

Autonomia e seus constrangimentos: política externa do terceiro governo Lula

Autonomy and its constraints: foreign policy of Lula's third government

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133567>

João Estevam dos Santos Filho
PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil
joaoestevam08@gmail.com  

Resumo

O artigo tem como objetivo compreender a inserção internacional do Brasil no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (iniciado em 2023). Sugere-se neste trabalho que o governo tem perseguido o objetivo de autonomia procurando repetir os mesmos elementos da política externa da década de 2000, porém sofrendo constrangimentos tanto de ordem interna, quanto internacional. Internamente, os constrangimentos estão ligados a uma maior organização de grupos e partidos de direita e extrema-direita no sistema político brasileiro, aliada à fraca recuperação econômica pós-crise da pandemia do Covid-19. Por outro, os constrangimentos externos envolvem o aumento na competição entre as grandes potências, a instabilidade política e econômica da América Latina e a crescente presença econômica chinesa da região. Apesar disso, a política externa autonomista do terceiro governo Lula tem sido vista nas relações com as grandes e médias potências, nos intercâmbios com os vizinhos sul-americanos e na busca por influência na construção da arquitetura global de poder.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Autonomia; Governo Lula.

Abstract

The article seeks to comprehend Brazil's international insertion in Luiz Inácio Lula da Silva's third mandate (initiated in 2023). It is suggested in this work that the government has pursued the objective of autonomy, seeking to repeat the same elements of the foreign policy of the 2000s decade, but suffering containments both in the internal realm, and the international one. Internally, the internal constraints are linked to a greater organization of the right-wing and extreme-right groups and parties in the Brazilian political system – allied to a weak economic recovering in the post-Covid-19 pandemic crisis. Externally, the containments involve the rise of the competition among the great powers, the political and economic instability in Latin America and the growing Chinese economic presence in the region. Despite of that, the autonomist foreign policy of Lula's third government has been verified in the relations with the great and middle powers, the exchange with South American neighbors and the seek of influence in the construction of the global architecture of power.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Autonomy; Lula's Government.

Recebido: 29 Junho 2023
Aceito: 12 Dezembro 2023

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Há 20 anos, iniciava o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, que se manteve na Presidência da República até 2010. Na época, sua política externa foi considerada como tendo a busca pela autonomia como um dos fatores mais importantes na sua lógica. Isso pode ocorrer em face de um cenário positivo tanto interna quanto externamente, o que dava maior margem de manobra para que potências médias como o Brasil buscassem inserir-se de maneira mais livre no sistema internacional, promovendo seus interesses econômicos e políticos nas agendas bilateral, regional e multilateral. Entretanto, no começo da década de 2020, o país encontra-se em um contexto doméstico e externo completamente diferente em relação a 20 anos atrás. Portanto, o presente trabalho tem como objetivo compreender a inserção internacional do Brasil no terceiro mandato de Lula da Silva. Sugere-se que o governo tem perseguido o objetivo de autonomia procurando repetir os mesmos elementos da política externa da década de 2020, porém sofrendo constrangimentos tanto de ordem interna, quanto internacional.

O referencial teórico empregado neste trabalho baseia-se principalmente no conceito de autonomia. Ao longo do trabalho são discutidas diferentes definições de autonomia para autores como Jaguaribe (1979), Pinheiro (2000), Spektor (2014), Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), Mariano (2015), Lima (2018) e Silva e Costa (2018). Apesar de estarem enquadrados em diferentes perspectivas teóricas, esses autores compreendem a autonomia como sendo uma política adotada pelo Estado, baseada tanto em fatores internos, como a coesão social e o grau de desenvolvimento tecnológico e socioeconômico, quanto em elementos externos, sobretudo na relação estabelecida com as demais potências do sistema e atores da periferia global. Através desse entendimento do conceito de autonomia, esses autores conseguem lançar luz em sua definição a partir das considerações sobre suas características centrais e das políticas que resultam nessa condição.

Dessa forma, neste trabalho é entendido que o conceito de autonomia serve para compreender a atuação estatal brasileira tanto durante a década de 2000 quanto na atual administração de Lula da Silva. A questão principal apontada aqui é que, embora na década de 2000, os elementos internos e externos tenham permitido uma inserção internacional mais autônoma do país, no momento atual, ambos contextos têm sofrido importante deterioração – o que, por sua vez, tem prejudicado a atuação internacional da administração de Lula da Silva. Desse modo, o conceito de autonomia ajuda a avaliar não somente as decisões, como também os resultados auferidos pelo Brasil na forma como tem se inserido nas relações internacionais do século XXI.

Quanto às técnicas de pesquisa utilizadas, em primeiro lugar, foi discutido as diferentes definições de autonomia segundo autores que aplicam esse conceito à política externa brasileira. Isso foi realizado a fim de se chegar a uma definição básica dos elementos que consistem na autonomia a fim de operacionalizá-la principalmente na análise da política externa de Luiz Inácio Lula da Silva em seu terceiro mandato. Essa discussão é baseada nas abordagens conceituais propostas pelos autores supracitados. Em segundo lugar, foi feita uma análise histórica das decisões tomadas nos dois primeiros mandatos de Lula, adotando-se a divisão das ações internacionais do Brasil em: relações com as grandes e médias potências, intercâmbios com os países da América do Sul e atuação em instituições e fóruns de governança multilateral. Dessa forma, o primeiro e o segundo mandatos de Lula foram comparados a partir desses três indicadores que ajudam a demonstrar a forma geral de inserção internacional brasileira. No que se refere à caracterização das decisões governamentais externas pelo terceiro mandato, foram coletadas informações publicadas na imprensa. Também foram analisados discursos de Lula da Silva em diferentes eventos regionais e multilaterais, com a finalidade de compreender quais foram os objetivos expressos do governo em matéria de política externa. Através das informações coletadas nesses dois tipos de fontes, se buscou compreender como a autonomia aparece nessas decisões e discursos da autoridade brasileira.

O artigo é constituído de cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discute o conceito de autonomia conforme os autores supracitados, a fim de determinar as principais características da autonomia enquanto condição no sistema internacional e enquanto um conjunto de políticas adotadas pelo Estado. A terceira seção descreve a política externa durante os dois primeiros mandatos de Lula da Silva a partir os três elementos descritos anteriormente, a

fim de compreender como a autonomia esteve presente na inserção internacional brasileira durante esse momento. Já a quarta seção explora a forma como o atual governo Lula tem buscado repetir a mesma fórmula de inserção internacional autonomista do Brasil dos anos 2000, porém sofrendo constrangimentos tanto de ordem interna quanto internacional o que pode significar dificuldades na busca pela autonomia. A quinta seção finaliza com as considerações finais sobre o que foi exposto ao longo do trabalho e as conclusões a respeito desses primeiros meses de terceiro mandato de Lula da Silva.

Definição de autonomia em política externa

Desde a década de 1930, quando se teve início um sistema político-econômico desenvolvimentista no Brasil, uma questão que tem marcado constantemente a política externa brasileira é a busca pela autonomia – ao lado do desenvolvimento nacional. Apesar do caráter polissêmico do conceito, pode-se afirmar que a autonomia está ligada principalmente à capacidade de um Estado de reduzir os constrangimentos externos com a finalidade de alcançar os objetivos e metas que foram traçados pelas elites políticas daquele país. Um dos principais propositores dessa categoria, Jaguaribe (1979) desenvolve o conceito de autonomia periférica para falar daqueles Estados que, por um lado, dispõem dos meios para impor penalidades a eventuais agressores a sua soberania e, por outro, possuem uma margem considerável de autodeterminação na condução de seus negócios internos, bem como uma capacidade considerável de atuação internacional independente.

Por sua vez, uma inserção autônoma na ordem internacional necessitaria de dois fatores centrais. O primeiro seria a viabilidade nacional, entendida como a existência de um mínimo crítico de recursos humanos e nacionais, bem como o grau de integração sociocultural e o nível moral e educacional de sua população. Já o segundo trata-se da permissibilidade internacional, determinada pela capacidade do Estado de neutralizar o risco proveniente de outros países de utilizarem diferentes formas de coação sobre ele. Essa capacidade pode estar ligada tanto a fatores internos, como os níveis de desenvolvimento socioeconômico, tecnológico e militar daquele Estado, quanto os externos, a exemplo do estabelecimento de alianças defensivas (JAGUARIBE, 1979). Dessa forma, o autor compreende que a autonomia pode ser ativamente buscada por um Estado, apesar de depender de fatores externos e internos que podem permitir ou prejudicar uma atuação internacional autônoma.

Acompanhando a definição de Jaguaribe (1979), Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) definem autonomia como “a capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras” (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 522). Dessa forma, os autores corroboram a ideia de que a autonomia está ligada à implementação de ações internas e externas pelo Estado que visa essa condição internacional. Ademais, eles concordam que a autonomia está diretamente ligada à capacidade de um Estado de resistir a diferentes tipos de pressões e coações externas providas de outros Estados – alguns dos quais inclusive mais poderosos do que ele. Outro ponto afirmado pelos dois autores é que a autonomia é sempre definida em graus, dependendo dos atributos de poder dos Estados e das condições externas que eles enfrentam. Essa dependência em relação aos fatores internos e externos também implica que a autonomia nunca é um dado estático, sendo sempre necessário reafirmá-la.

Mariano (2015) também adota um conceito similar de autonomia, definindo-a como a “tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional, significando, portanto, a ampliação das margens de manobra nas relações internacionais” (MARIANO, 2015, p. 43-44). Ao seu turno, o autor afirma que essa condição foi buscada ativamente pela diplomacia brasileira, ajustando sua concepção de autonomia segundo cada o período histórico nacional e internacional. Importante salientar que segundo ele, o a perseguição da autonomia está vinculada à ideia de um interesse nacional – que também não é absoluto e pré-determinado, sendo antes algo relativo e modificado ao longo da história (MARIANO, 2015).

Considerando a autonomia enquanto forma de política externa, Lima (2018) cita suas características: ambição de protagonismo internacional, mas contestando as regras globais vigentes; busca ativa por participar da criação das normas internacionais (comportamento *rule-maker*, e não *rule-taker*); visão geopolítica de longo prazo tanto no que se refere às relações internacionais como um todo, quanto especificamente àquelas entre Norte e Sul global e, por fim, uma perspectiva de solidariedade com os países que se encontram na mesma condição (ou seja, com a periferia e semiperiferia do sistema internacional), sobretudo quando se trata dos vizinhos regionais. Importante salientar que a autora concebe as políticas autonomistas como sendo tomadas em momentos de exceção e de ruptura política nacional. Nesse sentido, ela considera o governo de Lula da Silva em seus dois mandatos como um exemplo de administração que buscou uma política externa autonomista.

A importância da discussão trazida por Lima (2018) reside justamente na enumeração e especificação dos traços da busca pela autonomia pelo Brasil a partir do pós-Segunda Guerra Mundial. Esse ponto é importante na medida em que forem analisadas as decisões tomadas durante a década de 2000 e no terceiro mandato de Lula da Silva em três áreas: relações com grandes potências, intercâmbios econômicos e políticos com os vizinhos da América do Sul e espaço ocupado pelo país nos espaços de governança global (loais de determinação das normas a serem aplicadas na ordem internacional).

Essa descrição sobre os elementos de uma política externa autonomista também pode ser encontrada na caracterização que Silva e Costa (2018) faz da política externa brasileira durante a década de 2000. A partir da análise dos casos brasileiro e argentino, o autor chega à conclusão de que uma política externa autonomista se desenrola em um conjunto de dimensões da inserção internacional de uma potência média como o Brasil. São elas: as relações com a potência hegemônica - nesse caso, os Estados Unidos da América (EUA); uma articulação com os demais atores regionais a partir de mecanismos de integração e cooperação regional; uma renovação nos interesses das relações Sul-Sul, principalmente através de mecanismos de cooperação com outras potências médias e regionais e, finalmente, a ocupação de espaços multilaterais como forma de construir um mundo multipolar e de participar ativamente na elaboração das normas de governança internacional.

Além de descrever mais detalhadamente os pontos básicos de uma política autonomista, Silva e Costa (2018) também aplica essa ideia aos objetivos do governo Lula em seus dois primeiros mandatos – assim como Lima (2018), ele identifica a inserção internacional brasileira nesse momento como sendo determinada pela perseguição de uma condição autônoma na ordem internacional. Mais do que isso, o autor também permite afirmar que a análise da autonomia nas relações internacionais do Brasil pode ser feita seguindo os elementos que serão utilizados como avaliadores da autonomia no governo Lula da Silva em seus três mandatos.

No que tange à aplicação da autonomia na política externa brasileira, pode-se dizer que apesar das variações dos paradigmas que guiaram a atuação do Estado ao longo do século XX (como, por exemplo, o “americanismo” e o “universalismo”), a busca pela autonomia não apenas se manteve, como o próprio desenvolvimento nacional – segundo objetivo primordial das relações internacionais do Brasil – foi visto como um dos fundamentos para se conseguir tal finalidade. Assim, salvo em períodos relativamente curtos da história da inserção internacional brasileira, a autonomia foi a principal baliza das relações externas do país (PINHEIRO, 2000).

Além do que já foi descrito, segundo a definição de autonomia de Spektor (2014), essa busca política também possui dois importantes elementos no caso brasileiro: em primeiro lugar, uma leitura do equilíbrio de poder internacional, ou seja, a necessidade de oferecer certas resistências à ordem hegemônica na política internacional – ainda que não se colocando frontalmente contra ela. Em segundo lugar, haveria uma interpretação crítica sobre ordenamento internacional liberal – a concepção de que o sistema liberal criado em Bretton Woods e mantido desde então (ainda que sofrendo variações ao longo das décadas) seria muito mais um arranjo hierárquico entre os países. Dessa forma, o autor entende que, em que pese o Brasil historicamente não ter participado de blocos de países revisionistas do sistema, a inserção

autônoma do país sempre esteve ligada com algumas atitudes contestatórias, com vistas a diminuir as assimetrias provocadas pela ordem internacional liberal.

Também importa dizer que para esse autor, a autonomia brasileira é definida pela confluência entre fatores externos e internos. No primeiro caso, são citados principalmente: a existência de uma ordem hegemônica centrada nos EUA à qual o Brasil encontra-se atrelado e a institucionalização do sistema internacional, que teria permitido certo espaço para potências médias a exercerem certo poder de barganha e de influência nas decisões internacionais. No caso interno, são citados: o nível de desenvolvimento da estrutura produtiva brasileira em relação a seus vizinhos na América Latina; as decisões tomadas pelos diferentes componentes dos aparelhos de Estado e certa aceitação das elites políticas e empresariais nacionais quanto à busca pela autonomia, uma vez que tal objetivo estaria vinculado a seus interesses (SPEKTOR, 2014). Portanto, também aqui é compreendida a relação entre elementos internos e externos como determinantes da condição e política autônoma de um país como o Brasil.

Segundo o que foi visto da discussão precedente, o conceito de autonomia está ligado a uma condição internacional de um Estado, na qual se busca fugir dos constrangimentos impostos por outros atores em diferentes setores (econômico, institucional, militar). Entretanto, essa condição está diretamente vinculada à implementação de políticas domésticas e externas, com vistas a conseguir os elementos para garantir essa autonomia. Apesar dos fatores enumerados por Jaguaribe (1979) que compõem as variáveis de viabilidade nacional e de permissibilidade internacional, é importante lembrar que as decisões do Estado vinculadas à perseguição da autonomia sempre variarão em seu conteúdo a depender do contexto histórico em questão – o que acaba sendo determinado por fatores exógenos às próprias ações estatais. Assim, autonomia refere-se tanto a uma condição na estrutura do sistema internacional, quanto a um conjunto de políticas domésticas e externas orientadas para se alcançar essa condição.

Por outro lado, a partir das discussões trazidas principalmente por Lima (2018) e Silva e Costa (2018), no século XXI, a autonomia estaria diretamente atrelada a determinados comportamentos esperados da diplomacia brasileira. Esses se referem sobretudo às relações estabelecidas com as potências do sistema – tanto as grandes quanto as médias; ao grau de envolvimento brasileiro com os países da região – aqui referindo-se sobretudo à América do Sul, mais do que a América Latina – e, em terceiro lugar, à atuação brasileira nos espaços multilaterais de formação das normas internacionais em diferentes temas, como segurança, comércio, investimentos, meio ambiente e políticas sociais. Desse modo, a conceituação de autonomia trazida pelos autores precedentes permite utilizar esse termo como forma de avaliação e caracterização da política externa brasileira em diferentes períodos históricos, inclusive a partir de um conjunto determinado de decisões do Estado em matéria internacional.

Inserção internacional autonomista na década de 2000

Durante a década de 2000, o contexto interno brasileiro caracterizava-se pela existência de um Estado baseado na universalização e proteção de direitos e cidadania (conforme a Constituição Federal de 1988); na estabilização monetária, promovida pelas reformas liberais, sobretudo a partir do Plano Real e das privatizações e o no maior acesso de lideranças sindicalistas e de outros movimentos sociais ao Estado, aumentando o processo de inclusão da base da pirâmide social. A partir disso, o sistema político brasileiro nesse período pautou-se pela continuidade do modelo liberal reformista, baseado em uma “integração competitiva” (SALLUM JR.; GOULART, 2016). Esse projeto consistia em “transferir do Estado para a iniciativa privada o motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e abrindo a economia brasileira para o exterior” (SALLUM JR.; GOULART, 2016, p. 118).

Essas características, juntamente com a estabilidade econômica¹, o crescimento da renda, os programas de transferência de renda do governo e o apoio à internacionalização do empresariado nacional levaram à formação de uma espécie de “consenso nacional”², baseado em uma estabilidade política e econômica que permitiram a construção de um projeto autonomista na área de política externa. Importante salientar que esse consenso também estava alicerçado no apoio de membro das elites políticas e econômicas, bem como das classes médias e mesmo subproletariado ao projeto neodesenvolvimentista do governo Lula, baseado em incentivos fiscais e monetários a diferentes setores do empresariado nacional, como concessão de créditos, investimentos públicos, isenções fiscais. Esse projeto também foi baseado no apoio à representação política de setores da burguesia, como no caso do agronegócio e do setor de construção civil, ao mesmo tempo em que eram criados mecanismos de distribuição de renda para o subproletariado (BERRINGER, 2015).

Do ponto de vista internacional, a década de 2000 foi caracterizada pela continuação do processo de globalização. Entretanto, esse período também foi marcado por descontinuidades com relação à década anterior. Em primeiro lugar, o “momento unipolar” característico do imediato pós-Guerra Fria deu espaço, na década de 2000, a uma ordem global com traços cada vez mais de multipolaridade, principalmente a partir do rápido progresso econômico das economias do Leste Asiática e, especialmente, da China (ARRIGHI, 2009). Ademais, convém lembrar que nesse momento foi caracterizado por ganhos econômicos da Índia, consolidando-se como potência média e pela revitalização econômica e militar da Rússia.

Outro condicionante do sistema internacional nesse momento foi a rejeição por parte de alguns países – principalmente os pertencentes à periferia global – aos programas de reformas neoliberais. No caso da América Latina, tanto a atuação de movimentos sociais de trabalhadores, indígenas, camponeses e demais categorias urbanas e rurais, quanto a ascensão de governos de esquerda na América do Sul consolidou essa reação de grupos políticos e das sociedades civis da região ao neoliberalismo implementado nesses países durante as décadas de 1980 e 1990. Por sua vez, a presença desses agentes nas instituições estatais levou a mudanças na inserção internacional desses países – que contavam com um ambiente internacional favorável, dado o chamado “boom das commodities”³ (TULCHIN, 2016).

Conforme o que foi exposto, tanto a estabilidade econômica e política doméstica, quanto as brechas na ordem internacional do século XXI permitiram maior liberdade para a inserção internacional brasileira entre 2003 e 2010 na busca por uma política externa autonomista. Conforme foi visto anteriormente na discussão sobre o conceito de autonomia, a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional são aspectos de grande relevância para o cálculo estratégico de uma potência média como o Brasil. Assim, uma vez que havia relativa integração social em torno do projeto político neodesenvolvimentista do governo entre as diferentes classes e grupos sociais e que o ambiente de estabilidade macroeconômica e crescimento da renda e de outros indicadores foram mantidos e que a rejeição ao projeto neoliberal na região e a ascensão de outras potências médias permitia algum grau de contestação à ordem internacional, pode-se afirmar que o contexto doméstico e externo permitiam um maior grau de busca pela autonomia.

Cervo e Bueno (2015) denominam essa nova política externa de “multilateralismo da reciprocidade”, que seria caracterizado por dois princípios básicos: existência de regras para compor o ordenamento internacional e a elaboração conjunta de tais regras. Ao seu turno, Vigevani e Cepaluni (2007) denominam essa política externa de “autonomia pela diversificação”. Segundo eles, seus principais objetivos eram: maior equilíbrio internacional (com a atenuação do unilateralismo norte-americano); o fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais para aumentar o peso do Brasil

¹ Apesar de o início do governo Lula ser marcado por níveis modestos de crescimento da renda nacional, juros altos e uma lenta recuperação da crise econômica do final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a partir da segunda metade do primeiro mandato de Lula e até o final do seu segundo governo, a economia brasileira apresentou um visível grau de melhora nos principais indicadores macroeconômicos (CARVALHO, 2018).

² A existência desse consenso nacional em torno do projeto desenvolvimentista do governo Lula não significa a inexistência de oposição por setores organizados da direita, mas sim que não havia uma polarização política nesse momento e que o apoio ao neodesenvolvimentismo contou com o apoio de diferentes classes sociais e políticos, como salientado.

³ O “boom das commodities” foi o nome dado ao rápido aumento nos preços dos produtos primários a nível internacional, o que incluiu produtos exportados por países latino-americanos, beneficiando essas economias com a intensificação da entrada de capital estrangeiro nesses países. Além de manter relativa estabilização financeira nesses países, essa elevação de preços levou a um crescimento significativo dessas economias.

nas negociações internacionais; aproveitamento dos intercâmbios tecnológico, econômico e financeiro, dentre outros e evitar acordos que compromettesse o desenvolvimento do país.

Já Silva (2015) aponta para um “ativismo diplomático” através de diversas parcerias multilaterais e regionais. Ao mesmo tempo, para o autor, a nova matriz de política externa seria caracterizada por sua fluidez e multidimensionalidade; no caso desta última, ela “ocorre com a atuação em vários planos (bilateral, multilateral e regional) coexistindo por tema, de acordo com os atores e interesses em jogo” (SILVA, 2015, p. 145). Essa busca pela autonomia na política externa brasileira durante o governo Lula pode ser identificada em três dimensões principais: as relações com as potências (grandes e médias); os intercâmbios políticos e econômicos regionais e a participação brasileira nos mecanismos multilaterais de governança global. Como foi visto, tanto Lima (2018) quanto Silva e Costa (2018) respaldam a ideia de que a forma como o Estado brasileiro atua nessas três áreas é significativa para avaliar o peso da busca pela autonomia pelo Estado brasileiro.

No que se refere às relações entre as grandes potências, pode-se dizer que houve duas principais dinâmicas: uma modificação nas relações com os EUA e uma aproximação com a China e, em menor medida, a Rússia. Por um lado, pode-se dizer que as relações Brasil-EUA durante o governo Lula continuaram cordiais, como atesta a criação do Diálogo de Parceria Global entre os dois países, a celebração do acordo de parceria tecnológica em 2007 e do acordo de cooperação militar em 2010. No entanto, a busca pela autonomia brasileira levou a certas tensões entre os dois países, como pode ser visto no caso da rejeição brasileira à proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); a retaliação brasileira aos subsídios do algodão nos EUA e a falta de apoio norte-americano à proposta do acordo sobre o programa nuclear iraniano em 2009 (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Já com relação à China e à Rússia, viu-se uma aproximação tanto no campo econômico quanto no político. Em relação ao primeiro caso, o país asiático passou a figurar como principal parceiro comercial do Brasil a partir de 2009 e elevou seus investimentos diretos no país durante o período. Já com a Rússia, o país passou por um período de aproximação especialmente na área político-estratégica, com foco na transferência de tecnologia aeroespacial, nuclear e militar. Além disso, convém lembrar que uma das formas de inserção internacional escolhidas pelo governo Lula entre 2003 e 2010 foi por meio da associação com outras potências emergentes, como ficou visto na criação do Fórum IBAS, reunindo Brasil, Índia e África do Sul e no BRIC em 2008, com a presença dos três anteriores, juntamente com Rússia e China (VIZENTINI, 2013).

Assim, as relações brasileiras com as potências do sistema foram pautadas em uma busca da autonomia a partir, primeiramente, da contestação da ordem internacional baseada na hegemonia norte-americana, ainda que de maneira pontual, ou seja, sem apontar para uma postura revisionista por parte dos tomadores de decisão brasileiros, conforme indicado por Spektor (2014). Por outro lado, as relações com China e Rússia, bem como os demais países dos BRICS permitiu um aumento da condição autônoma do Brasil a partir da diversificação de parceiros econômicos e políticos, bem como do estabelecimento de laços de solidariedade com países do Sul Global, como demonstram os acordos de geometria variável nos quais o Brasil se integrou.

No que tange às relações regionais, uma das principais marcas dos dois governos Lula foi a aceleração dos processos de cooperação e integração regional, privilegiando a América do Sul com um dos eixos centrais de inserção internacional do Brasil. Dessa forma, o governo brasileiro buscou destravar os impasses do Mercosul, através da criação do Parlamento do Mercosul e do Fundo de Convergência Estrutural, para reduzir as assimetrias existentes no bloco comercial. Por outro lado, a cooperação política regional foi facilitada pela criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, com uma proposta de aproximação entre os 12 países da região nas áreas de economia, defesa, segurança, saúde, infraestrutura, dentre outras (SARAIVA, 2010). A reativação desse projeto integracionista esteve ligada tanto a uma busca por maior internacionalização das empresas brasileiras (sobretudo na área de infraestrutura, exploração mineral e manufaturados), quanto à projeção do Brasil como liderança política regional.

Desse modo, também é possível ver aqui uma busca pela elevação da autonomia brasileira a partir dos mecanismos de integração e cooperação regional. Tanto o relançamento do Mercosul quanto a formação da UNASUL e da CELAC foram tentativas de criar mecanismos para reduzir a dependência econômica e política em relação ao centro do sistema econômico internacional, ao criar uma área de relações prioritárias entre países do Sul global. Além disso, esses mecanismos de regionalismo também serviram como plataforma brasileira para conseguir se lançar como liderança regional e representante dos países periféricos e semiperiféricos em outras instâncias da ordem internacional, constituindo-se por tanto em uma política de longo prazo – sendo essa uma razão para Mariano (2015), Lima (2018) e Silva e Costa (2018) concordarem que o regionalismo da década de 2000 foi componente fundamental da política externa autonomista brasileira. Por último, vale compreender o acercamento brasileiro de seus vizinhos como uma forma de estreitar os laços de solidariedade com outros países que formam o Sul global.

Por fim, pode-se dizer que a atuação multilateral do Brasil também desempenhou um papel importante na inserção autonomista brasileira, na medida em que ajudaram a reforçar o peso do país nas negociações comerciais, ambientais e de segurança nos diversos espaços de articulação internacional. A fim de lidar com diferentes dimensões da política internacional, o governo brasileiro criou diferentes formas de associação com outros países, sobretudo aqueles pertencentes ao Sul Global, como é exemplificado pelo G-20 comercial, o BASIC (sigla para Brasil, África do Sul, Índia e China) na área ambiental e o G-20 financeiro (SILVA, 2015). Por outro lado, o governo Lula também buscou inserir o país nas discussões sobre segurança internacional a partir da maior participação brasileira em missões de paz da ONU (VIZENTINI, 2013).

A tentativa brasileira de se fazer presente nos mecanismos de governança global a nível multilateral em diferentes temas também está atrelada à busca pela autonomia, pois é uma forma de o país atuar como *rule-maker* e não como *rule-taker* na ordem internacional. Portanto, essa atuação multilateral em cooperação com outros países do Sul global também serviu para estreitar parcerias estratégicas e, assim, tornar o país não apenas mais prestigiado internacionalmente, como também mais capaz de fazer frente a constrangimentos externos, sobretudo de países do Norte, como no caso das disputas comerciais durante da Rodada Doha nos anos 2000 e nas diferentes concepções sobre a resolução da crise ambiental, atrelando o conceito de desenvolvimento sustentável ao debate (CERVO; BUENO, 2015).

Portanto, a política externa brasileira durante a primeira década do século XXI foi marcada por uma busca mais intensa pela condição autonomista através de decisões direcionadas para as relações com as grandes e médias potências, os mecanismos de integração e cooperação regional na América do Sul e a maior atuação nos organismos e fóruns de governança global em cooperação com outros países periféricos e semiperiféricos. Essa inserção autonomista só foi possível ao seu turno devido às condições de relativa coesão social interna e de permissibilidade internacional, que permitiu um maior protagonismo brasileiro.

Nova inserção autonomista e seus constrangimentos

Na atual conjuntura do novo governo Lula, o cenário doméstico é caracterizado, em primeiro lugar, por uma maior organização da direita e extrema-direita na sociedade civil. Tal fenômeno já pode ser visto na segunda metade da década de 2000, através da fundação de diversos *think tanks* liberais e conservadores no país, destinados tanto à formação de lideranças no âmbito da sociedade civil, quanto na de grupos político-partidários que influenciassem no Executivo e Legislativo (ROCHA; SOLANO; MEDEIROS, 2021). Desse modo, tanto na sociedade civil, quanto no Congresso, a administração atual conta com uma oposição relativamente organizada e sólida, com capacidade de impor sanções ao governo. Tal cenário complica-se ainda mais com a lenta recuperação do Brasil no contexto de pós-crise da pandemia do Covid-19, que tem sido caracterizada pela manutenção de baixos indicadores macroeconômicos, como renda, emprego, inflação, dentre outros. (BASTOS *et al.*, 2023). Além disso, desde a segunda metade da década de 2010, foi verificada uma

crise no neodesenvolvimentismo inaugurado no primeiro mandato de Lula, com a retomada de um projeto neoliberal por parte de setores das elites políticas nacionais e de parcela do empresariado (BOITO JR., 2018).

No cenário internacional, é possível ver uma situação igualmente diferente daquela encontrada na década retrasada. Primeiramente, a relação entre as potências passou por uma significativa mudança a partir da década de 2010, devido às mudanças na política externa dos EUA, uma vez que desde o governo de Barack Obama (2009-2017), a ênfase tem recaído sobre a Ásia-Pacífico e a Eurásia – com especial foco no Leste Europeu. Em relação ao primeiro caso, a política externa dos EUA tem continuado a adotar os princípios do chamado “Pivô para a Ásia”, inaugurado na primeira metade da década de 2010 e que tem como objetivo fortalecer a posição estadunidense na Ásia-Pacífico através da formação de uma rede de alianças político-estratégicas com países como Austrália, Vietnã, Coreia do Sul, Japão, dentre outros. Elevar a capacidade de projeção militar no Mar do Sul da China e empreender novos laços de cooperação econômica com os países da região. Isso tudo com a finalidade de balancear a ascensão econômica e militar chinesa no Leste Asiático e na região do Pacífico (CEPIK; BRANCHER, 2021).

Por outro lado, desde 2014, com a anexação russa da Crimeia, a prioridade estratégica dos EUA também se centrou na região da Europa Oriental, através do fortalecimento dos exercícios militares e perspectivas de novas adesões da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (FIORI, 2020) – o que tem se intensificado sobretudo com a invasão militar russa no território ucraniano iniciada em fevereiro de 2022. Desse modo, o contexto global recente tem sido caracterizado, primariamente, pelo acirramento da competição entre as grandes potências, tanto na dimensão econômica, quanto na militar – o que indica uma menor liberdade de manobra para potências médias, como no caso brasileiro.

Um segundo aspecto do contexto internacional atual se dá na dinâmica regional da América do Sul. Nos últimos anos, tem sido vista uma nova ascensão de governos de esquerda em países que passaram pelo fim da Onda Rosa⁴. Entretanto, ao contrário do que ocorreu na década de 2000, o que se tem visto é, por um lado, uma menor base de governabilidade e, consequentemente, uma estabilidade política menos segura e, por outro, uma conjuntura econômica de relativo enfraquecimento, tanto em matéria de comércio exterior, quanto de ritmo da atividade econômica dos países (CEPAL, 2023).

Além disso, a aproximação chinesa das economias sul-americanas tem sido um dos principais fatores de dificuldade de uma integração regional, uma vez que tem aumentado a dependência comercial e de investimentos desses países com a potência asiática, além de atrair o interesse de Estados economicamente menos complexos para sua esfera de influência econômica (VADELL, 2011). Esse acercamento chinês dos países sul-americanos também tem levado a uma diminuição do ímpeto integracionista na área comercial, como pode ser visto no caso da ameaça de saída do Uruguai do Mercosul na administração de Lacalle Pou, a fim de realizar um acordo de livre comércio com a China. Esse cenário implica em uma menor capacidade de articulação com os países da região para uma estratégia brasileira de projeção internacional e, consequentemente, um papel menos influente do Brasil nos assuntos regionais em termos de iniciativas de integração e cooperação regional na América do Sul.

Como visto anteriormente, tanto o cenário doméstico quanto o externo são importantes fatores na projeção autonomista de uma potência média como o Brasil. O contexto de polarização política interna e de organização da extrema-direita no país, juntamente com a falta de um consenso básico sobre um paradigma econômico, como foi o caso do neodesenvolvimentismo da primeira década deste século têm o potencial de dificultar a construção de uma viabilidade nacional para a projeção internacional do Brasil como Estado autônomo. Além disso, o acirramento na disputa entre grandes potências baseado na retomada de um ímpeto hegemônico norte-americano em outras regiões do sistema internacional e pela contraposição chinesa e russa a essa projeção, bem como a crise do regionalismo sul-americano têm

⁴ Onda Rosa é o nome dado à ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul a partir de 1998 (com a eleição de Chávez na Venezuela) e que vigorou até a primeira metade da década de 2010, tendo se encerrado com a ascensão de governos de direita e centro-direita na região.

fornecido um contexto de dificuldade para o Brasil conseguir alcançar os objetivos de uma inserção internacional autonomista.

Em que pese esses cenários adversos, o que tem sido visto atualmente é uma tentativa de retomar a mesma agenda autonomista implementada no primeiro e segundo mandato de Lula da Silva. Na relação com as grandes potências, o atual governo tem buscado a autonomia de duas maneiras principais: utilizando a estratégia de conseguir alternativas às relações com a potência hegemônica e atuar como mediador na relação entre as grandes potências. Em relação ao primeiro aspecto, essa tendência é perceptível nos diálogos estabelecidos entre o governo brasileiro com China e Rússia. A viagem de Lula ao país asiático foi uma das primeiras realizadas em seu primeiro ano de mandato e uma das mais maiores realizadas e contou com a realização de 15 acordos que totalizaram R\$ 50 bilhões de telecomunicação, tecnologia aeroespacial, energia sustentável, infraestrutura de transporte e comércio. Em relação ao último, chamou a atenção o acordo firmado para realização de transações comerciais sem utilização do dólar como moeda de troca para as empresas interessadas (NETO; MADEIRA, 2023).

Ademais, a atual gestão brasileira tem mantido uma posição diferente da espera pela administração Biden nos EUA e seus aliados na Europa em relação à Rússia, uma vez que o presidente brasileiro recusou-se a se juntar aos demais países ocidentais na condenação unilateral às ações russas na Ucrânia, preferindo adotar uma postura mais moderada, inclusive conversando diretamente com o chanceler russo Sergei Lavrov, que visitou o Brasil em abril e com o próprio Vladimir Putin em maio deste ano (TEIXEIRA, 2023). Além disso, o presidente brasileiro afastou-se do posicionamento norte-americano e da União Europeia ao afirmar que a guerra no Leste Europeu seria resultado tanto das ações russas quanto das ucranianas e ainda apontando que Europa e EUA teriam sua parcela de culpa na continuação do conflito (ROCHA; PORTO, 2023).

O discurso de Lula na cerimônia de posse de Dilma Rousseff no Banco dos BRICS durante a viagem à China em abril também demonstra uma tendência a certa desvinculação com o Ocidente no âmbito econômico por meio do reforço de instituições e demais iniciativas multilaterais com outras potências emergentes. Segundo o chefe de Estado brasileiro,

A decisão de criar este banco foi um marco na atuação conjunta dos países emergentes. Por suas dimensões, tamanho de suas populações, peso de suas economias e a influência que exercem em suas regiões e no mundo, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul não poderiam ficar alheios às grandes questões internacionais. As necessidades de financiamento não atendidas dos países em desenvolvimento eram e continuam enormes. A falta de reformas efetivas das instituições financeiras tradicionais limita o volume e as modalidades de crédito dos bancos já existentes. Pela primeira vez, um banco de desenvolvimento de alcance global é estabelecido sem a participação de países desenvolvidos em sua fase inicial. Livre, portanto, das amarras das condicionalidades impostas pelas instituições tradicionais às economias emergentes. E mais: com a possibilidade de financiamento de projetos em moeda local. [...] Por isso, além de continuar trabalhando pela reforma efetiva da ONU, do FMI e do Banco Mundial, e pela mudança das regras comerciais, precisamos utilizar de maneira criativa o G-20 (que o Brasil presidirá em 2024) e o BRICS (que conduziremos em 2025) com o objetivo de reforçar os temas prioritários para o mundo em desenvolvimento na agenda internacional (LULA DA SILVA, 2023a).

Por meio desse discurso, o presidente brasileiro enfatizou que a política externa brasileira teria como foco novamente as relações com os países emergentes, além das grandes potências não-ocidentais, com a finalidade de as reformas nas instituições de governança econômica e política global, impondo dessa forma maiores custos ao exercício hegemônico dos Estados do centro do sistema internacional, especialmente os EUA. Além disso, a menção aos grupos nos quais o Brasil teve importante participação na década de 2000 (o G-20 e o BRICS) indica a busca por uma posição de autonomia através de iniciativas de governança diferentes daquelas tradicionais legadas da segunda metade do século XX.

Desse modo, o terceiro governo Lula tem dado mostrar de incrementar sua posição autônoma no sistema internacional mediante o aumento das relações com outras grandes potências, a fim de não ficar atrelado apenas aos parceiros tradicionais do Norte e, desse modo reduzir, sua dependência comercial e de investimentos em relação a esses atores. Esse esforço também é perceptível na relação do Brasil com outras potências médias, a fim de articular posições em

espaços de governança internacional. Tal como na década de 2000, essas decisões também estiveram atreladas a uma política externa autonomista de longo prazo e solidariedade com outros países do Sul global.

No entanto, é importante ressaltar que essa tentativa de desvencilhar a economia brasileira da dependência com os países desenvolvidos em direção a outros parceiros globais como a China também tem tido efeitos negativos. Nesse sentido, o que se tem visto é uma relação de deslocamento dos setores produtivos brasileiros a partir do aumento da competição com os produtos manufaturados chineses, na mesma medida em que o comércio brasileiro com o gigante asiático tem sido baseado na exportação de bens primários, com menor valor agregado e maior volatilidade de preços (HIRATUKA; SARTI, 2016). Além disso, a maior presença chinesa na América do Sul em termos de investimentos diretos e relações comerciais, além de empréstimos, também tem marcado uma competição com os capitais brasileiros, principalmente desde a segunda metade da década de 2010. Isso é refletido no fato de a China passar ocupar espaços de investimentos diretos na América do Sul que eram detidos por empresas brasileiras, como o setor de construção civil (PINI, 2016).

Também repetindo a estratégia adotada nos dois mandatos anteriores, pode-se afirmar que na atual administração, tem-se buscado um maior espaço de projeção internacional do Brasil na dinâmica das grandes potências como mediador. No caso atual, Lula da Silva tem buscado ganhar apoio internacional para mediar o conflito entre Rússia e Ucrânia para dar fim à guerra através de um “clube da paz” formado por países não alinhados a nenhum dos lados (BALZA, 2023). Em que pese nessa iniciativa, esse projeto não tem contado com adesões dos EUA e de seus aliados da OTAN. Pelo contrário, o que se tem visto é uma maior pressão norte-americana para que o Brasil se pronuncie negativamente em relação à invasão russa na Ucrânia, inclusive rechaçando a ideia de se criar um “clube de paz”, que foi apoiada pelo Ministério das Relações Exteriores da Rússia – o que está atrelado a uma preocupação de representantes norte-americanos ligados à Casa Branca quanto a uma possível aproximação brasileira com Rússia e China (MELLO, 2023). Assim, a tentativa brasileira de se inserir como um mediador em um conflito entre grandes potências, alcançando dessa forma um posto relevante na relação com as grandes potências tem sido dificultado pelo próprio acirramento dessa disputa – o que, por sua vez, dificulta a tentativa do Brasil de se estabelecer como um ator internacional *rule-maker*.

Outro ponto importante na agenda de política externa do novo governo Lula é a retomada de um projeto integracionista de relação com os países da América do Sul. Isso ficou patente no discurso do mandatário brasileiro durante a 7ª Cúpula da CELAC, ainda em janeiro de 2023, quando afirmou que

Há uma clara contribuição a ser dada pela região para a construção de uma ordem mundial pacífica, baseada no diálogo, no reforço do multilateralismo e na construção coletiva da multipolaridade. [...] As diversas crises que vivemos hoje no mundo demonstram o valor da integração. A pandemia da Covid-19 evidenciou os riscos associados à excessiva dependência que temos de insumos fundamentais para o bem-estar de nossas sociedades. Isso não significa que devemos nos fechar ao mundo. Salienta apenas que essa integração será feita em melhores termos se estivermos bem integrados em nossa região. Temos de unir forças em prol de melhor infraestrutura física e digital, da criação de cadeias de valor entre nossas indústrias e de mais investimentos em pesquisa e inovação em nossa região (LULA DA SILVA, 2023b).

Essa fala demonstra a importância dada à necessidade de avanço na integração regional como mecanismos de governança global – tendo assim um papel estrutural no ordenamento do sistema internacional – e como forma de atenuação de crises conjunturais, tais como a evidenciada pela pandemia da Covid-19. Esse discurso foi retomado na reunião da Cúpula do Sul, com presidentes de países da América do Sul em maio de 2023. Nessa ocasião, a integração e cooperação intrarregional foi levantada como mecanismos de enfrentamento das crises sistêmicas da ordem global, incluindo o declínio do multilateralismo comercial, as crises de democracias liberais no Ocidente, as vulnerabilidades das cadeias globais de valor e a piora dos indicadores socioeconômicos na região (LULA DA SILVA, 2023b). Também nesse momento foi firmado por 11 países da América do Sul o documento conhecido como “Consenso de Brasília”, que contém nove pontos para reforçar a integração na região. Dentre eles, os países signatários

Comprometeram-se a trabalhar para o incremento do comércio e dos investimentos entre os países da região; a melhoria da infraestrutura e logística; o fortalecimento das cadeias de valor regionais; a aplicação de medidas de facilitação do comércio e de integração financeira; a superação das assimetrias; a eliminação de medidas unilaterais; e o acesso a mercados por meio de uma rede de acordos de complementação econômica, inclusive no marco da ALADI, tendo como meta uma efetiva área de livre comércio sul-americana (BRASIL, 2023a).

Em termos mais práticos, indicações da retomada desse projeto integracionista pelo novo governo Lula até então incluíram uma tentativa de revitalização do comércio intrarregional e a tentativa de reinauguração de antigas iniciativas de integração. No primeiro caso, o presidente falou sobre a necessidade de criação de uma moeda do Mercosul, a fim de facilitar o intercâmbio comercial e financeiro na região. Além disso, foi citada a necessidade de o Estado brasileiro voltar a utilizar o BNDES como mecanismos de financiamento de investimentos diretos brasileiros na América do Sul, criando um esquema de “poupança regional” junto com outros bancos de desenvolvimento na região (MENDES, 2023). Essa proposta dialoga com as ações levadas a cabo nas décadas de 2000 e 2010, quando o governo brasileiro utilizou a instituição citada para internacionalizar suas empresas, sobretudo aquelas das áreas de construção civil, mineração e exploração de petróleo. Por outro lado, em abril de 2023, Lula expediu um decreto presidencial para a volta do Brasil à Unasul – um dos principais mecanismos de cooperação política na América do Sul (BRASIL, 2023b).

Novamente aqui é perceptível o contraste entre o ímpeto regionalista do terceiro mandato de Lula da Silva e as condições do cenário doméstico e regional. No primeiro aspecto, tem sido vista uma oposição de alguns setores domésticos à concessão de empréstimos do BNDES para a realização de investimentos diretos brasileiros em outros países, incluindo países sul-americanos, como Argentina e Venezuela, com a justificativa de não pagamento dos empréstimos concedidos pelo banco público e com o argumento de “uso político” da instituição pelo governo (FELICE, 2023). Assim, a falta de coesão interna ameaça apresentar entraves à projeção econômica brasileira na região. Quanto ao contexto internacional verifica-se, em primeiro lugar, uma continuidade de governos de direita em países da região, como Paraguai e Equador, bem como o fortalecimento de apoiadores desses setores políticos em países como Colômbia, Argentina e Peru. Esse fenômeno é importante, na medida em que a onda conservadora que ainda atinge a região – ainda que com menor intensidade em relação à segunda metade da década de 2010 – está ligada à diminuição do ímpeto integracionista na América do Sul (FLÓREZ, 2020).

O Estado brasileiro sob o comando de Lula da Silva também tem retomado alguns pontos na política externa multilateralista desenvolvida na década de 2000, como os de meio ambiente, questões sociais (a exemplo da insegurança alimentar e desigualdades socioeconômica) e segurança internacional. No primeiro caso, Lula da Silva já indicou que o meio ambiente seria uma das áreas retomadas em sua política externa já em seu discurso na COP27, em 2022, antes mesmo de sua posse. Na ocasião, o presidente recém-eleito afirmou que

Não há segurança climática para o mundo sem uma Amazônia protegida. Não mediremos esforços para zerar o desmatamento e a degradação de nossos biomas até 2030. [...] Por esse motivo, quero aproveitar esta Conferência para anunciar que o combate à mudança climática terá o mais alto perfil na estrutura do meu governo. Vamos priorizar a luta contra o desmatamento em todos os nossos biomas. [...] Vamos fortalecer os órgãos de fiscalização e os sistemas de monitoramento, que foram desmantelados nos últimos quatro anos (LULA DA SILVA, 2022).

Além disso, nesse mesmo discurso foi ligado o tema de combate ao desmatamento e às mudanças climáticas com a diminuição da desigualdade a nível global. Dessa forma, segundo Lula, “a desigualdade entre ricos e pobres manifesta-se até mesmo nos esforços para a redução das mudanças climáticas. [...] Por isso, a luta contra o aquecimento global é indissociável da luta contra a pobreza e por um mundo menos desigual e mais justo” (LULA DA SILVA, 2022). Por fim, é retomada a lógica da necessidade de maiores investimentos e financiamentos dos países desenvolvidos aos esforços de combate à degradação ambiental nos países em desenvolvimento como forma de combate às mudanças climáticas (LULA DA SILVA, 2022).

A concretização da incorporação da pauta ambiental na política externa do novo governo foi vista já no primeiro dia do terceiro mandato de Lula, ao assinar um decreto que restabelecia o Fundo Amazônia – paralisado durante o governo Bolsonaro. Dois dias depois da volta da iniciativa, a Noruega anunciou o desbloqueio de investimentos da ordem de R\$ 3 bilhões, após ter bloqueado a transferência desse valor durante a administração anterior. Esse anúncio foi seguido por outro, vindo da Alemanha, de que seria investido um pacote de medidas da ordem de R\$ 1,1 bilhão, destinado a medidas de cunho socioambiental – desse valor, R\$ 192 milhões foram para o Fundo Amazônia, enquanto R\$ 170 milhões foram enviados a estados localizados na região amazônica através de empréstimos (TRUFFI; TONET, 2023).

Além desses dois países, em abril de 2023, o governo brasileiro recebeu o comprometimento da administração Biden de solicitar ao Congresso dos EUA a liberação de US\$ 500 milhões para o Fundo Amazônia. Em maio, o Reino Unido anunciou um total de R\$ 500 milhões para a iniciativa. Ao todo, até maio deste ano, o Fundo Amazônia tinha recebido um total de R\$ 3,19 bilhões desde a posse de Lula. Além desse valor, em junho, a União Europeia investiu R\$ 100 milhões, após visita da representante da Comissão Europeia ao Brasil (AUGUSTO, 2023). Por fim, outra concretização dessa agenda ambiental na política externa de Lula foi a conquista de ter a cidade de Belém confirmada como sede da COP30 em 2025 (RIBBEIRO, 2023). Essas ações demonstram que, tal como na década passada, a busca pela autonomia na política externa brasileira tem utilizado o meio ambiente como forma de atrair investimentos e empréstimos de economias desenvolvidas ao projeto de desenvolvimento sustentável no Brasil e, em especial, na região amazônica.

Por fim, outro tema que tem ganhado mais espaço na agenda da política externa multilateral do novo governo é o das questões sociais, que foi atrelada à temática ambiental já no discurso na COP27. Nesse momento, o presidente abordou a questão da fome nos países em desenvolvimento e a necessidade de os países desenvolvidos contribuírem com o fim desse problema por meio de programas de cooperação com sociedades subdesenvolvidas e emergentes (LULA DA SILVA, 2023c). Esse tema foi reforçado em outro discurso de Lula, durante a Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Global em junho de 2023. Nessa ocasião, o presidente brasileiro disse que

Junto com a questão climática, nós temos que colocar a questão da desigualdade mundial. [...] Ou seja, nós somos um mundo cada vez mais desigual, e cada vez mais a riqueza está concentrada na mão de mais gente. Se nós não discutirmos essa questão da desigualdade, e se a gente não colocar isso com tanta prioridade quanto a questão climática, a gente pode ter um clima muito bom e o povo continuar morrendo de fome em vários países do mundo (LULA DA SILVA, 2023d).

Outro ponto elaborado pela nova gestão brasileira tem sido a do papel das instituições internacionais e a necessidade de sua reformulação para beneficiar os países em desenvolvimento. Nesse sentido, o presidente retomou a crítica ao Conselho de Segurança da ONU, afirmando que “o Conselho se encontra mais paralisado do que nunca” (LULA DA SILVA, 2023c). Além disso, o governante criticou a manutenção das instituições econômicas internacionais fundadas em Bretton Woods por sua incapacidade em contribuir com o avanço econômico e social das economias em desenvolvimento. Segundo ele,

As instituições de Bretton Woods não funcionam mais, e não atendem mais às aspirações e nem aos interesses da sociedade. Vamos ter claro que o Banco Mundial deixa muito a desejar naquilo que o mundo aspira do Banco Mundial. Vamos deixar claro que o FMI deixa muito a desejar naquilo que as pessoas esperam do FMI. [...] Então, é importante que a gente tenha noção de que a gente não pode continuar com as instituições funcionando de maneira equivocada (LULA DA SILVA, 2023d).

Assim, o que se vê é a instrumentalização conjunta de temas da agenda multilateral, sobretudo as ligadas ao meio ambiente, à arquitetura de paz e segurança e as instituições econômicas internacionais para se chegar ao objetivo do país com angariar apoio para um equilíbrio global de poder mais equilibrado em relação a potências médias, como o Brasil. Por sua vez, essa estrutura multipolar no sistema internacional reforçaria a capacidade de países como o Brasil obter mais

apoio a seu desenvolvimento, bem como alcançar uma posição mais autônoma, principalmente em relação aos Estados do centro da ordem internacional.

Portanto, apesar de o atual governo Lula buscar uma renovação do ímpeto autonomista da política externa brasileira, tal como foi realizado durante os seus dois primeiros mandatos, nas três áreas citadas anteriormente, o que se tem visto é uma série de estrangulamentos internos e externos à atuação brasileira. Em primeiro lugar, isso é visto pela falta de coesão nacional em torno de um projeto político-econômico neodesenvolvimentista que fundamente uma projeção político-econômica internacional do país. Além disso, o próprio fraco desempenho econômico pode levar a entraves no auxílio a parceiros regionais, como demonstrado pelo caso da Argentina. Por sua vez, o contexto internacional tem impedido o país de se lançar como uma potência média autonomista, devido ao aumento da rivalidade entre as grandes potências, que não permite ao Brasil ter maior protagonismo; à continuidade da dependência econômica chinesa; à falta de um consenso regional sul-americano em torno de um projeto integracionista e à competição com os capitais chineses em economias da região.

Considerações finais

Com base no que foi exposto acima, vê-se que a busca pela autonomia tem se mantido como uma variável constante na maior parte da trajetória histórica da política externa brasileira desde a década de 1930 até o período atual. Importante lembrar que poderia ser feita algumas ressalvas quanto a esse ponto ao considerar determinados governos no século passado e no recente. Apesar disso, essa tem sido uma das constantes que tem orientado nossas relações exteriores. Assim, considera-se que dentro do paradigma existente na política externa do Brasil ao longo da década de 2000, a autonomia foi buscada por meio de uma inserção internacional que Cervo e Bueno (2015) denominou “multilateralismo da reciprocidade”, enquanto Vigevani e Cepaluni (2007) classificaram como “autonomia pela diversificação”.

De modo geral, na década de 2000, a busca pela autonomia foi pautada, por um lado, pela diversificação de parceiros políticos e econômicos do Brasil – com a finalidade de impor maiores custos ao exercício da hegemonia pelo centro do sistema, especialmente dos EUA. Por outro, pela tentativa de alçar o país ao posto de potência influenciadora no processo de construção da arquitetura global de poder, tanto do ponto de vista da dimensão econômica (sobretudo financeira e comercial), quanto dos temas de paz e segurança internacional. Essa lógica subjacente à política externa brasileira no período orientou as relações do Brasil com as grandes e médias potências, com seus vizinhos da América do Sul e com as pautas multilaterais – especialmente as do meio-ambiente e segurança internacional.

Nesse momento essa projeção autonomista internacional do país só foi possível por conta do cenário interno estável do ponto de vista político e econômico – baseado na coesão social e funcionamento do projeto neodesenvolvimentista. Além disso, as brechas oferecidas pelo sistema internacional e as oportunidades de interação com outras potências medidas na consecução de interesses de médio e longo prazo, bem como uma contestação da ordem centrada na hegemonia norte-americana permitiram certo protagonismo brasileiro que, ao seu turno, foi utilizado como forma de inserção autonomista.

Atualmente, as mudanças nas relações exteriores promovidas pelo novo governo Lula apontam ir na mesma direção, retomando agendas semelhantes às do primeiro e segundo mandato. Dessa forma, o país tem buscado influenciar os processos de formação da arquitetura global de poder, como no caso de sua tentativa de mediação no principal conflito existente entre as grandes potências, ou seja, a Guerra Russa-Ucraniana. Além disso, a atual gestão tem procurado revitalizar os BRICS, utilizando principalmente a relação com a China como alternativa às relações hegemônicas com os EUA. Outra indicação dessa retomada da política externa anterior é a tentativa de relançar as iniciativas de integração regional, particularmente o Mercosul e a Unasul – inclusive como forma de o Brasil internacionalizar ainda mais sua economia na região. Por fim, é perceptível uma retomada de agência brasileira nas estruturas de governança global em áreas como meio-ambiente e agenda social (com ênfase na desigualdade socioeconômica e insegurança alimentar).

Entretanto, a volta desse posicionamento autonomista brasileiro tem esbarrado em constrangimentos estruturais e conjunturais de grande magnitude. Como foi discutido, em primeiro lugar, o acirramento entre as grandes potências e a renovação de um ímpeto hegemônico pelo Estado norte-americano tem tornado mais estreita a capacidade de manobra de potências médias, como o Brasil. Em segundo lugar, a aproximação chinesa na América Latina também tem imposto alguns custos à capacidade influência regional brasileira, ao gerar desincentivos ao fortalecimento dos mecanismos de integração especificamente na América do Sul. Terceiro, o consenso e a estabilidade política vistos na década de 2000 na sociedade brasileira (e nos demais países da região) já não existem, dada a grande capacidade de mobilização social detida por indivíduos, movimentos, grupos e partidos de direita e extrema-direita. Todos esses fatores, aliados a um cenário relativamente pessimista no que se refere à recuperação econômica brasileira em um contexto pós-crise pandêmica, geram incertezas à efetividade na busca da autonomia brasileira segundo os critérios da década retrasada.

Referências

- ARRIGHI, G. **Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century**. New York: W W Norton & Co Inc, 2009.
- AUGUSTO, P. Fundo Amazônia acumula aportes e promessas de R\$ 3,19 bilhões desde a posse de Lula; veja países que contribuíram. **Money Times**. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/fundo-amazonia-acumula-aportes-e-promessas-de-r-319-bilhoes-desde-a-posse-de-lula-veja-paises-que-contribuiram/>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- BALZA, G. Lula vai propor a Biden criação do 'Clube da Paz'; presidente planeja se encontrar com Sanders e esquerda democrata nos EUA. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/julia-duailibi/post/2023/02/03/lula-vai-propor-a-biden-criacao-do-clubes-da-paz-presidente-planeja-se-encontrar-com-sanders-e-esquerda-democrata-nos-eua.ghml>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- BASTOS, E. *et al.* **Visão geral da conjuntura**. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/03/visao-geral-da-conjuntura-18/>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos fhc e lula**. Curitiba: Appris, 2015.
- BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas, Sp, Brasil: Editora Unicamp, 2018.
- BRASIL. **Consenso de Brasília**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canal_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023. Acesso em: 28 jun. 2023.
- BRASIL. **Governo Federal anuncia retorno do Brasil à Unasul**. Planalto, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/governo-federal-anuncia-retorno-do-brasil-a-unasul>. Acesso em: 29 jun. 2023.
- CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.
- CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Unb, 2015.
- CEPAL. **As economias da América Latina e do Caribe crescerão 1,2% em 2023 num contexto de crescente incerteza**. [s.l.]: CEPAL, 2023.
- CEPIK, M.; BRANCHER, P. A nova competição estratégica dos Estados Unidos com a China: condicionantes, viabilidade, alternativa. In: **De Trump a Biden: Partidos, políticas, eleições e perspectivas**. São Paulo: Editora UNESP, 2021, p. 153–171.
- FELICE, R. Oposição quer que aprovação de empréstimos do BNDES ao exterior passe pelo Senado. **Correio Braziliense**. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/03/5078295-oposicao-quer-que-aprovacao-de-emprestimos-do-bndes-ao-exterior-passe-pelo-senado.html>. Acesso em: 19 nov. 2023.
- FIORI, J. L. **Estados Unidos, Rússia e a grande transformação mundial: tendências e perspectivas**. Texto para Discussão - INEEP, n. 14, p. 1–27, 2020.
- FLÓREZ, M. A. El giro a la derecha de la política Suramericana y sus implicaciones en la integración económica regional. **Estudios Latinoamericanos**, v. 46, n. 47, p. 123–134, 2020.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2010.
- HIRATUKA, C.; SARTI, F. Relações econômicas entre Brasil e China: análise dos fluxos de comércio e investimento direto estrangeiro. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 1, p. 83–98, 2016.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, v. 2010, p. 22–41, 2010.

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

LIMA, M. R. S. A agência da política externa brasileira: uma análise preliminar. In: **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018, p. 39–53.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva na 27a Convenção das Partes (COP27) da Organização das Nações Unidas**. In: Sharm El Sheikh: [s.n.], 2022.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse de Dilma Rousseff na Presidência do NBD**. In: Xangai: [s.n.], 2023a.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da VII Reunião de Cúpula da CELAC**. In: Buenos Aires: [s.n.], 2023b.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do presidente Lula por ocasião da Sessão 8 do G7 e países convidados: “Rumo a um mundo pacífico, estável e próspero”**. In: Hiroshima: [s.n.], 2023c.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante a Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Global, na França**. In: Paris: [s.n.], 2023d.

MARIANO, M. Autonomia e desenvolvimento na política externa brasileira. In: **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015, p. 37–65.

MELLO, P. C. Governo dos EUA vê afronta em declarações de Lula sobre Washington na China. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/04/governo-dos-eua-ve-afronta-em-declaracoes-de-lula-sobre-washington-na-china.shtml>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MENDES, D. Lula sugere BNDES para construção de uma poupança dos países da América do Sul. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/lula-sugere-bndes-para-construcao-de-uma-poupanca-dos-paises-da-america-do-sul/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

NETO, P.; MADEIRA, I. Na China, Lula e Xi Jinping assinam 15 acordos comerciais e de parceria. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/14/lula-e-xi-jinping-assinam-acordos-comerciais-e-de-parceria.ghtml>. Acesso em: 17 abr. 2023.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305–335, 2000.

PINI, A. M. A crescente presença chinesa na América Latina: desafios ao Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, p. 21–31, 2015.

RIBBEIRO, L. ONU confirma Belém como sede da COP-30 em 2025. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/onu-confirma-belem-como-sede-da-cop-30-em-2025/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

ROCHA, C.; SOLANO, E.; MEDEIROS, J. **The Bolsonaro paradox: the public sphere and right-wing counterpublicity in contemporary Brazil**. Cham, Switzerland: Springer, 2021.

ROCHA, L.; PORTO, D. “Decisão da guerra foi tomada por dois países”, diz Lula sobre conflito na Ucrânia. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/decisao-da-guerra-foi-tomada-por-dois-paises-diz-lula-sobre-conflito-na-ucrania/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SALLUM JR., B.; GOULART, J. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 115–135, 2016.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. Edição Especial, p. 151–168, 2010.

SILVA, A. L. R. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003–2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143–184, 2015.

SILVA, A. L. R.; COSTA, G. D. A busca de autonomia nas políticas externas da Argentina e do Brasil (2003–2015). **Meridiano 47**, v. 19, p. 1–17, 2018.

SPEKTOR, M. O projeto autonomista da política externa brasileira. In: **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014, p. 17–58.

TEIXEIRA, M. Lula conversa com Putin, recusa viagem à Rússia e reitera planos do “clube da paz”. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/lula-conversa-com-putin-recusa-ida-a-russia-e-reitera-planos-do-clube-da-paz.shtml>. Acesso em: 28 jun. 2023.

TRUFFI, R.; TONET, C. **Alemanha destina R\$ 192 mi ao Fundo Amazônia de pacote de R\$ 1,1 bi para o Brasil**. Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/01/30/alemanha-destina-r-192-mi-ao-fundo-amazonia-de-pacote-de-r-11-bi-para-o-brasil.ghml>. Acesso em: 28 jun. 2023.

TULCHIN, J. S. **Latin America in international politics**: challenging US hegemony. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2016.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia Política**, v. 19, p. 57–79, 2011.

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

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 517–552, 2014.

VIZENTINI, P. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. São Paulo: Elsevier, 2013.

Funções de colaboração exercidas

João Estevam dos Santos Filho:

Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)
