

LULA 3 E A NOVA AUTONOMIA NA DEPENDÊNCIA? AS RELAÇÕES TRIANGULARES BRASIL-ESTADOS UNIDOS-CHINA (2023-2026)

Cristina Soreanu Pecequilo¹

Em janeiro de 2023, Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse em seu terceiro mandato presidencial não consecutivo no Brasil. O retorno de Lula ao poder ocorreu depois do interregno 2011-2022, que abrangeu as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Neste período, as relações internacionais apresentaram tendências de continuidade e descontinuidade com Rousseff e Temer, assim como rupturas com Bolsonaro. Da campanha eleitoral à posse, a pauta internacional foi apresentada como uma retomada do alto perfil de Lula 1 e 2, simbolizada pelo slogan “O Brasil Voltou”.

O “retorno” do Brasil ocorre em contextos internos e externos distintos de 2003-2010. Na primeira década do século XXI, o cenário internacional foi caracterizado pela ascensão dos países emergentes do Sul Geopolítico² (em particular a consolidação do poder da China), o engajamento militar dos Estados Unidos (EUA) na Eurásia devido à Guerra Global Contra o Terrorismo (GWT) no Afeganistão (2001-2014) e Iraque (2001-2011) e a crise econômica global de 2008 com epicentro nos EUA e na União Europeia. A margem de manobra brasileira era maior, diante destas mudanças e vácuos de poder.

Fora deste eixo ocidental tradicional EUA-UE-ONU, parecia ser possível abrir mais espaços e agregar recursos de poder com parcerias Sul-Sul e Norte-

¹ Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Osasco, Brasil. E-mail: crispece@gmail.com. ORCID: 0000-0003-1617-186X.

² Ao longo do texto, serão utilizados os conceitos de Sul ou Sul Geopolítico, visando apresentar um conjunto de países emergentes que possui objetivos externos convergentes, como a reforma da ordem internacional e autonomia. Para o conceito de Sul Geopolítico, ver Costa e Duarte 2023.

Sul. Internamente, a coalizão governamental era sustentada pela aliança estabelecida entre o Partido dos Trabalhadores e setores mais tradicionais da elite político-econômica nacional. O Vice-Presidente José de Alencar realizava a ponte entre estes setores e o Partido dos Trabalhadores (PT), havendo uma acomodação com as forças de centro-direita e de grupos de interesse diversos associados à exportação de commodities, infraestrutura e o setor financeiro. Havia a conciliação destas políticas com uma agenda de bem-estar social. O cenário legislativo era mais favorável, devido à abrangência da coalizão que, apesar das dificuldades, ajudava na formação de maiorias para as votações. Igualmente, ainda que em 2002 a economia brasileira estivesse em uma situação de estagnação, o legado de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) era de um país estável.

A segunda década deste mesmo século apresenta tendências opostas: uma dinâmica política interna marcada pela quebra do pacto estabelecido na primeira gestão Lula, que levou ao impeachment de Rousseff em 2016 (Bastos e Hiratuka 2020, Milan 2016), com a migração dos grupos de interesse citados acima para o centro e a extrema direita. Prevaleceu a vulnerabilidade econômico-social, gerada pelo seu redirecionamento para o modelo neoliberal e pelas pressões da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) que, entre 2020-2021, paralisaram a economia global.

Da confirmação da vitória eleitoral até a posse, chegando a 08 de janeiro de 2023, o Brasil atravessou um período de crise institucional e risco de ruptura democrática. Inicialmente focados no imediato pós-eleição, estes movimentos levaram à paralisação de vias públicas e manifestações populares, culminando na tentativa de golpe, com a invasão e destruição de prédios públicos na capital federal, Brasília.

Mesmo que a quebra do regime não tenha ocorrido, estes sinais, somados à eleição de um Congresso conservador (maioria do “centrão”), na Câmara e no Senado, sinalizavam uma base governamental frágil, sustentada na coalizão de forças progressistas. Ocupada pelo ex-governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, nome histórico do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) que migrara para o PSB (Partido Socialista Brasileiro), a Vice-Presidência buscava ampliar estas articulações com as forças do centro. Alckmin assumiu o cargo de Ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, também como forma de interagir com os setores produtivos.

O contexto internacional mostrou-se mais sensível, devido à aceleração da transição hegemônica, com a competição EUA-China. Devido à coexistência competitiva entre estas potências, ocorre a elevação de choques geopolíticos e geoeconômicos entre ambas. Do centro à periferia, todos os

continentes apresentam conflitos e polarizações políticas: Rússia-Ucrânia, Israel, Iêmen, fortalecimento da extrema-direita somente para mencionar alguns fenômenos. Continua a desconcentração de poder, produzindo, como aponta Visentini (2025), uma multipolaridade instável.

É possível realizar um paralelo, mesmo que algumas condições sejam distintas (como, por exemplo, a interdependência EUA-China), entre o momento atual e a década de 1930. O declínio da Pax Britannica e os desequilíbrios existentes desde a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), os arranjos do Tratado de Versalhes (1919), a Grande Depressão (1929), a ascensão do fascismo e potências desafiadoras (Japão e Alemanha) e o reposicionamento dos EUA geraram a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Se existem paralelos entre os anos 1930 e os 2020, poderia ser reproduzida a chamada “autonomia na dependência” (Moura 1980), quando o Brasil barganhou entre os EUA e a Alemanha? Em termos concretos, os protagonistas da atual transição hegemônica são os EUA e a China, os dois principais parceiros individuais do Brasil. Segundo Hirst (2025), o bilateralismo Brasil-EUA é afetado por este contexto, e, por consequência, igualmente o será o bilateralismo Brasil-China. Qual o impacto para a agenda de Lula 3?

Com base nestas perguntas, o objetivo do texto é avaliar as relações Brasil-EUA³ e Brasil-China no terceiro mandato de Lula. Não se pretende esgotar ou mapear todas as iniciativas de Lula 3, mas sim propor reflexões a partir de alguns princípios gerais, focando nas parcerias bilaterais. Para isso, o texto estará dividido em três partes, além desta Introdução e Considerações Finais. Na primeira parte, “Panorama Conjuntural e Estrutural (2003-2022)”, apresenta-se uma breve contextualização do período Lula 1 e 2, e das presidências que o sucederam. Agrega-se a este mapeamento um conjunto de reflexões estruturais, sistematizando variáveis geopolíticas, geoeconômicas e geoculturais com impactos na formulação de políticas e tomadas de decisão. A segunda parte, “Estabilidade e Reconstrução Relativa (2023-2024)”, aborda o biênio inicial da gestão, enquanto a terceira, “Ação Defensiva, Adaptação e Pragmatismo (2025-2026)”, avalia a continuidade do governo diante de condições adversas.

Panorama Conjuntural e Estrutural (2003-2022)

³ Algumas das reflexões e argumentos sobre as relações Brasil-Estados Unidos em Lula 3 foram abordadas em Pecequilo 2025 e Pecequilo 2025b, sendo aqui retomadas.

Durante o primeiro ciclo de governo Lula, entre 2003-2010 (com a reeleição em 2006), as relações internacionais do país apresentaram um significativo processo de adensamento e ampliação. Este processo abrangeu tanto inovações nas interações estatais e multilaterais Sul-Sul e Norte-Sul, quanto a recuperação do sentido estratégico de projetos como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e de relações bilaterais com nações como os EUA e a China⁴.

Nas inovações, foram criados mecanismos de integração regional sul-americana como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), coalizões de geometria variável como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China⁵) e o G-20 comercial para as negociações da Organização Mundial de Comércio (OMC). O G-20 financeiro assumiu um papel central, como fórum de negociação ampliado de questões econômicas.

Na agenda Sul-Sul destacaram-se a Cúpula América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), somados a esforços de dinamização diplomática com a África, a Ásia e o Oriente Médio. O Brasil enfatizava a Cooperação Sul-Sul (CSS) para o desenvolvimento, com uma forte interdependência entre programas sociais internos e o campo externo como o Fome Zero. Além do Fome Zero, projetos como o Bolsa Família, Farmácia Popular e Minha Casa, Minha Vida, compunham um conjunto de pautas de bem-estar social em políticas públicas (assim como políticas de expansão do ensino) que se tornaram referência internacional.

Sobre a recuperação do sentido estratégico de projetos e parcerias, em particular com Mercosul, China e EUA, como citado, a pauta Lula 1-2 apresentou complexidade. No caso do Mercosul, assim como outros arranjos de integração regional baseados na América do Sul, o bloco operava em pautas comerciais, mas como plataforma de projeção internacional para negociações com outras regiões e blocos, dentre os quais a União Europeia

4 Conduzindo este processo, o Embaixador Celso Amorim esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães atuou como Secretário Geral do MRE, e o acadêmico Marco Aurélio Garcia como Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais.

5 Em 2011, a aliança teve sua primeira ampliação com o ingresso da África do Sul, passando a ser BRICS. Em 2024, tornou-se BRICS Plus, com a entrada de Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã como membros plenos, seguidos em 2025 pela Indonésia. O BRICS Plus ainda conta com países parceiros como Argélia, Belarus, Bolívia, Cazaquistão, Cuba, Malásia, Nigéria, Tailândia, Turquia, Uganda, Uzbequistão e Vietnã. Dados coletados em: BRICS. Brasil 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics>. Acesso em 25 mar. 2026.

(UE). A preservação da governança democrática e da autonomia dos países membros era definida como prioridade.

Avaliando a parceria com a China, existe um incremento no relacionamento, com a junção de pautas geopolíticas e geoeconômicas. Desde o seu reestabelecimento em 1974, no contexto do Regime Militar (1964-1985), no âmbito da política externa do Pragmatismo Responsável e Ecumênico do governo Geisel (1974-1979), as relações diplomáticas sino-brasileiras sustentaram um padrão que priorizava a agenda comercial. O intercâmbio era caracterizado pela instrumentalidade e unidimensionalidade econômica, com foco na abertura de mercados e oportunidades. Ainda que esforços de cooperação científico-tecnológica existissem, como o programa de satélites China Brazil Earth Resources (CBERS) lançado em 1988, a China não figurava nem quantitativa nem qualitativamente como um parceiro visto como prioritário.

No pós-Guerra Fria, principalmente na década de 1990, mesmo esta agenda foi colocada em segundo plano devido à prioridade atribuída ao eixo Norte-Sul por gestões como as de Collor de Mello (1990-1994) e o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). A situação somente começaria a se alterar a partir de 1999-2002, quando a política externa de FHC passou a buscar alternativas Sul-Sul, com destaque às nações emergentes, Rússia, Índia e China. Em uma reação à crise econômica nacional (e à ausência de benefícios vindos do eixo Norte), tais parcerias passaram a ser definidas como estratégicas, mas o seu conteúdo ainda pendia às agendas comerciais.

Foi somente no período 2003-2010 que as relações bilaterais tiveram um salto qualitativo, com a convergência de pautas Sul-Sul. Esta convergência inseriu componentes multidimensionais nas trocas sino-brasileiras de caráter político-estratégico-social. Este avanço foi percebido por uma maior complexidade de agendas bi e multilaterais, como os BRICS, a retomada de projetos científicos e tecnológicos, a defesa do multilateralismo, multipolaridade e reforma da ordem mundial. O ano de 2004, além de marcar a comemoração dos trinta anos das relações bilaterais Brasil-China, caracterizou-se pela ampliação das estruturas formais de cooperação com a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) e do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC).

A China iniciou um processo de participação em obras de infraestrutura e desenvolvimento no Brasil, que, no governo seguinte da Presidente Dilma Rousseff, resultaram no Plano Decenal de Cooperação Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China (2012-2021) e no Plano de Ação Conjunta Brasil-China (2015-2021). Outro marco foi a consolidação da China como principal parceiro comercial

individual do Brasil entre 2009-2010. Historicamente, desde a independência brasileira, o eixo ocidental representado inicialmente pela Grã-Bretanha e depois pelos EUA, concentrava as exportações e importações brasileiras. Nesta nova realidade, os EUA passaram a ocupar a segunda posição na pauta comercial brasileira. Segundo Pereira (2025),

Em 2001, a participação dos Estados Unidos nas exportações brasileiras era de 24,4% e a da China de 3,3%. Em 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos, e em 2023, a participação da China foi de 30,7% enquanto a dos Estados Unidos foi de 10,9%. A China ganhou em termos percentuais a partir de 2012 e a América do Sul com início em 2013. Em 2023, a participação da União Europeia foi de 13,6% e da América do Sul de 12,5% (...). No acumulado do ano até outubro de 2024, a participação da China foi de 29,3% e dos Estados Unidos de 11,6% (Pereira 2025, 53).

No que se refere às importações,

(...) o comportamento é similar. No entanto, a diferença entre os percentuais é menor. A participação da China ultrapassou a dos Estados Unidos de forma contínua a partir de 2018, e em 2023 as participações foram: China (21,1%); União Europeia (18,9%); Estados Unidos (15,8%) e América do Sul (11,3%). No acumulado do ano até outubro de 2024, a participação da China foi de 23,9% e dos Estados Unidos de 15,5% (Pereira 2025, 53).

Pereira (2025) aponta a concentração das exportações brasileiras no setor primário, commodities agropecuárias e minerais⁶. Esta reorientação (reprimarização) tem levado à desindustrialização do Brasil. Somada a outros fatores, como os baixos investimentos em ciência, tecnologia e inovação, estas tendências revelam uma mudança no perfil econômico nacional.

A elevação da importância da China no ranking de parceiros comerciais e de aumento da interdependência não ocorreu exclusivamente no Brasil. Ele faz parte da projeção internacional chinesa além de seu entorno geográfico, no qual se incluiu, no século XXI, um processo de expansão à América Latina. A China passou a ocupar vácuos de poder deixados pelos EUA nos setores citados de comércio, infraestrutura e desenvolvimento. Além das parcerias

⁶ No caso das relações bilaterais Brasil-China, o país representa um importante pilar da segurança alimentar chinesa com suas exportações de grãos e diversos tipos de carne (bovina, frango e porco).

bilaterais com nações hemisféricas, a partir de 2018, a presença chinesa entrou em uma nova etapa, com o Fórum China-CELAC. Na oportunidade, foi estabelecido um Plano de Ação, visando a ampliação da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI⁷) para a América Latina. Embora o Brasil não faça parte da BRI, até a finalização deste texto em março de 2026, este processo é essencial para compreender a atualização da política dos EUA para o hemisfério no segundo mandato de Trump (2025-Atual).

Sobre as relações bilaterais Brasil-EUA, a gestão Lula apresentou momentos de cooperação, como o estabelecimento do Diálogo Estratégico em 2005 (elevado a Diálogo Global em 2011) e os acordos no setor energético (etanol), como de tensões. Embora exacerbadas pela oposição ao governo Lula como momentos de ruptura e agressividade brasileira, tais tensões representavam, na realidade, uma contrarreação hegemônica natural ao processo de reposicionamento do país no equilíbrio de poder mundial. Além das coalizões, CSS e projetos de integração, o Brasil ampliou sua atuação e resistência em fóruns de negociação como a OMC e seu protagonismo em mediações internacionais, com destaque, em 2010, à conclusão do Acordo Nuclear Tripartite Brasil-Irã-Turquia. Embora não tenha sido implementado por pressões dos EUA, o Acordo foi representativo da capacidade de potências regionais, Brasil e Turquia, negociarem agendas geopolíticas de relevância, como mediadores (Hirst 2022).

Estas iniciativas consolidaram a autonomia nacional entendida como incremento de recursos de poder e o reposicionamento do Brasil no equilíbrio de poder mundial por meio da abertura de oportunidades externas e de parcerias (Visentini 2013)⁸. Nas palavras do Embaixador Amorim, era uma política externa “altiva e ativa” (Amorim 2015), de perfil elevado. Termos como autonomia pela diversificação (Vigevani e Cepaluni 2003) e eixos combinados (Pecequilo 2021) também definem estas dinâmicas.

A despeito dos avanços obtidos, em nenhum momento a política externa de Lula foi consensual. Como resultado, houve uma quebra da agenda “altiva e ativa” entre 2011-2022, período que antecede o retorno de Lula ao Planalto. Neste interregno, que abrangeu as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), predominou uma pauta de baixo perfil, definhamento e desconstrução.

7 Lançada em 2013 no governo de Xi Jinping, a BRI (e/ou Nova Rota da Seda) é um projeto baseado na interconectividade da China às regiões eurásianas (África, Europa, Oriente Médio, Ásia) pela construção de corredores terrestres e marítimos de infraestrutura. Recomenda-se Xing (2019) para um panorama.

8 Sugere-se Pinheiro e Lima 2018, para o debate conceitual sobre a autonomia na política externa brasileira.

Destes três governos, Dilma, eleita pelo PT e como sucessora de Lula, representou a continuidade, mas com menor ênfase à política internacional, Temer trouxe de volta a pauta Norte-Sul e Bolsonaro representou a quebra mais significativa. Ainda que alguns analistas apontem que tal quebra foi representada por seu alinhamento aos EUA, na sobreposição com o biênio final do primeiro mandato de Trump iniciado em 2017, entre 2019 e 2020, este não era um fato inédito nas relações internacionais.

É necessário qualificar a ruptura, indicando que ocorre uma mudança de postura brasileira diante do multilateralismo e da ordem internacional liberal, com ênfase na defesa do ocidentalismo e de valores conservadores (Casarões e Farias 2021). Esta mudança buscava aderência às visões de Trump de contestação de regimes internacionais, principalmente os de temas sociais (direitos humanos em geral, meio ambiente e saúde), da CSS em organismos internacionais e a invalidação destes próprios organismos como fóruns de cooperação. Embora, como citado, o alinhamento aos EUA não fosse algo inédito, estas dimensões representaram a quebra relativa.

Isso se traduziu no abandono da demanda pela atualização dos organismos multilaterais e no esvaziamento estratégico das coalizões de geometria variável como os BRICS, da CSS como um todo, e da integração sul-americana com a saída da CELAC e o encerramento da UNASUL. Ao mesmo tempo, este “abandono” do multilateralismo não era linear à medida que o Brasil negociava, via Mercosul, o acordo comercial com a UE e, como parte da agenda econômica neoliberal, sua inclusão como membro da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). Ou seja, o multilateralismo vertical (Norte-Sul) era prioridade, enquanto a agenda Sul-Sul não.

A parceria sino-brasileira alternava críticas ideológicas e notícias falsas (principalmente na pandemia do COVID-19), com a dependência econômica de setores exportadores. Tais setores, que compunham o núcleo duro dos grupos de interesse da coalizão governamental, como o exportador de commodities, exerciam pressões no governo para evitar a perda de mercados. O próprio governo não podia abrir mão do mercado chinês e de outros, como do Oriente Médio. Assim, era preciso acomodar todos estes grupos de interesse, definidos por Casarões (2019) em 5Bs: bala (segurança pública), boi (agronegócio e commodities), bíblia (eleitorado evangélico e conservador), bancos (setor financeiro) e bolsolavismo (defesa do ocidentalismo representada pelas ideias de Olavo de Carvalho). De forma realista, pontua-se que quatro destes cinco grupos nunca deixaram de ser atuantes no cenário político interno, o que varia é como influenciam este cenário e se movimentam nas coalizões: bala, boi, bíblia e bancos.

Não cabe aqui adentrar todas as ações do período, mas sim pontuar que as diversas disputas domésticas em torno das relações bilaterais e multilaterais do país prevalecem. Tal constatação deriva da avaliação de que a política externa é influenciada por cinco componentes estruturais. Tais componentes possuem dimensões históricas e contemporâneas, associando-se à evolução da política externa brasileira, da hegemonia dos EUA e das transformações internacionais. Quais são estes componentes estruturais?

O primeiro componente refere-se ao peso dos EUA no perfil do Brasil como país ocidental, com influência nos modelos de desenvolvimento nacionais ao longo do tempo. A lógica do alinhamento em termos políticos, sociais, econômicos, culturais e estratégicos encontra-se enraizada no pensamento brasileiro e é compartilhada por grupos de interesse diversos. Isso leva a uma definição negativa das prioridades nacionais, pois a construção do projeto de Estado é pensada não de forma endógena, e sim exógena, a partir do que certa política ou medida trará de impactos nas relações com os EUA.

Segundo, desde 1945, os EUA exercem o papel de hegemonia no sistema internacional, contendo a ascensão de desafiadores que possam ameaçar seus interesses e posições estratégicas em todos os continentes. Ainda que também amparada no convencimento e na ideologia, por meio de organismos internacionais governamentais e a retórica liberal, a Pax Americana não se furta ao uso de medidas unilaterais ou bélicas.

Terceiro, na América Latina, esta hegemonia encontra-se mais acentuada devido ao fator geopolítico. A região é uma área preferencial de influência dos EUA, conforme definido pela Doutrina Monroe de 1823. De acordo com esta Doutrina, a região das Américas deve ser preservada como esfera de projeção e fronteira de segurança. Três prioridades derivam da doutrina: a contenção de ameaças intrarregionais, a prevenção de riscos extrarregionais e a promoção dos regimes democráticos e do livre mercado.

Quarto, a despeito da continuidade hegemônica, os EUA encontram-se pressionados pela mudança de sua sociedade e do sistema internacional. Em sua sociedade, ocorre uma transformação do perfil econômico, social e populacional, que acarreta desequilíbrios e fragmentações. Observa-se a reorganização de grupos de interesse, com a ascensão de novas elites como as das grandes empresas de tecnologia, que se somam às tradicionais ligadas ao complexo industrial-militar e energético. A mudança do sistema internacional refere-se à reorientação dos recursos de poder para o Sul, em particular às nações emergentes e, mais especificamente, à China.

Quinto, para o Brasil, a ascensão da China no mundo e como parceira bilateral pode já ser considerada como um elemento estrutural na definição da política externa. Não só a China ocupa posição de destaque na balança

comercial, como cresce sua participação em investimentos diretos, projetos de infraestrutura e abertura de empresas transnacionais no país. Portanto, tanto os EUA quanto a China podem, no século XXI, ser vistos como parceiros estruturais: os EUA nas dimensões geopolítica, geoeconômica e geocultural, e a China na geopolítica e na geoeconomia. E qual o impacto destas análises conjunturais e estruturais para Lula 3?

Estabilidade e Reconstrução Relativa (2023-2024)

Como discutido, a chegada ao poder de Lula 3^o foi cercada de desafios muito mais significativos do que os de seus mandatos anteriores. Também como mencionado, o marco de Lula 3 foi a retomada de princípios e agendas sintetizadas na expressão “O Brasil Voltou”. Guimarães (2025) traduz esta fase da política externa como de uma “autonomia pela reconstrução”. O objetivo era garantir um reposicionamento do país no mundo e ganhos de poder (portanto, a definição de autonomia), e fazê-lo a partir de bases conhecidas, que seriam adaptadas à nova realidade. Em termos práticos, embora o objetivo de reconstruir para avançar seja claro, ele sinaliza alguns problemas.

Primeiro, a demanda de reconstruir ocorre porque houve a quebra como resultado de disputas políticas domésticas e de movimentações de grupos de interesse. Segundo, o desmonte de iniciativas, como as da integração sul-americana, foi rápido. Terceiro, este desmonte e a relativização de princípios e regimes internacionais simbolizam a ausência de consenso sobre o projeto nacional. Ou seja, as mudanças não foram resultado apenas de ações voluntaristas, mas sim parte do choque de modelos domésticos que refletem lutas políticas. Sem compreender estas oscilações, ou construir consensos sustentáveis, o ciclo construção-desconstrução pode se repetir. Diante destas observações, como se desenharam as políticas de Lula 3 em seu primeiro biênio?

No campo interno, retomaram-se os investimentos em políticas sociais de bem-estar e foram lançadas metas ambiciosas de desenvolvimento e de modernização com projetos como a “Nova Indústria Brasil” e a nova “Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”. Compunha esta agenda um terceiro projeto, com dimensões domésticas e externas, as “Rotas de Integração Sul-Americana”. Enquanto as Rotas de Integração visavam

9 Em Lula 3, o Embaixador Celso Amorim assumiu o cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, enquanto o Embaixador Mauro Vieira foi indicado como Ministro das Relações Exteriores e a Embaixadora Maria Laura da Rocha como Secretária Geral do MRE.

recuperar projetos de integração regionais liderados pelo Brasil, com foco na infraestrutura, os demais focavam na dimensão da modernização. Como traço comum, os três projetos formavam um arco no qual o papel do Estado como indutor do desenvolvimento de setores estratégicos era recuperado.

Entretanto, as condições materiais internas e externas não contribuíam para o avanço destes projetos. Adicionalmente, existiu uma contrarreação hegemônica externa e a retomada do poder por oligarquias internas na região, colocando em xeque a chamada “Onda Rosa”, que correspondera no início do século XXI à ascensão de governos progressistas. Com isso, passaram a se alternar governos de orientação de direita e esquerda, aumentando a instabilidade institucional. Por fim, o avanço da China na América Latina, a tornava a principal parceira individual dos países locais, promovendo a quebra de processos de integração política.

Portanto, o espaço de manobra brasileiro era menor, assim como sua capacidade de ocupar espaços. Isso não significa que o Brasil não tenha peso ou liderança, mas sim que as dinâmicas de cooperação precisavam ser pensadas em moldes atualizados mais flexíveis. A possibilidade de retomar projetos como a UNASUL é baixa diante das atuais condições. O próprio Mercosul, como instrumento estratégico, perde espaço para o Mercosul focado no comércio e nas negociações birregionais, sendo o marco do período as negociações Mercosul-UE. O acordo foi finalmente assinado em janeiro de 2026, após cerca de duas décadas, e apresentado como prova do sucesso do multilateralismo.

No que se refere ao multilateralismo, Lula 3 obteve sucesso, desde o seu início, na recuperação da imagem do Brasil. Outro ponto positivo foi o exercício da Diplomacia Presidencial. Priorizaram-se esforços para que o Brasil fosse sede de grandes eventos multilaterais ao longo do mandato, no exercício da presidência de blocos e alianças. Entre 2023-2024, o Brasil esteve à frente da presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas (outubro a novembro de 2023), como membro não permanente, e exerceu a presidência do G20 financeiro (realizando a Cúpula no Rio de Janeiro em novembro de 2024). Para o biênio 2025-2026, em particular 2025, ocupou as presidências do Mercosul e do BRICS Plus e organizou a COP-30.

O Brasil valorizava as agendas multilaterais e os temas sociais como este breve panorama indica. Contudo, a segunda década do século XXI mostrava um certo descompasso entre este foco brasileiro e as dinâmicas geopolíticas e geoeconômicas, que tendiam à diminuição da relevância dos espaços multilaterais. As relações interestatais ganhavam precedência sobre as não-estatais, o que afeta tanto a dinâmica quanto à percepção das relações bilaterais com os EUA e com a China.

Sobre o intercâmbio Brasil-EUA, o governo democrata de Joe Biden

exerceu um importante papel entre 2021-2023, considerando a situação de instabilidade política nacional. Ainda no período Bolsonaro, a preocupação dos EUA foi a de sinalizar que não apoiaria movimentos antidemocráticos que oferecessem risco de ruptura democrática. Diversas autoridades dos EUA estiveram no país entre 2021-2022, dentre os quais o Diretor da Central de Inteligência (CIA), William Burns, e Jake Sullivan pelo Conselho de Segurança Nacional. Outra preocupação era conter os avanços geopolíticos e geoeconômicos da China, evitando uma confrontação com o governo brasileiro.

Divergências com relação à neutralidade do Brasil na Guerra Rússia-Ucrânia eram presentes, mas se evitavam choques. O Brasil participou como convidado dos EUA na Cúpula Ambiental e na Cúpula das Américas, mesmo sem convergência político-estratégica. Em 2022, a Embaixadora dos EUA no Brasil, em audiências públicas no Legislativo brasileiro, reafirmaria o apoio a uma transição de governo pacífica, estável e em consonância com as regras democráticas. Neste quadro, os EUA, ao lado da comunidade internacional, condenaram a tentativa de golpe de janeiro de 2023.

Para o governo Lula, a sobreposição com a gestão Biden foi avaliada como positiva devido à convergência de pautas sociais, nos campos de democracia-direitos humanos-meio ambiente. Em fevereiro de 2023, em viagem de Lula aos EUA, houve a reafirmação desta agenda comum, dinâmica que persistiu até o fim da gestão democrata em 2024. Contudo, os resultados concretos desta convergência não são tão significativos quanto à dimensão retórica que os acompanha. Neste campo, podem ser mencionadas a “Parceria pelos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras” (Iniciativa do Trabalho Decente), a participação dos EUA no Fundo Amazônia e a defesa de iniciativas pró-energia renovável e para o combate das mudanças climáticas.

Na geopolítica, o Brasil negociou, ao lado dos EUA, o Acordo de Barbados com a Venezuela, pelo qual o governo de Nicolás Maduro comprometia-se a respeitar os resultados do pleito que ocorreria em 2024 no país. Porém, mantiveram-se desacordos como o já citado sobre a Guerra Rússia-Ucrânia, com o Brasil não abdicando de suas críticas a Israel no confronto na Faixa de Gaza (iniciado em outubro de 2023). Também não existiram avanços econômicos significativos, com o comércio bilateral mantendo as tendências já examinadas de foco na China. A iniciativa da Parceria para as Américas de Prosperidade Econômica (PAEP), projeto de desenvolvimento dos EUA para a região da América Latina não englobava o Brasil.

Pode-se dizer que, para as relações bilaterais Brasil-EUA, o primeiro biênio Lula foi de estabilidade (que envolvia tanto a acomodação quanto a reconstrução), no qual convergências conviviam, sem rupturas, com divergências. A celebração do bicentenário das relações bilaterais em 2024 foi

considerada relevante, mas sem grandes avanços. Este fato resulta também da baixa prioridade atribuída pelos democratas à região da América Latina e ao seu envolvimento prioritário na Eurásia e na Ásia-Pacífico. Prevalencia um vácuo de poder, no qual a China crescia e o próprio Brasil tentava recuperar, sem sucesso, um arcabouço de integração sul-americana, como analisado.

Contudo, havia o predomínio de uma imagem de Biden, e seu partido, como de cordialidade. Esta imagem democrata tem suas raízes nos anos 1930 quando Franklin Delano Roosevelt implementara a Política da Boa Vizinhança (PBV) para o hemisfério americano. As “apostas” brasileiras de ofensiva multilateral durante todo o mandato Lula 3 demandavam um cenário internacional associado à continuidade dos democratas no poder, fosse com a reeleição de Biden, ou com a vitória de Kamala Harris¹⁰. Estas “apostas” brasileiras eram cercadas de uma certa utopia de que os EUA de Biden iriam promover uma valorização dos organismos internacionais e regimes, o que não possuía amparo, pelo menos na realidade geopolítica. A aderência de pautas não era tão significativa como se colocava. Uma das agendas de Biden, por exemplo, a crítica às autocracias, afetava as alianças Sul-Sul do Brasil. E com relação à China?

Comparativamente, as relações sino-brasileiras apresentaram maior densidade e amplitude do que as dinâmicas Brasil-EUA. Como indicado, a China, assim como os EUA, passou a exercer um peso estrutural na definição das políticas brasileiras, devido ao aumento de sua influência econômica. Diferente dos EUA cuja atuação não avança em projetos concretos de cooperação para o desenvolvimento, infraestrutura e comércio, a China opera no sentido contrário: o de aprofundamento dos intercâmbios bilaterais, a maior efetividade das alianças multilaterais e a consolidação de projetos como a BRI.

Lula 3 retoma uma concepção político-estratégica multidimensional da relação, na qual se sobrepõem mecanismos bilaterais e multilaterais. Os dois países se movimentam em esferas diferentes de poder. Embora a política externa da China busque uma pauta horizontal com seus parceiros, na lógica ganho-ganho, a realidade indica que o Brasil, vis a vis a China e os EUA, é o país de menor poder relativo. Assim, como nos anos 1930, o país está entre duas potências protagonistas da transição hegemônica.

Entretanto, diferente daquele período, a barganha para a autonomia na dependência carece de dois elementos: primeiro, que o país possua um projeto nacional de Estado consensual, definindo suas prioridades e o

¹⁰ Lembrando que não haveria garantia de continuidade mesmo com um governo democrata que teria sido assumido por Kamala Harris e Tim Walz, à medida que Biden não concorreu à reeleição.

que deseja dos parceiros; segundo, que os dois polos em disputa estejam em posição de oferecer benefícios para que o Estado brasileiro possa ter um movimento pendular diante de oportunidades. Apesar das dimensões relatadas de projetos trazidos por Lula 3, não há consenso sobre as agendas e, no caso, dos polos, apenas a China traz possibilidades de desenvolvimento e cooperação, enquanto os EUA oscilam entre a cooperação retórica e a pressão.

No que se refere ao multilateralismo, o principal arranjo são os BRICS Plus, que amplia sua área de atuação geográfica, assim como retoma sua pauta de reforma da ordem internacional e defesa de um contexto pró-multipolaridade. Ocorre a defesa dos organismos multilaterais como fóruns. Uma eventual participação do Brasil na BRI não se encontra viabilizada do ponto de vista multilateral, pois isso representaria um choque mais direto com os interesses dos EUA. Porém, a lógica da BRI, centrada no aumento da interdependência entre a China e seus parceiros já é alcançada na dimensão bilateral.

Em 2023, o Presidente Lula visitou a China, com destaque à atração de investimentos para o país, a ampliação das atividades de transnacionais chinesas no país (em particular no setor automobilístico¹¹), a convergência em agendas de meio ambiente e a atualização dos planos de cooperação (em 2022, havia sido lançado o “Plano Estratégico 2022-2031”). Para a consolidação desta parceria estratégica, foi assinada a “Declaração Conjunta Entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global”.

Conforme levantamentos do CEBC (Conselho Empresarial Brasil-China), há uma ampliação da atuação chinesa no Brasil, além do comércio. Antes concentrados em infraestrutura (energia, comunicações, transportes), os investimentos chineses exploram novas pautas para a reindustrialização e a Economia Digital (Cariello 2024). No caso da Economia Digital, o tema envolve três camadas: a material, a virtual e a tradicional. A camada material desdobra-se em cinco setores: minerais críticos e terras raras, tecnologias de base, equipamentos e dispositivos, infraestrutura e telecomunicações. Por sua vez, a camada virtual abrange mais cinco dimensões: as tecnologias habilitadoras, as plataformas intermediadoras, as redes sociais, mídia e conteúdo digital, além dos softwares. Por fim, a camada tradicional refere-se a como os setores já existentes da economia podem ser transformados a partir da tecnologia (Pecequillo e Marzinotto, 2024).

A Economia Digital é um dos principais campos de competição entre

¹¹ Um dos eventos que melhor exemplifica a ocupação chinesa de espaços dos EUA no Brasil foi a instalação da fábrica de BYD, empresa de carros elétricos, na Bahia, em local antes explorado pela multinacional estadunidense Ford.

os EUA e a China no processo de transição hegemônica, e o Brasil é um dos países mais afetados. Além de possuir reservas brutas de minerais críticos e terras raras, o país possui um mercado atrativo para as grandes empresas de tecnologia. A geopolítica da Economia Digital e a competição dos complexos industriais-digitais afetam ambas as relações, e poderia ser um campo de barganha.

Todos estes setores são representativos do que Galvão e Leme (2024) definem como áreas de complementaridade para uma convergência pragmática. Tal convergência, entre junho e novembro de 2024, com a visita do Vice-Presidente Alckmin à China e a vinda do Presidente chinês ao Brasil para a Cúpula do G-20, representou mais um salto qualitativo no intercâmbio. Estabeleceu-se a “Comunidade de Futuro Compartilhado por um Mundo mais Justo e um Planeta Sustentável” (BRASIL 2024) e um conjunto de trinta e nove acordos. Não cabe aqui listá-los em toda sua extensão, mas indicar que tais projetos possuem diretivas associadas aos planos de reindustrialização e modernização do Brasil, cooperação científica, tecnológica e para a inovação, assim como a permanência de investimentos em commodities e infraestrutura¹². Este aprofundamento coincidiu com os cinquenta anos do intercâmbio sino-brasileiro, cujas metas visavam, justamente, uma nova etapa mais profunda da parceria¹³.

O primeiro biênio Lula pode ser definido como positivo na recuperação da retórica da política externa e na promoção de iniciativas multilaterais. Por outro lado, o sucesso prático precisa ser qualificado, vide as limitações encontradas em algumas metas (América do Sul) e o avanço de outras (relações com a China). No século XXI, a China consolidou-se como componente estrutural da política externa. Ao mesmo tempo, as relações com os EUA apresentaram uma tendência inercial. A postura brasileira não se convertia tanto em uma barganha triangular, mas em aproveitamento de espaços, diante do vácuo de poder estadunidense. Esta situação alterou-se de forma significativa a partir do biênio final da gestão Lula, a partir da transformação dos elementos estruturais da política externa (EUA-China-Transição Hegemônica) por meio de elementos conjunturais (a eleição do republicano Donald J. Trump em novembro de 2024).

12 Dentre os principais acordos encontram-se “Plano de Cooperação do Governo da República Federativa do Brasil e do Governo da República Popular da China para o estabelecimento de sinergias entre o Programa de Aceleração do Crescimento, o Plano Nova Indústria Brasil, o Plano de Transformação Ecológica, o Programa Rotas da Integração Sul-americana, e a Iniciativa Cinturão e Rota”. Estes e demais acordos podem ser acessados em: BRASIL 2024.

13 Para uma coletânea sobre o cinquentenário, ver Castro e Loureiro 2024.

Ação Defensiva, Adaptação e Pragmatismo (2025-2026)

A volta de Trump à Casa Branca em janeiro de 2025, um evento conjuntural, gerou um processo de aceleração de fenômenos que mudou o cenário no qual a política externa brasileira (e de todos os países) se movimentava. Embora os princípios e prioridades gerais possam se manter os mesmos da parte do governo Lula, as dinâmicas estruturais e conjunturais oferecem pressões distintas neste biênio. Mais ainda, um biênio que representa os dois anos finais do terceiro mandato presidencial de Lula, com o acirramento das disputas eleitorais e polarizações. Há a necessidade de uma ação defensiva e adaptação a um contexto que se torna cada vez mais adverso, sobreposto aos dois primeiros anos de mandato de Trump 2.º, cujo signo é o da ofensiva.

A questão do multilateralismo foi uma das mais afetadas no planejamento das relações internacionais. Como debatido, o Brasil concentrou esforços em diversos processos de negociação multilateral. Com o retorno de Trump ao poder, os processos multilaterais como um todo foram afetados. Esta ação é similar à exercida pelo Presidente republicano em seu primeiro mandato de 2017 a 2020 quando promoveu a retirada dos EUA de alguns organismos e regimes internacionais, enquanto repactuava e exercia pressões sobre aliados e organismos. Este padrão se repetiu: suspensão da participação na Organização Mundial de Saúde e no Acordo de Paris, reavaliação da OTAN e a utilização das Nações Unidas como instrumento político.

Por outro lado, frente às alianças e organismos nos quais não participa, os EUA sinalizaram uma contrarreação hegemônica. Críticas aos BRICS Plus, principalmente a iniciativas como a desdolarização e coalizões para o desenvolvimento, são algumas das que podem ser mencionadas. A esfera multilateral como um todo e as coalizões de geometria variável são afetadas por uma agenda adversa.

De acordo com Guimarães (2025b), o retorno de Trump à Casa Branca trouxe, para a diplomacia brasileira, a necessidade de conter e engajar as ações dos EUA em cinco eixos: geopolítico, comercial, institucional/eleições, regional e tecnologia/infraestrutura. Para este texto, será aplicada uma divisão em três eixos (já utilizada em Pecequillo 2025b): geopolítica (geopolítica e regional), geoeconômico (comercial, tecnologia e infraestrutura) e geocultural (institucional e eleições). No período 2025-2026, as relações bilaterais Brasil-

EUA podem ser divididas em quatro fases¹⁴: janeiro-julho, agosto-setembro, setembro-dezembro e janeiro-março.

Com relação à primeira fase, janeiro-julho, as relações Brasil-EUA transcorreram dentro da normalidade, mesmo com o lançamento da Guerra Comercial em abril (Liberation Day). A Guerra Comercial foi sustentada por Trump na Autoridade Legal Para o Presidente Impor Tarifas segundo o Ato de Poderes Econômicos de Emergência Internacional (IEEPA), mecanismo criado ainda na década de 1970. A questão comercial foi declarada como uma emergência nacional (assim como a migração), o que permite o uso de mecanismos excepcionais. Suas raízes encontram-se na Lei Super 301, que prevê ações unilaterais dos EUA contra parceiros que, em sua avaliação, exerçam práticas comerciais injustas.

No que se refere à guerra comercial, a sobretaxa aplicada à América Latina e ao Brasil foi de 10%. Com isso, foram preservadas as exportações de commodities do Brasil aos EUA (carne bovina, suco de laranja, peixe, oleaginosas, dentre outros) e componentes de máquinas. O Brasil é um dos poucos países com os quais os EUA detêm superávits. Do ponto de vista lógico, não faria sentido a aplicação de um padrão tarifário maior, à medida que poderia afetar os preços de alimentos e a inflação estadunidense.

Esta situação permitiu uma certa acomodação do governo brasileiro no eixo geoeconômico. Porém, o mês de julho começou a sinalizar movimentações que levariam à deterioração do relacionamento. Na sobreposição geopolítica-geoeconomia, as pressões de Trump contra a desdolarização, meta dos BRICS Plus, aumentaram. Ainda que não tenha passado da retórica, as sinalizações eram de que os EUA não tolerariam iniciativas que prejudicassem o dólar. No campo geocultural, a prisão do ex-Presidente Bolsonaro e outros acusados pelos atos de 08 de janeiro de 2023, produziu nova articulação entre forças de extrema-direita nos dois países.

Uma primeira sinalização de Trump de que as pressões sobre o Brasil seriam elevadas ocorreu com a aplicação da Lei Magnitsky¹⁵ a autoridades brasileiras como o Ministro do Superior Tribunal Federal Alexandre de Moraes e o Ministro da Saúde Alexandre Padilha. A lei prevê a suspensão

14 Esta divisão já foi apresentada em Pecequilo 2025b, expandindo-a neste texto. Apesar de cada fase ser curta, justifica-se o recorte temporal por conta das mudanças de política dos EUA.

15 A Lei Magnitsky foi criada pelo ex-Presidente Barack Obama em 2012, como instrumento unilateral de pressão dos EUA a autoridades de terceiros países que estivessem, segundo sua avaliação, cometendo atos de corrupção e violação de direitos (ver BBC 2025, para maior detalhamento).

de vistos para os EUA e proibição de viagens ao país, por atos de corrupção, autoritarismo e violação de direitos humanos. Apesar da extrema-direita brasileira ter visto estas ações como resposta a seus pedidos de ingerência no governo Lula, havia uma motivação adicional até mais relevante: barrar a tentativa de regulação das empresas de tecnologia dos EUA (big techs).

A fase seguinte, agosto-setembro, abriu-se sob o signo desta escalada, e só seria encerrada com o breve encontro entre os Presidentes Lula e Trump, na Assembleia Geral das Nações Unidas em 23 de setembro de 2025. O marco do período foi a imposição da sobretaxa de 50% a produtos brasileiros exportados aos EUA, inclusive as commodities alimentares. Assim como o fez com outros países, como a Índia (e mesmo aliados como Japão e Coreia do Sul), o governo dos EUA utilizava as medidas tarifárias como instrumento de pressão política.

Para a extrema-direita brasileira, a imposição das tarifas foi essencial para retomar um ciclo de mobilização. A posição ofensiva de lideranças partidárias e em exercício de cargos públicos contra o governo Lula e pró-alinhamento aos EUA foram o marco deste período. Destacaram-se episódios como a “guerra dos bonés” utilizada como forma de engajamento em redes sociais: enquanto os bonés vermelhos do Make America Great Again (MAGA) defendiam concessões e alinhamento a Trump, os bonés azuis com a inscrição “O Brasil é dos Brasileiros” pregavam a autonomia.

Além destas cortinas de fumaça midiática, os bonés surgem como representativos do choque dos modelos de desenvolvimento e relações internacionais. Ao pregar a subordinação aos EUA, em um clima de pânico, os defensores do alinhamento representavam grupos de interesse econômicos que buscavam ceder às pressões de Trump. O governo Lula manteve uma postura equilibrada, passando de uma ação defensiva, a uma de acomodação e pragmatismo, com foco na soberania brasileira e na negociação diplomática. Esta movimentação foi positiva para Lula, tanto dentro quanto fora do país. Após o encontro Lula-Trump, de segundos, na abertura da Assembleia Geral da ONU, consolidou-se a mudança de rumos.

Este encontro abre a terceira fase das relações bilaterais, setembro-dezembro. Ao manter sua coerência, o Brasil demonstrou força, o que é respeitado por Trump, e manteve articulações com setores produtivos nacionais e dos EUA. Tais articulações, assim como as pressões inflacionárias nos EUA, levaram à redução das tarifas para commodities (carne e suco de laranja) majoritariamente, e à suspensão da Lei Magnitsky. Setores industriais brasileiros e algumas commodities como peixes e frutas não foram beneficiados por reduções significativas até o momento. Em outubro de 2025, Lula e Trump tiveram mais um breve encontro. Neste encontro, se

estabeleceu o compromisso de uma nova reunião presidencial para 2026, que continua sem data. Paralelamente, negociações comerciais continuaram sendo conduzidas pelo Vice-Presidente e Ministro do MDIC Alckmin, para incluir mais produtos brasileiros na lista de isentos de tarifas.

Como último evento deste ciclo, em dezembro, os EUA lançaram a Estratégia de Segurança Nacional (The White House 2025), doravante NSS-2025. Além da reafirmação de princípios do MAGA, da América Primeiro e do Paz Pela Força, a NSS-2025, trouxe uma reorientação na hierarquia de prioridades estadunidenses. Esta reorientação possui implicações diretas para o Brasil e a China, à medida que estabelece o Hemisfério Americano, como a “primeira prioridade” do interesse dos EUA, instaurando o Corolário Trump à Doutrina Monroe. As Américas são seguidas pela Ásia, Europa, Oriente Médio e África, sinalizando a projeção global da hegemonia dos EUA. Mas, principalmente, sinaliza-se que o vácuo deixado pelos EUA no Hemisfério Americano nas décadas anteriores, não será permitido. Portanto,

Depois de anos de negligência, os Estados Unidos irão reafirmar e reforçar a Doutrina Monroe para restaurar a preeminência americana no Hemisfério Ocidental, e para proteger nossa casa e ter acesso a regiões geográficas chave por toda a região. Negaremos aos nossos competidores não-Hemisféricos a habilidade de posicionar forças ou outras capacidades ameaçadoras ou de controlar recursos estratégicos vitais em nosso hemisfério. Este “Corolário Trump” à Doutrina Monroe é uma restauração potente e de senso comum do poder americano e suas prioridades, consistentes com os interesses de segurança americanos. Nossos objetivos no Hemisfério Ocidental podem ser resumidos em “Recrutar e Expandir”. Nós iremos *recrutar* amigos no Hemisfério para controlar a migração, interromper o fluxo de drogas e fortalecer a estabilidade e segurança em terra e no mar. Nós iremos *expandir* ao cultivar e fortalecer novas parcerias, enquanto aumentamos o apelo da nossa própria nação como parceiro econômico e de segurança de escolha para o Hemisfério (The White House 2025, 15-16, destaques em itálico do original).

Em seu primeiro mandato, Trump já iniciara a contrarreação hegemônica regional com projetos como o Growth in the Americas. Tal projeto pretendia suprir as demandas de investimentos e desenvolvimento hemisférico, por meio de parcerias público-privadas. Entretanto, não houve avanços e, do ponto de vista geoeconômico, os EUA possuem menor capacidade de projeção regional do que a China, por conta do direcionamento de recursos ao hemisfério e pela já consolidada influência econômica chinesa.

No recorte de janeiro a março de 2026, janeiro inicia-se sob o signo da aplicação do Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe à Venezuela, com a operação unilateral para a retirada do Presidente Nicolás Maduro do poder no dia 3. Nova intervenção militar, agora no Oriente Médio, ocorreu em 28 de fevereiro no Irã. Trump não se furtou a mencionar a possibilidade de uma intervenção em Cuba, cuja crise humanitária amplia-se, e outros países como Nicarágua e Iêmen. Neste recorte, ocorre uma aceleração de processos, e extensão das ações dos EUA, com impactos globais. Poucos meses antes das operações militares, Trump colocava-se como um potencial candidato ao Nobel da Paz, indicando ter sido responsável por processos de pacificação e negociações.

Em 2026, prevalece o exercício geopolítico da paz pela força. Não só Trump avançou neste aspecto militar de sua política externa, como tem feito estes esforços em condições de queda de popularidade interna e pressões sociais e institucionais. Conjunturalmente, os EUA continuam a sofrer os efeitos de cortes no orçamento interno (paralisação de serviços públicos, demissão de funcionários do governo, cortes nos serviços de saúde para a população de baixa renda, idosos e crianças), enquanto ampliam operações externas, a inflação mantém-se em patamares elevados (com potencial de aumento pela crise energética e alimentar). Outro evento que merece ser mencionado foi a reversão das tarifas pela Suprema Corte dos EUA em fevereiro de 2026. A Suprema Corte julgou a IEEPA ilegal, mas, até a finalização deste texto, o governo dos EUA continua aplicando tarifas a seus parceiros, por meio de outros mecanismos decisórios.

No que se refere ao MAGA, um evento que precisa ser mencionado em meio à queda de popularidade de Trump, foi a realização da Conservative Political Action Conference (CPAC), que expôs rachas existentes no MAGA, a busca de novas lideranças para 2028 (dentre as quais Marco Rubio, Secretário de Estado, e J. D. Vance, Vice-Presidente) e a movimentação de forças de extrema-direita de outros países. Neste campo, destaca-se a participação do candidato à Presidência da República Flávio Bolsonaro, que, em seu discurso na Convenção, acusou os EUA de Biden de interferir nas eleições de 2022, e ressaltou a importância de que o governo Trump atue, institucionalmente, no Brasil, nas eleições de 2026 (Alves 2026).

Em síntese, o breve período 2025-2026 revela o tipo ideal de uma intersecção entre os componentes geopolíticos, geoeconômicos e geoculturais das relações Brasil-EUA. Como este conjunto de circunstâncias de Trump 2.º, e a sistematização do Corolário, afetam as relações bilaterais Brasil-China?

Aplicando uma análise de conjuntura e de curto prazo, formalmente, os compromissos assumidos pelos dois países nas relações bilaterais

permanecem sem alteração. Entretanto, é preciso fazer uma diferenciação: se não há recuo em compromissos bilaterais, e, pode-se acrescentar multilaterais entre Brasil-China, há uma pressão externa que afeta os dois países de forma distinta devido ao seu grau de vulnerabilidade. Quando se consideram eventos como a intervenção dos EUA no Irã, por exemplo, a capacidade de resistência do Brasil à crise é menor do que a da China.

Entretanto, a preocupação com os impactos de Trump 2.0 não se restringe ao nível macro no qual o intercâmbio se insere, pois as instabilidades globais que afetam a China podem redirecionar suas prioridades ao seu entorno geográfico, com menor projeção na América Latina. No nível micro, isso poderia reduzir os investimentos e ações no Brasil, e existe o risco de que o país seja alvo de disputas sino-americanas. Neste campo, um tema deve merecer atenção: o acesso a minerais críticos e terras raras brasileiras, e a sua exploração por companhias estrangeiras. Além de já ser um dos focos do conflito sino-americano que envolve o Brasil, como já citado, o cenário se revela mais complexo com novas políticas anunciadas pela Casa Branca.

Dentre estas, em fevereiro de 2026, Trump lançou o “Projeto Cofre” (The White House 2026). Este projeto tem como objetivo estocar minerais críticos e terras raras para usufruto dos EUA pelos meios necessários, preservando sua autonomia. Entre Brasil, China e EUA, os EUA são o país que tem vulnerabilidade no setor devido à escassez de suas reservas, a China é a maior detentora e produtora, e o Brasil possui estes recursos, mas não os explora plenamente. Em dezembro de 2017, um embrião deste projeto fora lançado com a “Executive Order 13817, A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals” no primeiro governo Trump.

Do lado brasileiro, permanece em tramitação, até a conclusão deste texto, o Projeto de Lei 4404/2025 para a criação da Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE) e demais regulamentações referentes a estes recursos. Como um dos maiores detentores destas reservas, este vácuo de regulamentação chama a atenção. Um dos documentos mais atualizados no país é o Decreto nº 10567 (2021), mas que pouco avançou na regulamentação do setor¹⁶. Trata-se de um tema relevante, e a ausência de legislação brasileira de caráter soberano, mostra as dificuldades concretas para que o país exerça a barganha com seus principais parceiros.

¹⁶ Devido a este vácuo, e às disputas políticas do Brasil, em 2026, governos estaduais como o de Goiás, realizaram conversações para acordos com os EUA no setor, mesmo sendo uma prerrogativa de nível federal. O acordo chegou a ser fechado, mas não teria validade legal (Xavier 2026).

Considerações Finais

O período de janeiro de 2023 a março de 2026 pode ser definido como de uma autonomia ambígua. Apesar de sinalizar a reprodução de uma autonomia na dependência, a política externa de Lula 3 enfrentou diversos empecilhos internos e externos que não favoreceram a prática da barganha. Apesar disso, até pelo incremento da presença da China no Brasil, existiram ganhos de poder brasileiros, mesmo com os vácuos e as pressões dos EUA. O marco dos projetos das Rotas de Integração, da Nova Indústria Brasil e da Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia, assim como os acordos assinados entre Brasil e China no período (e com outros BRICS Plus) sinalizam a existência de saltos qualitativos. Se estes saltos serão mantidos, vide a proximidade de um novo ciclo eleitoral presidencial em 2026, é um ponto de interrogação.

Outra interrogação refere-se à capacidade de gestão interna e continuidade do planejamento estatal, diante de uma sociedade polarizada em torno de modelos econômico-sociais. A influência estrutural dos EUA na política externa brasileira é complexa, envolvendo, como analisado, elementos geopolíticos, geoeconômicos e geoculturais. As projeções nacionais também precisam levar em conta os desequilíbrios do multilateralismo, que demandam alianças mais pragmáticas e inovadoras de caráter Sul-Sul, o predomínio das relações interestatais e potenciais rupturas derivadas da transição hegemônica sino-americana.

A situação pode tornar-se mais crítica em 2027, uma vez que Trump 2.º enfrenta eleições de meio de mandato em novembro de 2026. Um de seus maiores trunfos desde 2025 tem sido a maioria republicana na Câmara e no Senado: a perda de uma das casas, ou ambas, pode colocar em xeque seu projeto político. Se prevalece uma certa clareza estratégica nas ações de Trump 2025-2026, dentro do quadro da “imprevisibilidade previsível”, e dos fatores unilaterais, estatais e da paz peça força envolvidos em suas ações, a reversão de suas condições favoráveis internas pode alterar sua postura. A aceleração da corrida presidencial dos EUA em 2028 também é um fator a se considerar.

Para o Brasil, as vulnerabilidades internas e externas, as polarizações domésticas e as oscilações de modelos podem levar a um novo interregno de baixo perfil. Não se pode descartar, considerados os elementos estruturais descritos no texto, e as dinâmicas conjunturais, que a conjugação de fatores geopolíticos, geoeconômicos e geoculturais leve a uma reaproximação aos EUA e a uma nova instrumentalização econômica das relações sino-brasileiras. Na

sobreposição de um novo governo brasileiro, de opções distintas àsquelas de Lula 3, à metade final do mandato de Trump 2.0, a hipótese de reprodução de um “alinhamento sem recompensa” (Moura 2021) deve ser considerada. Mais do que a ambiguidade, o risco é o da dependência, sem autonomia.

Referências

- Alves, Giovana. 2026. “Nos EUA, Flávio Bolsonaro apela por pressão sobre eleições no Brasil”. *Metrópoles*, 28 de março. <https://www.metropoles.com/brasil/nos-eua-flavio-bolsonaro-apela-por-pressao-sobre-eleicoes-no-brasil>.
- Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha- memórias da política externa ativa e ativa*. Rio de Janeiro: Benvirá.
- Bastos, Paulo Z., e Hiratuka, Celso. 2020. “The foreign economic policy of Dilma Rousseff’s government and the limits of dependency”. *Latin American Perspectives* 47 (2): 25-46. <https://doi.org/10.1177/0094582X19894590>.
- BBC. 2025. “O que é a Lei Global Magnitsky, que EUA usaram contra Alexandre de Moraes”. *BBC*, 28 de março. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cpvdd77og2ko>.
- Brasil. 2024. *DECLARAÇÃO CONJUNTA ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA SOBRE A FORMAÇÃO CONJUNTA DA COMUNIDADE DE FUTURO COMPARTILHADO BRASIL-CHINA POR UM MUNDO MAIS JUSTO E UM PLANETA MAIS SUSTENTÁVEL*. Acesso em 27 mar. 2026. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-sobre-a-formacao-conjunta-da-comunidade-de-futuro-compartilhado-brasil-china-por-um-mundo-mais-justo-e-um-planeta-mais-sustentavel.
- Brasil. 2024. *MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES*. Notas à Imprensa. Acesso em 25 jan. 2026. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-adotados-por-ocasio-da-visita-de-estado-ao-brasil-do-presidente-da-china-xi-jinping-2013-20-de-novembro-de-2024-1.
- Brasil. 2021. “Decreto no. 10.567 de 24 de March de 2021”. *Presidência da República*. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10657.htm.

- BRICS. 2025. *Brasil 2025*. <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics>.
- Cariello, Túlio. 2024. “Investimentos chineses no Brasil 2024-reindustrialização e transição energética”. *CEBC*. <https://www.cebc.org.br/>.
- Casarões, Guilherme. 2019. “Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro”. *Pensamiento Proprio* 49-50: 231-254
- Casarões, Guilherme Stolle Paixão e Deborah Barros Leal Farias. 2021. “Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order”. *Cambridge Review of International Affairs* 35 (5): 741–61. doi:10.1080/09557571.2021.1981248.
- Castro, Ana C., Loureiro, Marcia (orgs). 2024. *Brasil e China 50 anos: trajetória e perspectivas*. FUNAG.
- Costa, Hugo Bras Martins da e Rubens de Siqueira Duarte. 2023. “Global South versus Geopolitical South: A Debate on the Analytical Relevance of the Concepts”. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 12 (24). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.132863>
- Galvão, Marcos e Leme, Rafael. “Brasil e China: convergência pragmática, estabilidade e progresso constante”. 2024. *Carta Brasil-China. Edição Especial*. Agosto 2024. p. 5-8. <https://www.cebc.org.br/2024/08/15/edicao-especial-50-anos-de-relacoes-brasil-china/>. Acesso em 26 març. 2026.
- Guimarães, Feliciano de Sá. 2025. “Autonomia pela reconstrução: a política externa do governo Lula III”. *Cadernos IPRI*. DOI: 10.61623/cpe.viini6.a07
- Guimarães, Feliciano de Sá. 2025b. “Contain and Engage: How Brazil Should Deal with Trump 2.0.” *CEBRI-Journal* 4 (14): 16-33. <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.01.16-33.pt>
- Hirst, Monica. 2022. “Emerging powers and peace negotiations: The experience of Brazil in the nuclear talks with Iran”. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 8 (15). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.91944>
- Hirst, Monica. 2025. “Brasil-Estados Unidos: um bilateralismo político em tempos de transição mundial”. In *As relações Brasil-Estados Unidos no século XXI*, organizado por Monica Hirst e Lia Valls Pereira. FUNAG.
- Milan, Marcelo. 2016. “Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil”. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International*

- Relations* 5 (9). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.66485>
- Moura, Gerson. 1980. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Nova Fronteira.
- Moura, Gerson. 2021. *O alinhamento sem recompensa*. Edusp. <https://www.edusp.com.br/livros/alinhamento-sem-recompensa/>.
- Pecequilo, Cristina S. e Francisco Luiz Marzinotto Jr. 2024. “O complexo industrial-digital: inserção do Brasil no ecossistema sio-estadunidense”. *Revista Tempo do Mundo* 36: 253-282
- Pecequilo, C. S. 2021. “Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64 (1): e011. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100111>.
- Pecequilo, Cristina S. 2025. *O Brasil Entre Dois Mundos- Os Estados Unidos e a China*. Edições 70/Altabooks.
- Pecequilo, Cristina S. 2025. “Poder, Pragmatismo e Transformação”. *CEBRI Revista* 4 (16). <https://cebri.org/revista/br/artigo/240/poder-pragmatismo-e-transformacao>.
- Pereira, Lia Valls. 2025 “As relações comerciais Brasil-Estados Unidos no século XXI”. In *As relações Brasil-Estados Unidos no século XXI*, organizado por Monica Hirst and Lia Valls Pereira. FUNAG.
- Pinheiro, Leticia.; Maria Regina. S. de Lima. 2018. “Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy”. *Brazilian Political Science Review* 12 (3): e0003- 1/22
- The White House. 2025. *National Security Strategy of the United States of America*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.
- The White House. 2026. *Introducing Project Vault, a critical mineral stockpile for American businesses*. <https://www.whitehouse.gov/videos/introducing-project-vault-a-critical-mineral-stockpile-for-american-businesses-%F0%9F%92%8E%F0%9F%87%BA%F0%9F%87%B8/>.
- Trump, Donald J. 2017. “Executive Order 13817, A Federal Strategy To Ensure Secure And Reliable Supplies Of Critical Minerals”. *The American Presidency Project*, December 20. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13817-federal-strategy-ensure-secure-and-reliable-supplies-critical>.
- Vigevani, Tullo e Gabriel Cepaluni. 2007. “A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional* 29 (2).
- Visentini, Paulo Fagundes. 2013. *A projeção internacional do Brasil: 1930 a 2012*.

Elsevier.

Visentini, Paulo Fagundes. 2025. “A Multipolaridade Instável: construindo um conceito da transição sistêmica e suas alianças fluídas”. *Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa* 2 (1): 173-183.

Xavier, Camila. 2026. “O que dizem diplomatas sobre Caiado, Trump e as terras raras”. *Metropoles*, 23 de março. <https://www.metropoles.com/colunas/milena-teixeira/o-que-dizem-diplomatas-sobre-caiado-trump-e-as-terras-raras>.

Xing, Li, ed. 2019. *Mapping China's One Belt, One Road Initiative*. Palgrave MacMillan.

RESUMO

Na história da política externa brasileira, o conceito de autonomia na dependência, cunhado por Gerson Moura (1980) se refere à barganha entre Estados Unidos e a Alemanha antes da Segunda Guerra Mundial, durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Na transição hegemônica, o Brasil optou por negociações entre polos competidores, resultando em vantagens para seu projeto nacional de desenvolvimento. O objetivo deste texto é analisar se as ações de Lula 3 diante de Estados Unidos e China configuram uma nova autonomia na dependência, no contexto do século XXI, com ênfase na triangulação pragmática, ou se as condições internas e externa atuais, conduzem a uma reformatação desta mesma dependência, sem autonomia.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa Brasileira; Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos; Relações Bilaterais Brasil-China

*Recebido em 24 de abril de 2026
Aprovado em 30 de maio de 2026*