

Análise histórica e formal da política externa do terceiro governo Lula

Historical and formal analysis of the foreign policy in Lula's third government

Análisis histórica y formal de la política exterior del tercer gobierno de Lula

Davi Leão¹
Gabriel Avritzer²

Recebido em: 13 de abril de 2025
Aprovado em: 14 de outubro de 2025

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a política externa do terceiro governo Lula, sob a luz da historiografia da política externa brasileira (PEB) e do modelo de Hermann, para entender as possíveis mudanças na condução da PEB do mais recente mandato de Lula em relação às suas duas gestões prévias. Além disso, o texto traz uma análise materialista das condições de alteração da conjuntura internacional, entendendo suas influências na consciência individual e coletiva dos tomadores de decisão no cenário da política externa brasileira.

Palavras-Chaves: Lula, Materialista, Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

This article aims to analyze foreign policy during Lula's third administration, under the light of the historiography of Brazilian foreign policy (BFP) and Hermann's model. We intend to understand the possible changes in the structure of BFP in the most recent Lula government in comparison to his latter administrations. Moreover, the article leads to a materialist analysis of the necessary conditions for an alteration in the global scenario, understanding its influence on the individual and collective conscience of the decision makers in Brazilian foreign policy.

Key-Words: Lula, Materialist, Brazilian Foreign Policy.

1. Graduando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: davileao@gmail.com

2. Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: caetanogabriel34@gmail.com

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la política exterior durante el tercer mandato de Lula, a la luz de la historiografía de la política exterior brasileña (PEB) y del modelo de Hermann. Se pretende comprender los posibles cambios en la estructura de la PEB en el gobierno más reciente de Lula en comparación con sus administraciones anteriores.

Además, el artículo propone un análisis materialista de las condiciones necesarias para una alteración en el escenario global, entendiendo su influencia en la conciencia individual y colectiva de los responsables de la toma de decisiones en la política exterior brasileña.

Palabras Clave: Lula, Materialista, Política Exterior Brasileña.

1 INTRODUÇÃO

A eleição brasileira de 2022 foi um marco histórico. A vitória do presidente Lula representou uma mudança drástica de liderança para o país. Contudo, esse deslocamento do espectro político brasileiro para a esquerda não foi um evento isolado; muito pelo contrário, representa o que alguns cientistas políticos e jornalistas chamariam de uma segunda “onda rosa” na América Latina (Oliveira, 2020). Líderes de extrema-direita, eleitos em países como Brasil, Colômbia e Peru, foram derrotados em eleições democráticas, falhando em perpetuar suas propostas anti-sistema e recrudescedoras de desrespeito aos Direitos Humanos, em suas mais variadas formas.

No âmbito brasileiro, percebemos que a derrota de Jair Bolsonaro nas urnas mudou a condução da política interna e externa do país. Com a posse de Lula, o chefe do MRE (Ministério das Relações Exteriores) foi alterado de Carlos França para Mauro Vieira. Essa mudança simboliza, também, uma guinada do resto do Itamaraty e, por conseguinte, da política externa brasileira.

O terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva propõe uma nova maneira de lidar com as Relações Exteriores, inédita em seus mandatos prévios. Sua dupla gestão de 2002 até 2010 foi marcada por uma posição mais conciliadora, buscando unir o Sul e Norte Global (Cepaluni; Vigevani, 2011). Houve aproximação com China e Rússia, antigos polos da Guerra Fria, notadamente com a criação dos BRICS³; contudo, Lula ainda se manteve próximo de líderes ocidentais, interagindo com Estados Unidos e a União Europeia (Christensen, 2013). A originalidade de seu terceiro man-

3. Organização que na época levava o nome de BRIC, pois a África do Sul só entraria, mudando assim a sigla, em 2011.

dato surge precisamente no maior enfrentamento de posições hegemônicas do Norte, continuidade de suas marcantes posições sociais como o combate à fome, aproximação com os países africanos e, principalmente, estreitamento de relações comerciais com os chineses.

Essa posição mais desafiadora do presidente brasileiro é vista em diversas ocasiões, porém, o que foi mais impactante e ganhou maior destaque na mídia foi seu posicionamento em relação às medidas tarifárias de Donald Trump, colocando em pauta questões como soberania e autodeterminação para desafiar o presidente estadunidense (BBC News Brasil; 2025).

O objetivo deste artigo é analisar essa mudança na política externa do terceiro mandato do presidente Lula, investigando suas profundidades e a forma na qual ela destoa da história anterior da PEB.

2 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa brasileira pode ser pensada e periodizada de diversas formas. Utilizaremos a periodização de Paulo Vizentini, intelectual que separa a PEB (Política Externa Brasileira) de acordo com a configuração do sistema internacional, ou seja, através da relação do Brasil com o hegêmona e o cenário econômico internacional (Vizentini, 2014).

Sob esse prisma, começaremos a história da política externa brasileira do período de 1500 até 1912⁴, chamado de unilateralidade inglesa. Essa época do Brasil é marcada por uma forte aliança com a Inglaterra, que se deve às relações de Portugal com o governo britânico, dois aliados históricos. Dessa forma, entende-se que toda a política externa praticada em território brasileiro antes da independência tinha como principal objetivo estreitar os laços da Coroa portuguesa com a Grã Bretanha. Mesmo após 1822, o Brasil mantém a unilateralidade, muitas vezes justificada por uma herança colonial (Cervo; Bueno, 2002).

Durante o Brasil Império, a política externa tinha dois grandes problemas: a necessidade de estabelecer fronteiras e

4. Antes da independência do Brasil não é possível categorizar o conjunto de políticas face ao exterior como política externa brasileira, uma vez que eram iniciativas portuguesas, resta-nos então dois possíveis nomes: política externa portuguesa ou política externa para o Brasil.

limites territoriais e a dependência econômica do país com o capitalismo industrial inglês. Retos esses que serão enfrentados somente mais tarde, na República, por um grande diplomata brasileiro, Barão do Rio Branco. Sua gestão do Ministério das Relações Exteriores marca uma mudança de fase na história da política externa brasileira (Vizentini, 2014). O Brasil acaba com sua política voltada para os ingleses e a volta para os estadunidenses, dando assim início a unilateralidade sob a hegemonia norte-americana, a chamada aliança não-escrita (Vizentini, 2014). Esse período que começa em 1902 com a gestão Rio Branco vai até 1951, quando Afonso Arinos passa a ser o Chanceler das Relações Exteriores.

O início dessa nova fase da política externa brasileira é marcado pela aproximação do Brasil aos Estados Unidos. Isso se deve à leitura do Barão de Rio Branco que via na nação estadunidense uma possibilidade de desenvolvimento nacional, além de perceber que a ordem mundial estava passando por uma mudança histórica, deslocando-se do continente europeu e atravessando o Atlântico para os EUA. Ademais, outra conquista desse período da PEB foi a demarcação dos limites do território nacional, representando assim um momento paradigmático, uma vez que concluiu a demarcação das fronteiras contestadas (Vizentini, 2014).

A gestão de Rio Branco foi significativa de tal modo que sua política foi seguida durante toda a Primeira República. Os primeiros sinais de mudança no âmbito da PEB foram vistos no início da Era Vargas. A esperança de que uma aproximação com os Estados Unidos fosse incentivá-los a investir no desenvolvimento industrial brasileiro acabou por não gerar frutos. Apesar de todos os esforços brasileiros de aproximação com Washington, os EUA não mostraram qualquer sinal de apoio ou real investimento no Brasil. Isso fez com que Getúlio Vargas começasse um processo de mudança da política externa brasileira. Com a Segunda Guerra Mundial se aproximando, o sistema mundial estava em cheque, os Estados Unidos estavam sendo diretamente enfrentados pela Alemanha nazista, e nessa oposição, Vargas viu uma brecha de desenvolvimento. O mundo rumava a uma bipolaridade ou até mesmo multipolaridade e o Itamaraty estava determinado a tomar proveito disso (Cervo; Bueno, 2002).

O Brasil começa então a sua terceira fase da política externa, chamada de multilateralidade. O início da última estratégia geopolítica que perdura até os dias de hoje, dá-se com a crise do sistema internacional. A ascensão do nazifascismo e do socialismo desafia a hegemonia capitalista, colocando outras potências no mapa e apresentando alternativas ao sistema vigente. Com a derrota da autocracia nazista, a União Soviética e o bloco socialista continuam desempenhando esse papel por mais de quarenta anos (Vizentini, 2014).

O mundo multipolar da Segunda Guerra Mundial e bipolar do pós-guerra moldaram a política externa brasileira, de forma que o Itamaraty começou a adotar métodos de multilateralidade e conciliação. O plano Política Externa Independente (PEI) de Afonso Arinos marca de forma clara essa nova fase da PEB. Promulgado durante o Governo Jânio Quadros, o PEI explicita de forma clara essa mudança com princípios que incluíam: expansão das exportações brasileiras para qualquer país; defesa do direito internacional, da autodeterminação dos povos e da não-intervenção nos assuntos internos de outras nações; uma política de paz com o desarmamento e a coexistência pacífica; apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda dependentes e a formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento de ajuda externo (Vizentini, 2014).

O plano de Política Externa Independente foi revolucionário para a história da PEB, sendo considerado um divisor de águas. Desde a gestão de Jânio até os dias atuais, o Brasil mantém sua estratégia pacifista e conciliadora. O objetivo deste artigo não é fazer uma grande historiografia sobre a política externa brasileira, mas sim utilizar sua história para uma análise das estratégias da condução da PEB no terceiro Governo Lula (Vizentini, 2014).

3 POLÍTICA EXTERNA DOS PRIMEIROS GOVERNOS LULA

É importante, para uma boa leitura da política externa oficial do Brasil nos momentos atuais, compreender as especificidades dos dois primeiros mandatos de Lula. Em 2002, quando foi eleito pela primeira vez, Lula já havia perdido três pleitos eleitorais. Sua abordagem política, antes de um líder sindical revol-

to e polêmico dos anos 1980, teve de ser moderada em prol de uma vitória eleitoral; notadamente, esse movimento foi explícito na Carta ao Povo Brasileiro (Partido dos Trabalhadores, 2002). Lula e o PT (Partido dos Trabalhadores) precisaram acenar aos setores mais tradicionais, como o agronegócio e o empresariado, para finalmente romper a barreira que os impedia de conseguir a Presidência da República. Isso produziu efeitos não só na campanha, mas durante a gestão dos seus dois mandatos subsequentes. A lógica do presidencialismo de coalizão, conceito batizado por Sérgio Abranches em seu livro homônimo (Abranches, 2018), foi imperativa para todos os presidentes eleitos após a redemocratização; para Lula, não foi diferente. Concessões políticas para obter avanços sociais marcaram a relação com o Legislativo em seus oito anos de governo.

Assim como na gestão interna, o governo do PT também se moderou na abordagem externa, considerando suas posições tradicionais dos anos 1980, mas essa abordagem não foi de todo conservadora. Nesse período, a consolidação dos BRICS e do Mercosul representaram uma posição defensora de uma união do Sul global, em contraposição à hegemonia dos EUA e Europa após o fim da Guerra Fria. Lula buscou se consolidar como um líder global que poderia coexistir e negociar com todos os polos de poder; seu discurso, durante os dois primeiros mandatos, era humanista, fugia de debates já viciados e colocava o combate à fome como prioridade de seu mandato (Discursos [...], 2023). Isso permitiu que ainda se mantivesse uma porta aberta com os mandatários dos países hegemônicos, ao mesmo tempo acenando para a agenda dos países em desenvolvimento.

Durante as duas primeiras gestões de Lula, há uma busca pelo paradigma do multilateralismo de reciprocidade, conceito cunhado pelos professores Amado Cervo Clodoaldo Bueno (Cervo; Bueno, 2002, p. 78). Paradigma este que entende que não há ordem aceitável gerada pela hegemonia internacional; a ordem somente poderia advir de uma organização multilateral, com inserção dos países tradicionalmente excluídos. Nesse sentido, a grande presença de Lula entre 2002 e 2010 em eventos do G8⁵ e do G20 assinala uma busca pela inserção brasileira nos espaços de poder internacional (Christensen, 2013). Podemos citar, tam-

5. Hoje denominado G7 após a saída da Rússia em 2014, devido à anexação da Crimeia.

bém, seu discurso no Fórum Econômico Mundial de Davos, em 2003: “Queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade.”⁶ Há, nessa fala, um conteúdo simbólico de superação da abertura econômica neoliberal prévia do governo Fernando Henrique Cardoso, com pouca contrapartida comercial do mundo externo, para um paradigma multilateral de elevação da proposta comercial brasileira para com o globo (Moraes, 2018).

No quesito dos conflitos, Lula, com grande ajuda do chanceler Celso Amorim, inicia uma jornada por maior protagonismo brasileiro, especialmente dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Silva, 2020). A ampliação do rol de negociações levou a conquistas como a associação, em 2004, com os países do Cone Sul em prol de uma histórica missão de paz no Haiti, visando levar forças de desenvolvimento e redemocratização à nação fragmentada por tragédias.

Houve também investida junto a Índia, Alemanha e Japão para uma mudança do regimento interno do Conselho de Segurança, tentando derrubar o molde do poder de voto concentrado nas cinco grandes potências bélicas desde o final da Segunda Guerra mundial. A tentativa falhou, mas sinalizou, mais uma vez, a abordagem de multilateralismo da diplomacia brasileira sob a égide de Lula (a pauta da reforma do Conselho de Segurança continua aceita no Itamaraty, inclusive, no atual terceiro mandato do petista) (Amaral, 2024).

Além disso, foi notória a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, cujo tratado de constituição foi assinado em Brasília. Trata-se de um órgão de deliberação sobre a segurança do continente, com objetivo de resguardá-lo de organizações externas e preservar o status de zona de paz, além de buscar diálogo e negociação para a solução de conflitos regionais.

Os dois primeiros mandatos de Lula foram fortemente marcados por relações de multilateralidade e conciliação. De certa forma, o presidente traduziu sua política interna para o cenário internacional (Christensen, 2013).

6. FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45206.shtml>>. Acesso em: 15 mai.2024.

4 LULA 3: AFRONTAMENTO DA ONDA MUNDIAL DA ULTRADIREITA E DA HEGEMONIA DO NORTE

Com o fim do segundo mandato, em 2010, Lula deixa o cenário político para entrar em um período de menos evidência, mantendo-se nos bastidores da gestão Dilma Rousseff. A presidente se reelege em 2014, sofre o processo de impeachment em 2016, e Lula é preso em 2018, após um polêmico julgamento no STF. Sua volta da prisão, em 2019, reacende sua chama política e, de maneira importante, o interesse no que viria a ser uma guinada política à esquerda nos países então liderados por chefes de Estado ultradireitistas (Oliveira, 2020).

Brasil, Colômbia e Peru são alguns exemplos de países com histórias que se repetem em alguns pontos. Suas populações, insatisfeitas com o *establishment* político e com o insucesso dos modelos econômicos prévios, elegeram candidatos ao Executivo com discurso antissistema, conservadores nos costumes e que resgataram um ideal pseudopatriótico de nação; guardadas as especificidades de cada situação, configurou-se, no mundo, uma onda de extrema-direita.

No âmbito da política externa, o Brasil de Bolsonaro recrudesceu na integração da América Latina, na relação com os chineses (boa parte do retrocesso se deu pela insistência do ex-chanceler Ernesto Araújo em estremecer as relações com a China (Zarur, 2021) e na liderança global. O Brasil perdeu prestígio no cenário de debates da ONU. Além disso, a questão amazônica ganhou ainda mais urgência após aumento de 150% no desmatamento da região durante o governo bolsonarista (Pajolla, 2023).

Tendo isso em conta, a volta de Lula à presidência representou, de certa maneira, uma volta brasileira à mesa de negociações do mundo, dado o isolamento internacional da gestão pretérita. Antes mesmo de ser eleito, já havia antecipação dos *players* mundiais sobre a volta do sindicalista ao Poder (Como foi [...], 2021). Eleito, as repercussões de seus discursos em agendas diplomáticas confirmaram a atenção e expectativa do mundo para com Lula (Paiva, 2023). E isso o conferiu possibilidades que não existiam em seus dois primeiros mandatos.

Em artigo assinado por Celso Lafer (2023), o professor da USP traz à tona que o movimento de junção de espectros políticos rea-

lizado por Lula para superar o cenário polarizado com a extrema-direita lançou a responsabilidade de continuar o movimento no sentido da política externa. No entanto, tal responsabilidade viria com uma necessidade de enfrentamento de tendências contrárias de outras lideranças mundiais.

Ao chegar ao poder, Lula faz algumas mudanças em relação à gestão anterior na sua forma de consolidar relações com o mundo. Juntamente com o Itamaraty e Mauro Vieira, o presidente tenta restabelecer diálogos multilaterais com o Sul global, nomeadamente com os países integrantes do BRICS. Além disso, posiciona-se como negociador para tentar mediar conflitos globais, como a guerra entre a Rússia e a Ucrânia e o conflito entre Israel e o Hamas. Apesar de suas resoluções não passarem pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (o ingresso do Brasil no órgão é, inclusive, uma das pautas da delegação brasileira nos encontros da ONU), o presidente recoloca o Brasil como referência na negociação e mediação de conflitos internacionais (Silva, 2020).

Lula adota o multilateralismo como bandeira. Em seu discurso mais recente nas Nações Unidas, em setembro de 2025, levantou suas principais teses de defesa: uma reforma no multilateralismo que garanta uma representação maior dos países do Sul Global nas discussões internacionais, dado seu peso econômico e demográfico no mundo; abordou a necessidade de instituição de um sistema de tributação internacional para sanar a dívida histórica suportada pelos países em desenvolvimento; e, também, realizou duras críticas à inépcia da ONU em frear conflitos, notadamente a ação de Israel em Gaza (Noberto, 2025).

Outro ponto notável da estadia do Presidente brasileiro nas Nações Unidas foi a reviravolta nas relações com o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. Após uma série de retaliações do governo norte-americano na taxação da importação dos produtos brasileiros em exorbitantes 50% – sob a justificativa de que o julgamento e condenação do ex-presidente Bolsonaro por tentativa de golpe de Estado e outros delitos teria sido injusta, além de reivindicações como a regulamentação das Big Techs na legislação brasileira, ambos assuntos internos da soberania nacional brasileira – Lula e Trump tiveram uma espécie de reconciliação, seguida de uma ligação do presidente dos EUA para o Palácio do Planalto nas semanas seguintes para rediscutir e negociar uma saída para o imbróglio tarifário (G1, 2025).

Seria essa mais uma demonstração do poder conciliatório de Lula em assuntos de política externa? Tido pelos principais periódicos do mundo como a principal afronta às tendências antidemocráticas de Trump nos EUA (Nicas, 2025), é argumentável que o Brasil obteve uma vitória diplomática como resultado da disputa, apesar dos danos econômicos gerados pelas tarifas trumpistas. Contudo, o questionamento que se mantém fica na eficácia da diplomacia do diálogo multilateralista em outros temas sensíveis, como o tema ambiental.

Sede da COP 30, de Belém, o Brasil carrega um ônus simbólico de capitanejar a discussão sobre as pautas ambientais nos próximos momentos. A boa aparência diplomática perante o mundo enfrenta um momento de provação perante as nações, organizações e movimentos que estarão presentes na COP, com expectativas de construir saídas para a crise climática mais alarmante a cada dia. O movimento de sediar a COP traz para o Brasil a possibilidade de solidificar a sua presença na pauta ambiental – após o revés trazido pela postura da gestão presidencial anterior, distante do tema (Souza; Lima, 2022).

Percebe-se, assim, uma gestão de Lula mais arrojada na sua política externa. Lula não só busca um reposicionamento do Brasil no debate internacional como ampliar laços entre nações. Sua abordagem multilateralista lhe confere pontes de diálogo entre gestões de diversos posicionamentos no espectro político – desde uma margem de negociação com Trump até um fortalecimento das relações entre membros do BRICS. As observações se darão no sentido de constatar a possibilidade de solidificar a abertura de diálogo em pautas concretas de política externa.,

5 MODELOS DE DETERMINAÇÃO DE MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA

Sob o prisma dos três mandatos do governo Lula, entende-se que a política externa teve diversos ajustes e mudanças. Contudo, o objetivo é entender a profundidade dessas mudanças, ou seja: foram elas estruturais ou somente na superfície? Constituindo apenas uma continuação do programa de política externa já estabelecido por outros presidentes ou criando um novo? Para responder essa pergunta traremos o modelo de Hermann (Hermann, 1990) que tenta categorizar as mudanças de uma política

externa, previamente usado por Vigevani e Cepaluni (Cepaluni; Vigevani, 2011).

Hermann separa o seu modelo de entendimento das mudanças da política externa em quatro níveis. Primeiramente, existem os ajustes que representam uma alteração em relação a intensidade de certa política, colocando mais ou menos esforço na sua condução, ou seja, por que é feito, como é feito e o propósito pelo qual é feito não mudam. Logo depois, o autor dirá que existem as mudanças de programa, sendo essas as alterações no meio pelo qual o objetivo da política externa é buscado. Diferentemente dos ajustes, a mudança de programa é qualitativa, enquanto os ajustes são quantitativos. Portanto, o que é feito e como é feito muda, porém o propósito mantém-se inalterado (Hermann, 1990).

Uma terceira forma de alteração na política externa está na mudança do propósito de uma certa política, desistindo de um objetivo ou mudando-o completamente. Por último, Hermann cita a forma mais drástica de alteração na condução de uma política externa que seria a mudança na orientação internacional. Essa última forma é aplicável quando uma nação redireciona de forma total suas diretrizes e inclinações em relação ao globo. Em contrapartida com a mudança de propósito, a alteração na orientação não afeta somente uma política em específico, mas sim toda a forma na qual aquele país lida com o internacional (Hermann, 1990).

No sentido de entender essas mudanças, Hermann (1990) lista quatro possíveis impulsionadores dessas alterações: líderes, burocratas, reestruturações domésticas e choques externos. Para o artigo, focaremos nos choques externos, pois o líder, os burocratas e a estrutura nacional permaneceram praticamente inalterados dos dois primeiros mandatos de Lula até o terceiro. Porém, algo que se alterou drasticamente foi a conjuntura global.

Ao estipular os diferentes impulsionadores de mudança em uma política externa, Hermann cita os choques externos. Ou seja, alterações no cenário global que afetem o país em questão. Talvez, utilizar o termo mudança conjuntural seja mais adequado. Isso porque choque transmite uma ideia de desencontro e guerra, fatores importantes, porém não exclusivos para determinar uma alteração na conjuntura mundial. Formação e expansão de organizações, acentuação da crise climática e novas tecnologias podem também ter um impacto profundo no globo de tal maneira que provoquem indícios de deslocamento na polaridade mundial (Hermann, 1990).

Precisamente nessa análise está presente nosso argumento, o de que uma mudança central no cenário internacional necessariamente implicaria uma alteração na condução da política externa, pois à medida que o homem muda a história, ele muda a si próprio. A ideia de separação entre uma alteração no cenário mundial e uma alteração na política externa é, ao nosso ver, idealista. Ou seja, está presente a noção de que existe uma consciência humana imutável e inerte aos acontecimentos. O homem é fruto das condições materiais de seu tempo, e sua *práxis* é, ao mesmo tempo, influenciada pela sua história e ferramenta para mudá-la (Anderson, 1989). A consciência humana desenvolve-se dialeticamente através da prática material, numa relação de determinação recíproca onde não há precedência ontológica de um termo sobre o outro. Partindo desse pressuposto, é impossível separar a mudança de um contexto ou conjuntura de uma mudança humana, fazê-lo seria, necessariamente, dotar o contexto em si como agente transformador e não transformado. Logo, entendemos que a mudança de uma conjuntura está intrinsecamente ligada com a mudança do mundo intersubjetivamente construído e mudado. Isso significa que uma mudança no cenário mundial, ou seja, nas condições materiais, irá, necessariamente, condicionar uma alteração na condução da política externa.

6 EXEMPLIFICAÇÃO

Ao longo de todo o artigo foi abordado um tema central: o da política externa brasileira, com o objetivo de investigar se a PEB do terceiro governo Lula representa inovações na sua condução ou apenas continuidade de programas prévios. Após a análise do modelo de política externa de Hermann (1990), fica claro que determinar uma alteração na política externa não é simples, e muito menos arbitrário. Ainda mais ao considerarmos uma análise materialista do tema, uma vez que o ambiente externo condiciona a política e seus atores.

É válido destacar as diferenças conjunturais entre o ambiente político internacional do início do século XXI e o atual; nos governos Lula 1 e 2, havia um mundo de menor contestação da hegemonia estadunidense como há no momento presente, considerando a ascensão chinesa e a volta do protagonismo russo a partir da guerra da Ucrânia. As duas nações emergem como um polo distinto do

que se agremia em torno dos EUA e da Europa, apresentando um grande diálogo com o Brasil e uma nova rota de desenvolvimento. E isso provocou mudanças notáveis no posicionamento estratégico do Itamaraty (Fernandes; Casella, 2024).

Considerando os níveis propostos por Hermann (1990), para identificar alterações na PEB, entende-se que não houve uma mudança na orientação internacional. Guardadas as devidas proporções, manteve-se o multilateralismo de reciprocidade das primeiras gestões lulistas, a política pacifista e a intensidade das alianças do Brasil com o plano internacional. Em relação à mudança de orientação global, a PEB manteve-se relativamente estável ao decorrer de sua história, sofrendo, discutivelmente, duas grandes rupturas; a guinada do Império para a República e a formação do PEI (Plano de Política Externa Independente), elaborado por Afonso Arinos.

Além disso, o propósito brasileiro de obtenção de protagonismo foi uma continuidade nos três mandatos de Lula. Pleitos como a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a mediação de conflitos bélicos representam a busca por destaque e influência brasileira no cenário global. Portanto, percebe-se que também não houve alterações no nível três do modelo de mudanças proposto pelo autor.

Contudo, no que diz respeito à mudança de programa, a segunda forma de alteração para Hermann, abre-se uma discussão. O caso mais notável no sentido de guinada programática foram os confrontamentos diretos à política externa de Donald Trump e suas tentativas de interferência com questões brasileiras. Lula, mesmo diante de ameaças, não foi intimidado pelo presidente norte-americano o que rendeu repercussões em diversos jornais estrangeiros como o *New York Times* (Nicas, 2025) e o *The Economist* (Brazil offers [...], 2025).

A forma na qual Lula se posiciona frente a Trump, mostra um confrontamento que não era usual em seus últimos governos. Sempre escolhendo o diálogo e conciliação, o petista raras vezes profere discursos e botou em prática medidas de direto confronto com potências globais, muito menos com os Estados Unidos. Há aqui uma tentativa clara de reafirmação do Brasil enquanto protagonista na diplomacia global e na defesa pela sua autodeterminação enquanto país pertencente ao sul global. Isso fica claro na frase de Lula, em uma entrevista à CNN, que o Trump não foi eleito para ser “imperador do mundo” (À CNN [...], 2025). Desta forma, essa

situação pode ser categorizada como uma mudança eventual no programa, pois o meio de obtenção de objetivos é alterado.

Por último, é necessário mencionarmos os ajustes, ou seja, mudanças apenas na intensidade da condução de certas políticas. Nesse quesito está evidente uma alteração de Lula em relação aos seus mandatos prévios. Isso fica claro ao analisarmos diversas facetas de sua política externa, desde o número de visitas presidenciais a países do Sul global, como a China, até o número de resoluções brasileiras propostas na ONU. Estas são atitudes que reforçam estratégias já presentes em suas administrações anteriores, porém são, por nós, classificadas como ajustes, ao intensificarem a tentativa de protagonismo brasileiro no cenário internacional e o alinhamento do Brasil às nações do Sul global (Martins, 2023).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, entende-se que à pergunta “Existem mudanças na condução da política externa do Lula em relação aos seus dois mandatos prévios?” não pode ser dada uma resposta arbitrária. Neste artigo, buscamos definir a política externa brasileira, trazendo uma breve historiografia e conceituando o que consistiria em uma mudança na sua condução. O modelo de Hermann acabou tornando-se-nos útil, à medida em que estabelece parâmetros de análise para uma categoria tão subjetiva. Conseguimos concluir que para analisar qualquer alteração na política externa é necessário entender as mudanças na conjuntura internacional, e mediante essa análise pode-se posteriormente entender em que nível o contexto mundial condicionou e influenciou os atores da política externa a mudarem sua condução. Nesse quesito, vê-se uma alteração autoral do modelo proposto por Hermann ao substituirmos terminologicamente “choques externos” por “mudanças conjunturais”. Apesar do autor nos ter sido útil, avaliamos uma necessidade de alteração em sua análise, na medida em que era insuficiente para descrever os fenômenos impulsionadores de mudanças na política externa.

Por fim, conclui-se a necessidade de analisar profundamente a conjuntura internacional para determinar a condução da política externa, tendo em mente, ao mesmo tempo, a importância de sua historiografia como meio de comparação e base para uma análise completa. Dito isto, esse objeto de estudo possui potencial

de aproveitamento para outras análises de política externa, na medida em que atualiza conceitualmente um modelo de extrema importância na área, a partir de um embasamento materialista. Além disso, emerge como uma pesquisa acadêmica original sobre um tema até então negligenciado, podendo servir de base de estudo para a criação de projetos que visem um estudo da política externa do terceiro governo Lula e de suas novas proposições perante o mundo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

À CNN, Lula diz que Trump não foi eleito para ser “imperador do mundo”. **CNN Brasil**, 17 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/a-cnn-lula-diz-que-trump-nao-foi-eleito-para-ser-imperador-do-mundo/>. Acesso em: 13 out. 2025.

ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental**: nas trilhas do materialismo histórico. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. São Paulo: Brasiliense, 1989.

AMARAL, Alberto do. Brasil reivindica mudanças no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, mas existem muitas dificuldades. **Jornal da USP**, 01 out. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/brasil-reivindica-mudancas-no-conselho-de-seguranca-da-onu-mas-existem-muitas-dificuldades/>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BBC NEWS BRASIL. Ninguém desafia Trump com tanta veemência quanto Lula, diz New York Times. **BBC News Brasil**, 30 jul. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cz93x0q2ly2o>. Acesso em: 04 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na primeira sessão do segmento de alto nível para chefes de Estado e governo da COP-28**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-primeira-sessao-do-segmento-de-alto-nivel-para-chefes-de-estado-e-governo-da-cop-28>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRAZIL offers America a lesson in democratic maturity. **The Economist**, Londres, 28 ago. 2025. Leaders. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2025/08/28/brazil-offers-america-a-lesson-in-democratic-maturity>. Acesso em: 06 out. 2025.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Túlio. **A política externa de Lula da Silva**: a estratégia de autonomia pela diversificação. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

Christensen, S. F. (2013). Brazil's Foreign Policy Priorities. **Third World Quarterly**, 34(2), 271–286. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.775785>.

COMÉRCIO exterior: Brasil e China e o Ano Novo Chinês. Ebury, 2023. Disponível em: <https://br.ebury.com/blog/comercio-exterior-brasil-e-china-e-o-ano-novo-chines/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

COMO foi o encontro com 'honrarias' entre Lula e Macron em Paris. **BBC News Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-59326503>. Acesso em: 15 abr. 2024.

DISCURSOS selecionados: Lula. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2023. Disponível em: https://www.funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

FERNANDES, Ivan Filipe; CASELLA, Paulo Borba. Retomada, protagonismo e equilíbrio: a política externa no novo governo Lula. **CEBRI-Revista**, v. 3, n. 1, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/139/retomada-protagonismo-e-equilibrio-a-politica-externa-no-novo-governo-lula>. Acesso em: 3 nov. 2025.

G1. Encontro com Trump foi "tremenda vitória" de Lula e terá impacto significativo na eleição, diz cientista político. **G1 – Mundo**, 26 out. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/10/26/encontro-com-trump-foi-tremenda-vitoria-de-lula-e-tera-impacto-significativo-na-eleicao-diz-cientista-politico.ghtml>. Acesso em: 04 nov. 2025.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

INDIGNADA, Dilma chama embaixador na Indonésia para consultas. **BBC News Brasil**, 17 jan. 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150117_dilma_execucao_reacao_rb. Acesso em: 15 abr. 2024.

LAFER, Celso. **2023**: rumos e desafios da política externa de Lula. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/a5c461a6fad1-2023-rumos-e-desafios-da-politica-externa-de-lula>. Acesso em: 15 abr. 2024.

LOPES, Lep. Sem citar Rússia, Lula critica sanções e diz que guerra na Ucrânia escancara incapacidade da ONU. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/sem-citar-russia-lula-critica-sancoes-e-diz-que-guerra-na-ucrania-escancara-incapacidade-da-onu/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MARTINS, Américo. Análise: Discurso de Lula tenta mostrar independência do Brasil em relação à guerra na Ucrânia. **CNN Brasil**, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/analise-discurso-de-lula-tenta-mostrar-independencia-do-brasil-em-relacao-a-guerra-na-ucrania/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Tradução de Luís Cláudio de Castro. São Paulo: Boitempo, 2007.

MORAES, Maria Alice. *Aspectos gerais da inserção comercial brasileira no mercado internacional*. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 1–25, set./dez. 2018. DOI: 10.1590/198055272231. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/rerut/article/view/16700>. Acesso em: 4 nov. 2025.

NICAS, Jack. No one is defying Trump like Brazil's president. **The New York Times**, Nova York, 30 jul. 2025. World/Americas. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2025/07/30/world/americas/brazil-president-lula-trump-tariffs.html>. Acesso em: 06 out. 2025.

NOBERTO, Cristiane. Em NY, Lula aponta falhas no multilateralismo e defende diálogo sobre tributação internacional. **CNN Brasil**, 22 set. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/em-ny-lula-aponta-falhas-no-multilateralismo-e-defende-dialogo-sobre-tributacao-internacional/>. Acesso em: 17 out. 2025.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. *Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana*. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, n. 1, p. 158-192, jan./abr. 2020. DOI: 10.1590/1807-01912020261158. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020261158>. Acesso em: 3 nov. 2025.

PAIVA, Pedro. Lula na ONU: presidente brasileiro angaria aplausos dentro e fora dos grandes palcos. **Brasil de Fato**, 21 set. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/09/21/lula-na-onu-presidente-brasileiro-angaria-aplausos-dentro-e-fora-dos-grandes-palcos>. Acesso em: 15 abr. 2024.

PAJOLLA, Murilo. Com Bolsonaro, desmatamento na Amazônia cresce 150%, pior marca já registrada pelo Amazon. **Brasil de Fato**, 20 jan. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/01/20/com-bolsonaro-desmatamento-na-amazonia-cresce-150-pior-marca-ja-registrada-pelo-imazon>. Acesso em: 15 abr. 2024.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

PESQUISA revela que 70% dos brasileiros são contra a liberação do aborto. **Folha de S. Paulo**, 26 jan. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45206.shtml>. Acesso em: 15 mai. 2024.

RODRIGUES, Basílio. Discurso de Lula contra ataques de Israel é visto no Planalto como freio a barbaridades. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/discurso-de-lula-contra-ataques-de-israel-e-visto-no-planalto-como-freio-a-barbaridades/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SILVA, Amanda Gomes da; OLIVEIRA, Bruno Araújo de. As Relações Públicas Internacionais como instrumento de política externa brasileira: o caso da Declaração de Teerã. **Revista Brasileira de Relações Internacionais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 45–67, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/animus/article/view/68225/48911>. Acesso em: 4 nov. 2025.

SOUZA, João Pedro de; LIMA, Carla Rodrigues de. Devastação ambiental no governo Bolsonaro: desvendando um “mito”. **Revista de Políticas Públicas e Meio Ambiente**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 112–135, jul./dez. 2022. Disponível em: <[link do artigo, se houver]>. Acesso em: 4 nov. 2025.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Brasil e o Mundo**: a política externa e suas fases. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

ZARUR, Camila. Sete momentos em que Ernesto Araújo atacou a China. **O Globo**, 18 mai. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/sete-momentos-em-que-ernesto-araujo-atacou-china-1-25023701>. Acesso em: 15 abr. 2024.