

Uma política mais estratégica? Perspectivas para a política externa de Lula III

A more strategic policy? Perspectives for Lula III's foreign policy

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133369>

Thales Carvalho

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil

thalesleoi@gmail.com  

Resumo

O artigo contribui para o debate sobre a política externa brasileira (PEB) no início do terceiro mandato de Lula da Silva, ao responder: em que medida podemos esperar mudanças na PEB durante o terceiro mandato de Lula? Para isso, recorro à teoria do Equilíbrio Pontuado, propondo que mudanças drásticas na política só devem ser esperadas caso o mandatário seja capaz de vencer batalhas políticas contra atores domésticos e internacionais. Considerando turbulências como a renovada competição entre grandes potências e as dificuldades nas relações com o legislativo, pode-se esperar que a política de Lula seja menos intensa do que em seus primeiros mandatos. Essa proposição é testada por meio de um estudo de caso utilizando dados qualitativos e quantitativos sobre a atuação brasileira durante os seis primeiros meses de governo. Os resultados mostram que agendas como a defesa dos direitos sociais, do meio ambiente, da integração regional, da cooperação Sul-Sul e de algum pragmatismo nas relações com as grandes potências já estão de volta. No entanto, o contexto atual limita a capacidade de ação do país, que deve escolher as pautas mais estratégicas para evitar seus principais recursos.

Palavras-chave: Política Externa; Equilíbrio pontuado; Lula.

Abstract

The article contributes to the debate on Brazilian Foreign Policy (BFP) at the beginning of Lula da Silva's third presidency by answering: To what extent should we expect changes in the BFP in Lula's first term? I rely on the Punctuated Equilibrium Theory by proposing that sharp policy changes are only expected if the new president proves able to win political battles against domestic and international actors. As a result, existing turbulences, such as the renewed great power competition and hard relations with the legislative branch, may lead Lula's policy to be less intense than in his first presidencies. I test this proposition using a case study by relying on qualitative and quantitative data on Brazilian action during the first six months of this administration. Results show that agendas such as social rights, the environment, regional integration, South-South cooperation, and some degree of pragmatism in the relations with great powers are back. However, the current context limits the country's room for action. As a result, the government now needs to choose the most strategic issues to spend its resources.

Keywords: Foreign Policy; Punctuated equilibrium; Lula da Silva.

Recebido: 20 Junho 2023
Aceito: 15 Novembro 2023

O autor agradece a Vinicius Santos, Yulieth Martínez e aos dois pareceristas anônimos pelos importantes comentários que permitiram a melhoria do argumento proposto.



Introdução

“O Brasil está de volta”, disse o então presidente-eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, em seu discurso na 27ª Conferência do Clima da Organização das Nações Unidas (COP-27). Durante o governo de seu antecessor, Jair Bolsonaro, o que se viu na política externa brasileira (PEB) foi um alinhamento automático aos Estados Unidos (EUA) de Donald Trump, junto a uma postura moralmente conservadora e um desengajamento em agendas ambientais, em relação à sua própria região e a países outrora parceiros, como os africanos (GUIMARÃES; SILVA, 2021; BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022). Rompia, assim, com as bases da PEB durante a Nova República, como a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, a cooperação com o Sul Global, a liderança nas iniciativas de integração regional e o pragmatismo nas relações com as grandes potências (MALAMUD, 2011a; RICUPERO, 2017). Uma retomada dessas bases já foi iniciada e parece ser o caminho mais intuitivo para a PEB nos próximos anos (SCHENONI; CARVALHO, 2022; SOARES DE LIMA, 2023), fazendo do bolsonarismo um ponto fora da curva na história recente brasileira.

No entanto, nuances podem existir nesse retorno. Por exemplo, a proatividade em relação à região pode se dar através do foco na integração econômica do Cone Sul, como visto sob Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC), ou em uma integração mais ampla em área geográfica e escopo, como ocorrido sob Lula da Silva e Dilma Rousseff (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CASARÕES, 2014; RICUPERO, 2017). Outro exemplo nos é dado pela agenda de direitos humanos, que pode enfatizar a defesa da democracia – como visto em Collor e FHC – ou de direitos sociais – como visto nos governos Lula e Rousseff (BELÉM LOPES; FARIA, 2016; ZANELLA; MATEUS ROBBI, 2022). De modo geral, o país pode adotar uma atuação participativa nos debates internacionais, como visto sob Collor e FHC, ou propositiva, na busca pela reforma de estruturas de governança internacional, como sob Lula e Rousseff (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nesse sentido, enquanto a ideia de que “o Brasil está de volta” parece amplamente aceita, cabe-nos perguntar: qual? O Brasil de hoje é diferente daquele dos primeiros mandatos de Lula. A atual polarização política é apenas um traço que contrasta com um presidente outrora com ampla maioria parlamentar e aprovação popular (SCHENONI; CARVALHO, 2022). No nível internacional, a unipolaridade do início dos anos 2000 deu lugar à renovada disputa entre grandes potências, exigindo do Brasil uma nova estratégia de inserção internacional (SCHENONI; LEIVA, 2021). Há, nesse sentido, motivos para pensarmos que o Brasil de Lula III será diferente de Lula II, considerando que uma política externa super expansiva (SCHENONI *et al.*, 2022) parecer ter hoje mais empecilhos para ser implementada.

O objetivo deste artigo é o de contribuir para esse debate, propondo uma resposta à pergunta: em que medida podemos esperar mudanças na PEB durante o terceiro mandato de Lula? Para isso, considerando o entendimento da política externa brasileira como política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013; FARIA, 2021), recorro a um aporte teórico do campo das políticas públicas – a teoria do “equilíbrio pontuado” – para compreender os potenciais e limites dessas mudanças. De forma resumida, o argumento é o de que mudanças bruscas na política externa deixada pelo governo Bolsonaro só tendem a ocorrer na medida em que Lula consiga vencer batalhas contra atores políticos nacionais e internacionais. Múltiplos atores podem emergir nesse contexto visando a bloquear ou amenizar essas mudanças, como o Congresso Nacional, grupos de interesse e as grandes potências.

Para mensurar a intensidade das mudanças na PEB durante o terceiro mandato de Lula, proponho uma tipologia com indicadores objetivos em torno de cinco eixos: direitos humanos, meio ambiente, relações sul-sul, integração regional e relações com as grandes potências. Essa escolha se deu pois essas são as pautas que mais sofreram alterações durante o governo Bolsonaro (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2023), tornando possível observar e mensurar as alterações adotadas pelo atual governo. Com base na PEB implementada por governos anteriores, são propostos três níveis de intensidade para essas mudanças: o primeiro representa uma mudança brusca, mas de intensidade menor, com a implementação

de uma política mais participativa, próxima à praticada por ex-presidentes como Fernando Collor e FHC. O terceiro representa uma mudança mais intensa em relação à PEB de Bolsonaro, com o retorno da política ativa implementada nos governos Lula e Rousseff. Proponho, também, um nível intermediário, que combina elementos do primeiro e do terceiro nível.

Com base nessa tipologia, na busca por evidências que corroborem as expectativas teóricas, recorro a um estudo de caso do governo Lula III. De forma específica, são analisados os seis primeiros meses do atual governo, considerando essa uma conjuntura crítica (CAPOCCIA, 2018) para a análise e discussão dos prospectos para sua política externa, em que o governo pôde introduzir seus principais contrapontos em relação à gestão anterior. A escolha por um estudo de caso se deu na busca por compreender, através de uma análise qualitativa, a qual dos três níveis da tipologia proposta (BENNETT; ELMAN, 2007) sua política externa mais se aproxima. Para isso, foram utilizados dados obtidos por meio de notícias¹ tratadas através da análise documental, junto a dados quantitativos, analisados por meio de estatística descritiva, para se compreender o quão diferente foi a política externa do início atual governo em relação ao governo anterior.

Os achados sugerem que o Brasil já está retomando as agendas anteriores nesses cinco eixos. Isso porque o desejo do presidente encontrou mecanismos institucionais para se tornar realidade e, em alguns casos, apoio de atores domésticos e internacionais. No entanto, não se deve esperar a mesma intensidade dos governos anteriores de Lula e Dilma – ou seja, o nível 3 proposto. O mandatário já enfrenta, por exemplo, dificuldades para vencer batalhas políticas domésticas e/ou internacionais para implementar iniciativas como uma agenda de integração regional nos moldes da antiga União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Tende, ainda, a não obter recursos suficientes para uma ampla agenda de cooperação sul-sul e a ação como *paymaster* de processos de integração regional, para mencionar alguns exemplos. O resultado é uma política que precisa ser mais estratégica, otimizando os recursos empregados – agora mais escassos do que na primeira passagem de Lula pela presidência – na busca por alcançar seus objetivos, se aproximando do segundo nível da tipologia proposta.

Ao realizar o debate mencionado, este artigo traz pelo menos três contribuições para a literatura sobre política externa brasileira. A primeira, de natureza teórica, visa a avançar no uso de teorias do campo das políticas públicas para o entendimento da PEB. A segunda, de natureza empírica, visa discutir o que tem sido implementado nos seis primeiros meses do governo Lula III. Em terceiro lugar, o artigo faz um esforço de entender os limites para a PEB no atual governo, propondo eventuais cenários a partir da combinação entre a teoria e o que foi implementado nesses primeiros seis meses. Cabe destacar que a análise presente nesse artigo foi feita considerando o contexto dos primeiros seis meses de governo e que alterações como uma ascensão (ou declínio) no campo econômico tendem a mudar esses prospectos, alterando a capacidade de Lula de vencer batalhas domésticas nos próximos anos.

Na construção do argumento proposto, o artigo se estrutura da seguinte forma. Na próxima seção, apresento a teoria do equilíbrio pontuado, discuto como ela provê insumos para compreendermos o que esperar da PEB de Lula III e apresento as hipóteses, junto a um modelo com os níveis de intensidade que as mudanças propostas podem assumir. Em seguida, discuto os pontos em que as mudanças já ocorreram em relação ao governo anterior. Feito isso, analiso os limites que já emergiram para essas mudanças, por meio da contestação por parte de atores domésticos e internacionais. Aproveito para discutir por que não se pode esperar uma política similar àquela implementada por Lula em seus primeiros mandatos – ou seja, porque não se pode esperar uma mudança de nível 3. Por fim, apresento as considerações finais.

O equilíbrio pontuado e a política externa brasileira

O passo inicial para a construção do modelo analítico utilizado neste artigo consiste no entendimento da política externa como uma política pública, implementada majoritariamente fora das fronteiras estatais, fruto de debates e emba-

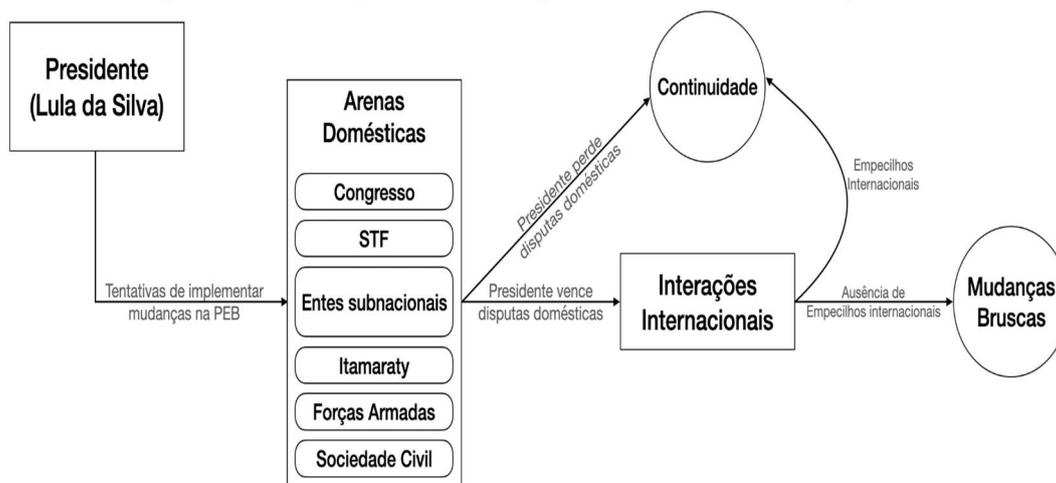
¹ Devido a questões de espaço, as notícias utilizadas como evidências no presente artigo foram devidamente listadas em um arquivo suplementar, compartilhado junto ao artigo.

tes entre múltiplos atores como presidentes, burocratas, legisladores, entre outros (FARIA, 2008; 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013; SARAIVA, 2022). Me utilizo, então, de um instrumento analítico do campo das políticas públicas – a teoria do equilíbrio pontuado – para analisar mudanças na referida política. Segundo a teoria, políticas públicas tendem a se manter estáveis ou receber mudanças incrementais na maior parte do tempo porque as burocracias responsáveis tendem a buscar sua inércia. Mudanças mais drásticas – como uma revogação da política externa bolsonarista – só tendem a ocorrer se atendidas algumas condições (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007; BAUMGARTNER; JONES, 2009).

Primeiro, deve haver a politização de alguma temática – ou seja, o tema deve ganhar saliência, recebendo a atenção de atores que tragam diferentes pontos de vista ao processo de debate e formulação das políticas a ele relacionadas. Para que o processo continue, o grupo que defende mudanças drásticas deve ser capaz de vencer o grupo que defende sua inércia, por vias como mecanismos institucionais e o voto popular. Essas vitórias tendem a não ser fáceis, considerando as assimetrias de informação e o papel de burocracias estatais na busca pela manutenção do *status quo* vigente. Caso elas aconteçam, mudanças buscas tendem a ser implementadas nessas políticas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007; BAUMGARTNER; JONES, 2009).

O modelo foi adaptado por Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022) para o estudo da PEB. Para além de um maior detalhamento sobre atores e arenas domésticas, os autores também acrescentaram o papel das interações internacionais ao modelo, considerando a política externa como um jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988). A Imagem 1 abaixo apresenta o modelo, traduzido e adaptado para a análise do governo Lula III.

Imagem 1 – Um modelo para a análise dos potenciais e limites nas mudanças na PEB



Fonte: Adaptado e traduzido pelo autor de Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022).

Segundo o modelo, o presidente surge como ponto inicial, pensando em sua capacidade de agendamento sob a PEB (BURGES; CHAGAS BASTOS, 2017) – ou seja, o propositor das mudanças bruscas. No caso brasileiro, a presidência também possui mecanismos institucionais para alterar a política externa antes mesmo dos debates domésticos, como o controle da agenda e da burocracia do Ministério de Relações Exteriores e a diplomacia presidencial (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019; DANESE, 2017). Ainda assim, essas mudanças são submetidas a escrutínio público após a sua adoção, podendo ser politizadas por opositores e eventualmente alteradas devido a resistências domésticas e internacionais. O primeiro passo é, então, vencer eventuais batalhas contra esses atores.

No nível doméstico, há pelo menos seis grupos de atores que podem atuar contra essas mudanças, especialmente considerando a crescente saliência da PEB no debate público ao longo dos últimos anos (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). No contexto do atual governo, foco no papel de três deles: o legislativo, o Itamaraty e a sociedade civil.

Membros do poder legislativo possuem atribuições constitucionais que permitem algumas intervenções diretas na política externa. As principais incluem a ratificação de tratados internacionais, a aprovação da indicação de embaixadores e a convocação de ministros para audiências (SANTOS; BELÉM LOPES, 2023). Há que se destacar também seu papel indireto. É preciso negociar apoio político para determinadas pautas – como a PEB – o que inclui custos que possam vir a demover a adoção de pautas menos importantes. Isso inclui a aceitação de determinadas agendas – pela via, por exemplo, da aceitação de tratados – mas também a aprovação de um eventual aumento de recursos para o Ministério de Relações Exteriores – MRE (PEREIRA; MUELLER, 2002). Nesse sentido, é preciso entender o eventual papel do parlamento em bloquear mudanças bruscas na PEB, especialmente em um governo que tem tido dificuldades em construir uma base parlamentar sólida.

É preciso também olhar para o papel da sociedade civil. Empresas, grupos de interesse, organizações não-governamentais e até igrejas passaram a influenciar, direta ou indiretamente, os processos de formulação e implementação da PEB (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022; SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). Como nota Oliveira (2003), por exemplo, o empresariado brasileiro se articulou para participar das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), seja por meio de contatos com empresários de outros países, ou por meio de diálogos com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e outros ministérios. O apoio (ou não) desses grupos tende a ser importante para a implementação de determinadas políticas, como discutem Schenoni *et al.* (2022).

Esses atores juntaram-se à burocracia mais importante nesses processos: o Itamaraty. O MRE e seus diplomatas são formalmente responsáveis pela formulação e implementação da PEB. Isso implica em uma assimetria de informações em relação aos demais atores, considerando sua *expertise* histórica em função de estar à frente desses processos (BURGES, 2012; RICUPERO, 2017). Considerando isso e o fato de que burocracias são, normalmente, avessas a mudanças bruscas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007), o Itamaraty possui uma capacidade burocrática de impedir ou amenizar mudanças bruscas na PEB.

Caso os presidentes sejam capazes de vencer batalhas contra todos os atores mencionados, cabe ainda bancar suas propostas a nível internacional. Algumas das consequências dessas interações podem incluir o isolamento diplomático, danos à reputação, barreiras comerciais, redução de investimentos e contribuições financeiras, além de sanções. Nos últimos anos, por exemplo, houve danos de reputação e cortes milionários de contribuições norueguesas e alemãs para a preservação da Amazônia, visando a convencer o governo de Jair Bolsonaro a adotar uma política ambiental mais incisiva (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022).

Mudanças bruscas na política externa brasileira tendem a acontecer apenas se os presidentes conseguirem vencer batalhas contra todos os atores mencionados, domésticos e internacionais. Caso contrário, o que se espera é a continuidade de políticas previamente implementadas ou, no máximo, algumas poucas e pontuais alterações nas mesmas.

Implicações observáveis

O atual governo já tem implementado mudanças bruscas em relação à PEB implementada por Bolsonaro. Cabe-nos, no entanto, entender o quão bruscas elas podem ser. Foco em cinco eixos-chave da política externa do governo anterior, como discutido por autores como Casarões e Farias (2021), Guimarães e Silva (2021) e Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022): direitos humanos, meio ambiente, relações sul-sul, integração regional e relações com as grandes potências.

Para analisar essas mudanças, é necessário observarmos duas categorias analíticas: agenda e intensidade. A primeira diz respeito ao conteúdo da política implementada – por exemplo, se o foco no campo dos direitos humanos é a democracia, uma agenda conservadora, ou os direitos sociais e culturais. Já a intensidade diz respeito ao quanto o governo se esforçou pelo avanço de um determinado conteúdo – por exemplo, por meio da participação em debates internacionais ou da proposição de novas iniciativas. Essa separação tem valor analítico por permitir-nos um melhor acesso às mudanças na política externa de um governo, permitindo-nos captar (1) o conteúdo e (2) as ferramentas empregadas.

Considerando a história recente da PEB, proponho aqui três níveis nos quais essas mudanças podem ocorrer. O nível 1 é inspirado na política implementada por Collor e FHC. Em termos de agenda, no campo dos direitos humanos, foca na promoção da democracia, deixando de lado o conservadorismo do governo Bolsonaro. Já no meio ambiente, reverte a inação internacional do governo anterior na busca pela preservação das florestas, da biodiversidade e mitigação das mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, propõe boas relações com todas as grandes potências, com países do Sul Global e a busca pela integração econômica com os países da região. Em termos de intensidade, consiste em uma retomada do papel participativo do Brasil a nível internacional, revertendo o isolamento do país em negociações internacionais sob Bolsonaro (LAMPREIA, 1998; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; CASARÕES, 2014; 2021).

Já o nível 3, baseado no que se viu sob Lula e Dilma Rousseff, envolve mudanças mais bruscas em relação à agenda anterior e uma política mais intensa. Caracteriza-se por uma agenda liberal no campo dos direitos humanos, com a defesa de direitos sociais e de gênero – ou seja, o oposto do defendido por Bolsonaro – junto à proteção do meio ambiente. A nível global, mantém boas relações com as grandes potências, mas busca compor coalizões com países emergentes na busca por ampliar sua autonomia – a despeito do foco do governo anterior no Norte Global. Essa busca também inclui uma intensa cooperação Sul-Sul, por meio de visitas e cooperação com países mais pobres, sobretudo africanos. A nível regional, enxerga o Brasil como o líder de uma integração que alcance diversas áreas como infraestrutura, políticas sociais, segurança e defesa. Tudo isso de forma intensa, despendendo dos mais diversos recursos diplomáticos e financeiros na busca por uma atuação ativa, engajando em iniciativas como projetos de cooperação e operações de paz e, ao mesmo tempo, propondo novas normas na arena internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; MALAMUD, 2011b; SCHENONI *et al.*, 2022).

O nível 1 parece improvável, tendo em vista as intenções do próprio presidente, que já sinalizou em discursos como na abertura da COP-27 e na data de sua posse a busca por mudanças mais próximas ao nível 3. Tais mudanças, no entanto, parecem igualmente improváveis. Um grande ativismo brasileiro em pautas de gênero, por exemplo, pode ser difícil com um legislativo majoritariamente conservador. No campo ambiental, apesar de apoios domésticos e internacionais, o presidente precisa lidar com uma forte bancada ruralista no parlamento. A nível global, as coalizões formadas com países emergentes ao longo dos anos 2000, como os BRICS, possuem hoje outra conotação, tendo em vista que a China e a Rússia representam, hoje, antagonistas ao ocidente. Isso apenas para citar alguns exemplos.

A existência de tantos pontos de oposição à implementação de uma mudança da intensidade do nível 3 leva-nos, então, a propor um meio do caminho entre os níveis 1 e 3: uma política externa menos ativa do que o nível 3 e mais estratégica. Isso significa uma agenda similar ao nível 3, tal qual defendida por Lula, em defesa de pautas como maior igualdade de gênero, conservação do meio ambiente e o foco nas relações com países do Sul Global e, especialmente, latino-americanos. No entanto, espera-se que essas agendas sejam implementadas com uma intensidade menor, mais participativa e menos ativa e propositiva do que no nível 3. Isso porque a maior dificuldade de vencer batalhas domésticas e um menor volume de recursos tende a demandar uma política mais focada nos objetivos mais importantes. O Quadro 1² sintetiza os diferentes níveis de mudanças, baseados na literatura existente e torna claras as expectativas para o nível 2. A hipótese proposta pode ser formalizada da seguinte forma:

H1 – Devido aos empecilhos domésticos e internacionais às propostas presidenciais, a PEB de Lula III tende a representar uma mudança de nível 2 em relação ao governo Bolsonaro.

² O autor reconhece a existência de diferenças entre as políticas externas de Collor e FHC, assim como de Lula e Rousseff. O Quadro consiste em uma tentativa de aproximação entre esses modelos de política externa na busca por promover referenciais de comparação.

Quadro 1 – Níveis de mudanças na PEB

| Tema | Continuidade | | Mudanças bruscas | | | | | |
|---------------------------------------|--|--|---|---|--|---|--|---|
| | | | Nível 1 | | Nível 2 | | Nível 3 | |
| | Agenda | Intensidade | Agenda | Intensidade | Agenda | Intensidade | Agenda | Intensidade |
| Direitos Humanos | Conservadora – contrária a pautas como o aborto e questões de gênero | Ativa – busca por parceiros por meio de iniciativas como o Consenso de Genebra | Democrática – Defesa da democracia e das liberdades individuais | Participativa – participa e opina nos debates | Liberal – defesa de direitos sociais, econômicos e de gênero | Participativa – participa e opina nos debates | Liberal – defesa de direitos econômicos, sociais e de gênero | Ativa – ações propositivas e protagonismo em fóruns internacionais |
| Meio Ambiente | Neutra – sem propostas para a agenda ambiental | Passiva – participa de encontros e aceita iniciativas ambientais | Pró-ambiental – defesa da proteção do meio ambiente | Participativa – participa e opina ativamente nos debates | Pró-ambiental – defesa da proteção do meio ambiente | Ativa – ações propositivas e protagonismo em fóruns internacionais | Pró-ambiental – defesa da proteção do meio ambiente | Ativa – ações propositivas e protagonismo em fóruns internacionais |
| Relações Sul-Sul | Nenhuma ênfase | Crítica – não vê benefícios na relação com países de renda mais baixa | Baixa ênfase | Foco nos países falantes de língua portuguesa | Alta ênfase | Média – visitas e cooperação com países do Sul Global, mas em menor intensidade | Alta ênfase | Ativa – visitas e iniciativas de cooperação com países do Sul Global |
| Integração Regional | Pouco ou nenhum foco na integração regional | Passiva – participa de encontros, sem ações propositivas | Foco na integração econômica do Cone Sul | Ativa – ações propositivas e liderança | Foco na integração política sul-americana | Média – atuação propositiva, mas com menos recursos disponíveis | Foco na integração política sul-americana | Ativa – ações propositivas e liderança |
| Relações com grandes potências | Alinhamento aos EUA com Donald Trump | Subordinação – seguia à política de Trump de forma inquestionável | Não-alinhamento | Pragmatismo – boas relações com todas as grandes potências, com maior proximidade aos EUA | Não-alinhamento e ênfase em coalizões (BRICS) | Menor pragmatismo – boas relações com as grandes potências, com maior proximidade à China | Não-alinhamento e ênfase em coalizões (BRICS) | Pragmatismo – procurou ter boas relações com todas as grandes potências |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Lampreia (1998), Vigevani; Oliveira; Cintra (2003), Vigevani; Cepaluni, (2007), Casarões (2014), Belém Lopes; Faria (2016), Saraiva; Gomes (2016), Ricupero (2017), Farias (2021), Guimarães; Silva (2021), Schenoni; Leiva (2021), Belém Lopes; Carvalho; Santos (2022), Schenoni; Carvalho (2022), Schenoni et al. (2022).



O reencontro com as agendas do Brasil da Nova República

Dizer que o Brasil está de volta significa perceber o retorno aos traços de nossa política externa que foram eclipsados nos últimos anos. Passados mais de seis meses desde a posse de Lula, já se podem ver alterações nessas agendas.

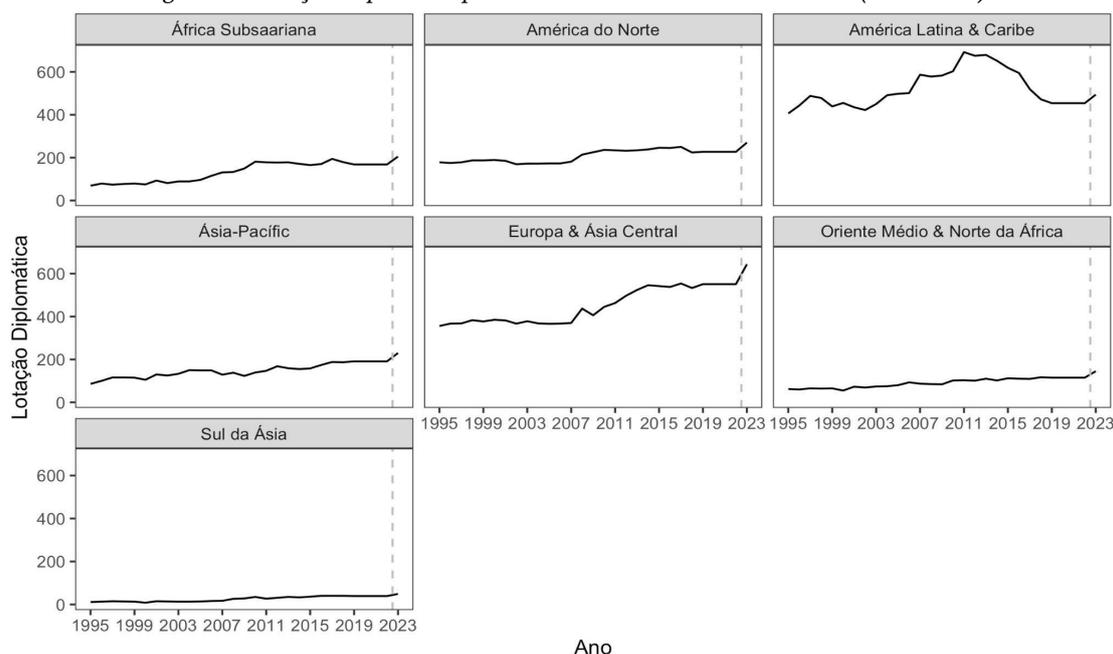
No campo dos direitos humanos, já no primeiro mês do novo governo, o país se retirou do Consenso de Genebra, de caráter conservador, e aderiu ao Compromisso de Santiago e à Declaração do Panamá, que buscam maior igualdade de gênero. Adotou, também, postura mais ativa no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH). Durante a 52ª sessão do Conselho, em março, o país submeteu um total de 7 resoluções, contra duas no mesmo período em 2021 e 2022³ (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023). Além disso, o país pretende, no atual governo, voltar a fazer parte do CDH (LOURES; REIS, 2023).

Na agenda ambiental, Lula participou da COP-27 antes mesmo de tomar posse, tendo sido ovacionado pela plateia e prometido o fortalecimento de compromissos ambientais internacionais. Já no primeiro dia de seu governo, o presidente assinou decreto que reativou o Fundo Amazônia e conseguiu, no mês seguinte, desbloquear R\$ 3.3 bilhões em doações internacionais – novos doadores, como França e Espanha, já demonstraram interesse em contribuir. Também em seu primeiro mês, o governo enviou Marina Silva para dialogar com elites econômicas internacionais no Fórum Econômico Mundial em Davos, onde a ministra ressaltou o papel do meio ambiente na busca pelo desenvolvimento do país. Mais recentemente, articulou para que a COP-30 seja realizada em Belém, na Amazônia brasileira, denotando um renovado ativismo brasileiro no tema. Outra evidência desse comprometimento está na busca por negociações com países vizinhos para reforçar a segurança e o patrulhamento na Amazônia.

Nas relações com as grandes potências, o Brasil tem adotado algum nível de pragmatismo. Evidência disso é o fato de que, já em seus quatro primeiros meses de governo, Lula visitou tanto os Estados Unidos quanto a China. Ao mesmo tempo, o presidente evita criticar a Rússia pela invasão da Ucrânia, na busca por manter as pontes com o governo de Vladimir Putin.

Em relação aos países do Sul Global, vê-se também um fôlego renovado. Como apresentado pela Imagem 2 abaixo, Lula já aloca mais pessoal diplomático em todas as regiões do Sul Global em seu primeiro ano do que Bolsonaro. O esforço acompanha as diversas declarações presidenciais nesse sentido, principalmente na busca por uma reaproximação com a África. Outra evidência nos é dada pela assinatura de acordo de cooperação com Angola, já no quarto mês de governo, na busca pelo fortalecimento da saúde pública.

³ Apesar de não ser um membro do CDH em 2023, o país pode submeter resoluções para o órgão, assim como qualquer outro Estado-membro da ONU.

Imagem 2 – Alocação de pessoal diplomático brasileiro ao redor do mundo (1995-2023)⁴

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação e em Mesquita (2019).

A agenda de integração regional também ganhou força com Lula. Para além do aumento na lotação de pessoal diplomático, conforme demonstrado na Imagem 2, Lula viajou à Argentina ainda no primeiro mês de governo, onde participou da Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituição que o Brasil acabara de retomar sua adesão. O presidente se reuniu também com seu homólogo argentino, Alberto Fernández, e seguiu para o Uruguai, onde conversou com o presidente Luís Lacalle Pou. Em pauta estavam as iniciativas de integração regional e o retorno de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para obras nesses países. Já no quarto mês de governo, o Brasil formalizou o seu retorno à UNASUL, reforçando seu comprometimento com uma agenda de integração sul-americana. Ao final de maio, Lula recebeu 10 presidentes sul-americanos em Brasília para discutir a temática.

As agendas mencionadas têm sido, em grande medida, implementadas por meio dos mecanismos que o presidente tem para direcionar a PEB, como os diálogos diretos com outros presidentes por meio da diplomacia presidencial e seu controle sobre a agenda e a estrutura do Itamaraty – como, por exemplo, a capacidade de definir a lotação de pessoal em postos diplomáticos ao redor do mundo. No entanto, a intensidade desses esforços, como a atuação como *paymaster* em processos de integração regional e os projetos de cooperação com países africanos, demanda outros tipos de recursos e depende dos embates com os outros atores ora mencionados. Na próxima seção, discuto o papel dos mesmos em limitar a intensidade da política de Lula.

Uma política externa mais estratégica

O nível 3 da tipologia proposta baseia-se nos mandatos anteriores de Lula e, em alguma medida, Dilma Rousseff, que implementaram políticas externas com altos níveis de intensidade. Para além de participar dos debates internacionais, o Brasil propôs normas, como a Responsabilidade ao Proteger (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016) e a reforma

⁴ Os dados referentes a 2023 foram obtidos via Lei de Acesso à Informação, tendo fixados pela Portaria n. 435, de 28 de fevereiro de 2023. Devido à falta de informações nessa alocação durante o governo Bolsonaro, dada apenas pela Portaria n. 560 de 2019, os valores nela incluídos foram mantidos constantes ao longo do governo anterior.

do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Na América do Sul, liderou uma integração regional mais ampla, por meio da União de Nações Sul-Americanas, assumindo a maior parte dos custos diplomáticos e financeiros do processo (MARTINEZ, 2020). Ao mesmo tempo, implementou uma ampla diversidade de projetos de cooperação com países africanos, junto à expansão de sua rede de embaixadas no continente e em outras regiões do Sul Global (SCHENONI et al., 2022).

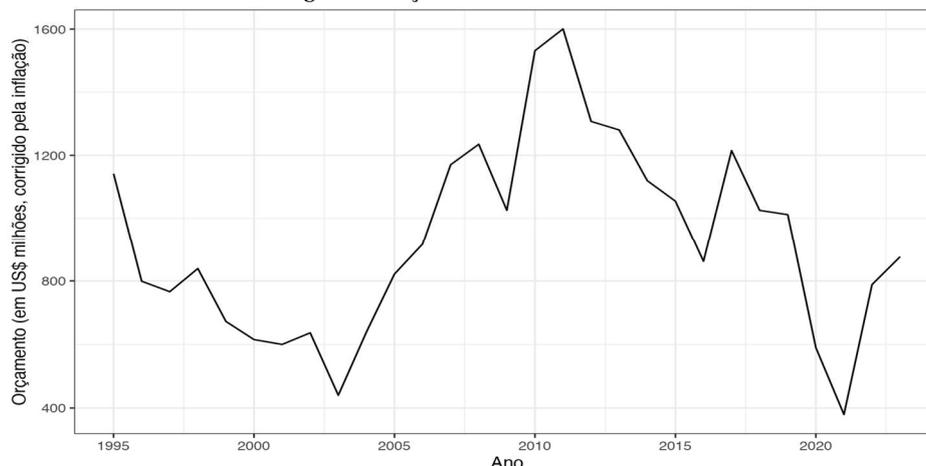
Essa intensidade, como apontam Schenoni *et al.* (2022), veio a um alto custo para o país. Durante a presidência de Lula, o orçamento destinado ao MRE subiu de US\$ 440 milhões em 2003 para US\$ 1.5 bilhões em 2010, já corrigidos pela inflação. Ao mesmo tempo, o governo passou a empregar outros recursos na PEB, como os empréstimos concedidos pelo BNDES para que países amigos realizassem projetos por meio de empresas brasileiras, que alcançaram a cifra de R\$ 1.2 bilhão em 2009 (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2019). Nesse sentido, os autores discutem que tal política só foi possível devido a uma combinação de fatores domésticos – a coordenação entre grupos de interesse, um governo favorável e as narrativas de proeminência diplomática – e internacionais – a unipolaridade, o *boom* das commodities e as narrativas em torno de uma ascendente ordem multipolar.

Foquemos aqui no papel dos atores que possam vir a permear as mudanças implementadas por Lula, tal qual apontado pelo modelo teórico apresentado. Dentre as condições mencionadas, apenas o governo favorável a essa política externa intensa parece estar presente. A nível doméstico, o apoio de grupos de interesse e grandes corporações como as construtoras Odebrecht e Andrade Gutierrez a um projeto de PEB tão ambicioso quanto o anterior foi minado. Isso porque a capacidade de ação internacional dessas empresas foi destruída pela Operação Lava Jato, que levou à prisão de altos funcionários e a inúmeras restrições legais e financeiras à ação delas. Como resultado, sua capacidade de exportar serviços foi reduzida ou, até mesmo, anulada.

Ao mesmo tempo, os níveis de polarização política cresceram, alcançando também a política externa. Por exemplo, Jair Bolsonaro e seus apoiadores utilizam os créditos providos pelo BNDES a governos de esquerda durante os governos passados de Lula para criticar o atual presidente (GUIMARÃES; SILVA, 2021; SCHENONI et al., 2022). O resultado é o fato de que uma nova empreitada relacionada a uma PEB tão ambiciosa quanto a da primeira passagem de Lula pela presidência tende a não ter facilidade em ser aceita pela população em meio à manutenção dessa polarização.

Há também que se mencionar o papel do legislativo nesse contexto. O atual governo tem avançado na construção de uma base de apoio sólida, principalmente na Câmara dos Deputados. No entanto, os parlamentares da presente legislatura apoiam, em sua maioria, políticas conservadoras nos costumes e liberais na economia – exatamente o contrário do defendido por Lula. As relações estabelecidas por Jair Bolsonaro com o parlamento, por meio das emendas de relator – mais conhecidas como orçamento secreto – também tornaram as negociações mais difíceis, considerando as crescentes demandas de parlamentares por verbas provenientes de emendas.

Parece improvável que Lula consiga vencer batalhas domésticas para obter o mesmo volume de recursos para a política externa caso a situação assim permaneça – ainda mais se considerando a necessidade de vencer outras batalhas importantes, como aquelas ligadas às agendas econômica (como a reforma tributária) e social (projetos como “Minha casa, minha vida” e “Farmácia Popular”). O próprio orçamento do MRE para 2023 (em dólares e corrigido pela inflação) é similar aos valores de 2006, bem abaixo do montante disponível no auge da política externa “ativa e ativa”, como mostra a Imagem 3 abaixo. Além disso, faltam atores, como a Odebrecht, que abracem a causa da projeção internacional brasileira. O resultado seria uma capacidade menor de estreitar relações com aliados por meio de empréstimos e da exportação de serviços, tal como ocorrera anteriormente, por exemplo, consequentemente deixando a PEB de Lula mais próxima do nível 2 do que do nível 3 propostos. Isso, claro, caso essas condições se mantenham.

Imagem 3 - Orçamento destinado ao MRE

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Leis Orçamentárias Anuais.

Se o nível doméstico tende a limitar as ambições da PEB, o nível internacional não parece facilitar uma atuação propositiva por parte do Brasil. China e Rússia, parceiros brasileiros nos BRICS, são hoje vistas como potências rivais aos Estados Unidos e países europeus. Mais do que disputas econômicas e comerciais, essa rivalidade já se manifesta por meio de conflitos militares, seja por meio do apoio às partes beligerantes no conflito sírio, seja no mais recente embate na Ucrânia. Isso soma-se à disputa desses atores por influência na Ásia, África ou, até mesmo, na América Latina, limitando a capacidade de ação brasileira nessas regiões.

Vejamos os impactos práticos dos fatores mencionados. No campo dos direitos humanos, é verdade que há poucos empecilhos internacionais, considerando a existência de grupos de países tanto liberais quanto conservadores. As barreiras existem, no entanto, a nível doméstico. Isso porque o presidente precisa lidar com um legislativo majoritariamente conservador. Em termos práticos, enquanto o governo tem alguma margem para atuar em pautas como os direitos sociais e igualdade de gênero, tende a evitar pontos que levem a embates desnecessários com um parlamento em que Lula já tem dificuldades em construir apoio. Talvez por isso as propostas do governo no CDH se limitem a temas como drogas, saúde mental e desenvolvimento sustentável. No campo de gênero, há mudanças claras em relação ao governo Bolsonaro, com a já mencionada assinatura do Compromisso de Santiago e a Declaração do Panamá. No entanto, ainda não vemos um ativismo significativo do país a nível internacional. Como um exemplo simbólico, ao contrário de países como o Chile e a Suécia que, em algum momento, nomearam mulheres para a chefia do MRE e/ou adotaram políticas externas declaradamente feministas, Lula manteve o controle masculino sobre o ministério, a despeito de inúmeras reivindicações públicas.

Na pauta ambiental encontra-se, talvez, a maior margem para que Lula implemente uma política mais intensa. O presidente conta com o apoio de grupos domésticos – como as organizações não-governamentais (ONGs) e até mesmo grupos de interesse que dependem da adoção de padrões ambientais na busca pelo comércio – e outros países – como os doadores do Fundo Amazônia – para implementar uma política de proteção ambiental. Conta ainda com grande parte da maior floresta do mundo e o desejo de estabelecer uma liderança internacional no tema. Evidência desse caminho são as negociações bem-sucedidas para que a COP-30 seja realizada em Belém, além do fato de o presidente abordar sempre o tema em suas conversas com diferentes líderes, como visto em sua participação no encontro do G7, em maio. Pesa contra Lula, mais uma vez, o congresso nacional. Recentemente, por exemplo, a Câmara dos Deputados aprovou regulamentos que reduziram a capacidade de ação do Ministério do Meio Ambiente e atrapalham ações de proteção ambiental, como o marco temporal sobre as terras indígenas. Ainda assim, isso não parece ser suficiente para bloquear uma ação de liderança

internacional por parte do Brasil, considerando os apoios já existentes, o que significa uma mudança importante em relação ao que foi implementado por Bolsonaro.

É, talvez, nas relações com outros países que se encontram as maiores barreiras para uma PEB mais ativa. Como dito, a proximidade aos BRICS possui agora outra conotação. Ainda assim, Lula tem incentivos para essa aproximação. Sua política externa procura reformar a ordem internacional, assim como esses países. E faz sentido que não haja muita resistência doméstica para tal: apesar de 66% da população brasileira ver a China como pouco ou nada confiável (LAPOP LAB, 2023), o país é o principal parceiro comercial brasileiro.

Isso ajuda-nos a entender a política de Lula em relação a essas potências: a manutenção de boas relações com todos os lados, mas uma proximidade maior às potências orientais, ao contrário do alinhamento de Bolsonaro com Trump. Em visita a Biden, Lula comprometeu-se com a defesa de interesses comuns como a democracia e políticas ambientais. No entanto, foi na China que avanços mais concretos nas relações bilaterais ocorreram, com a assinatura de 15 acordos em áreas como comércio, telecomunicações, ciência e tecnologia. Um deles visa à realização de transações diretamente de real para yuan – ou seja, sem a intermediação do dólar – a partir de julho de 2023. A agenda tem avançado em meio às sanções levantadas contra a Rússia e possui cunho reformista em relação à ordem mundial, sendo um contraponto ao sistema existente desde os acordos de Bretton Woods, uma das bases da ordem liberal. Outro ponto em que Lula contraria os países ocidentais, é ao culpabilizar os dois lados pela invasão da Ucrânia por parte da Rússia.

Ao mesmo tempo, com as disputas entre lados antagônicos, parece sobrar pouca margem para o país propor normas no cenário internacional (SCHENONI; LEIVA, 2021). Na ausência de um grupo independente de atores em meio a essas disputas – como o Movimento dos Não-Alinhados no contexto da Guerra Fria – essas normas tendem a ser propostas pelas grandes potências, em função de sua capacidade de implementá-las. No caso da desdolarização, por exemplo, é a China quem tem recursos para avançar a pauta. Cabe ao Brasil a opção de sentar-se à mesa, apoiar a proposta e atuar como um *broker* – ou seja, construir pontes para o seu avanço (GODDARD, 2018) – como já feito ao propor a desdolarização de transações com a Argentina. Mesmo no caso do conflito na Ucrânia, a defesa brasileira por negociações de paz tem passado pelo diálogo com os chineses. Nesse sentido, o Brasil pode ainda assumir uma posição relevante no cenário internacional, advogando por reformas, mas não as liderando.

Em relação aos países do Sul Global, embora haja uma agenda de reaproximação, principalmente dos países africanos, a intensidade também tende a ser menor que nos anos 2000. Primeiro porque, como discutido, Lula tem menos recursos para a PEB e, conseqüentemente, para empréstimos, doações e projetos de cooperação com esses países. Segundo, porque o Brasil agora vê uma elevada influência chinesa sobre esses países (ROTBURG, 2008), tornando mais difícil – ainda que não impossível – uma aproximação mais incisiva.

Por fim, na América do Sul, o cenário não parece propício a iniciativas amplas como um resgate da UNASUL. É verdade que Lula o deseja e é igualmente verdadeiro que cerca de 64.3% dos brasileiros são favoráveis, em algum nível, à integração regional (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2020). Há também o fato de que, mais uma vez, a América do Sul vê uma maioria de presidentes de esquerda – não necessariamente da mesma esquerda que chegou ao poder na região nos anos 2000 – o que tende a propiciar sua integração (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

No entanto, alguns problemas surgem para que uma atuação vista nos anos 2000 se repita. O primeiro são as já mencionadas dificuldades de Lula para alocar um grande volume de recursos na PEB, dificultando uma eventual ação do país como *paymaster* desses processos, tal como nos anos 2000. O segundo é a presença cada vez mais intensa da China, que já causa algum ruído nesses processos: por exemplo, o presidente uruguaio, Luis Lacalle Pou, afirmou em janeiro que pretende negociar acordos comerciais com a China independentemente do MERCOSUL, algo problemático, considerando o regulamento do bloco. O terceiro diz respeito à dificuldade de se encontrar uma fórmula que convença os presidentes da região. Prova disso foi a exigência por parte de Chile, Paraguai e Uruguai da retirada de menções à UNASUL da declaração resultante do encontro de presidentes sul-americanos em Brasília, no fim de maio. Nesse sentido, as bases de uma eventual

liderança brasileira em processos de integração regional precisam ser repensadas e, considerando-se a falta de recursos, tendem a ser menos intensas do que no período anterior.

Como consequência das evidências apresentadas, o que se espera é que o Brasil de Lula III represente uma mudança de nível 2 em relação à PEB de Bolsonaro. Isso porque, apesar do desejo presidencial, os contextos doméstico e internacional não permitem uma política tão ambiciosa quanto aquela da primeira passagem de Lula pela presidência. Como consequência, a política tende a ser menos ativa e mais estratégica, em meio à necessidade de focar os recursos existentes nos objetivos propostos.

Considerações finais

Como discutido, com o novo governo Lula, o Brasil parece já estar de volta à identidade construída durante a Nova República. Isso inclui a defesa dos direitos sociais, meio ambiente, integração regional, relações Sul-Sul e algum nível de pragmatismo em relação às grandes potências. Nesse sentido, a política externa bolsonarista parece não ter sido nada mais do que um ponto fora da curva na história brasileira, de modo que o atual governo já trouxe mudanças drásticas em relação ao que foi implementado entre 2019 e 2022.

No entanto, o Brasil que está de volta parece não ter a mesma atuação propositiva e protagonista de Lula II. O presidente já implementa suas agendas, mas com menor intensidade. Primeiro porque atores domésticos como o parlamento e grupos de interesse tendem a obstruir algumas pautas, como um grande ativismo em questões de gênero, além do uso de recursos volumosos na PEB. Segundo porque, em meio à renovada disputa entre grandes potências, a aproximação brasileira com os BRICS permite, no máximo, a capacidade de ação como um *broker* das propostas lideradas pelas potências orientais. Uma liderança em pautas internacionais para além do meio ambiente – como a desdolarização – parece difícil em meio a essas disputas. Isso porque esse processo demandaria recursos que o Brasil, como potência emergente, não dispõe.

Nesse sentido, caso as condições existentes no momento permaneçam, a PEB de Lula tende a representar uma mudança de nível 2 em relação à implementada por Bolsonaro. Essa nova versão significa uma PEB ativa, mas com custo e níveis de protagonismo reduzidos. Ainda assim, já se mostrou mais do que o necessário para remover o Brasil do isolamento e do papel de pária adquirido ao longo dos últimos anos. O grande desafio parece ser empregar os recursos, agora mais escassos, da forma mais estratégica possível, visando a maximizar os objetivos propostos. Ou alterar as condições existentes, como a obtenção de uma ampla base parlamentar ou do apoio de grupos de interesse, na busca por uma PEB mais ambiciosa.

Referências

- AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2015. *Latin American Research Review*, v. 54, n. 4, p. 812–834, 2019.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES - **Apresentação Exportações de Serviços (15/09/2019)**. 2019. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/arquivos/exportacao/bndes-apresentacao-exportacoes-servicos-20190915.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2023
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. 2nd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- BELÉM LOPES, D.; CARVALHO, T.; SANTOS, V. Did the Far Right Breed a New Variety of Foreign Policy? The Case of Bolsonaro's "More-Bark-Than-Bite" Brazil. *Global Studies Quarterly*, v. 2, n. 4, 2022.
- BELÉM LOPES, D.; FARIA, C. A. P. DE. When Foreign Policy Meets Social Demands in Latin America. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 1, p. 11–53, jun. 2016.
- BENNETT, A.; ELMAN, C. Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 2, p. 170–195, fev. 2007.

- BURGES, S. Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira? **Política Externa**, v. 21, n. 3, 2012.
- BURGES, S. W.; CHAGAS BASTOS, F. H. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 277–290, 2017.
- CAPOCCIA, G. Critical Junctures. Em: FIORETOS, K.-O.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. D. (Eds.). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. First published in paperback ed. Oxford New York: Oxford University Press, p. 91–106, 2018.
- CASARÕES, G. “O tempo é o senhor da razão”? a política externa do governo Collor, vinte anos depois. Doutorado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 1 dez. 2014.
- CASARÕES, G. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. **Aisthesis**, n. 70, p. 439–473, 2021.
- CASARÕES, G.; FARIAS, D. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge Review of International Affairs**, p. 1–21, 2021.
- CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regular Sessions**. 2023. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions>>. Acesso em: 5 abr. 2023.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro**. 2020. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 4 abr. 2023.
- DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. 2a ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.
- FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80–97, 2008.
- FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311–355, 2012.
- FARIA, C. A. **Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação**. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV, 2021.
- GODDARD, S. E. Embedded Revisionism: Networks, Institutions, and Challenges to World Order. **International Organization**, v. 72, n. 4, p. 763–797, 2018.
- GUIMARÃES, F.; SILVA, I. D. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro’s ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, n. 2, p. 345–363, 2021.
- LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 5–17, 1998.
- LAPOP LAB. **The Americas Barometer**. 2023. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- LOURES, D.; REIS, J. Os 100 dias da política externa brasileira durante o governo Lula III. **Boletim OPSA**, n. 1, p. 9–17, 2023.
- MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1–24, 2011a.
- MALAMUD, A. La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? **Iberoamericana**, v. XI, n. 41, p. 174–179, 2011b.
- MARTINEZ, Y. **Integração regional na onda rosa : entendendo a UNASUL a partir de seu regime internacional regional (RIR)**. Dissertação (Mestrado)—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 20 fev. 2020.
- MESQUITA, R. **Rising Powers Diplomatic Network (RPDN)**. Harvard Dataverse, 2019. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/citation?persistentId=doi:10.7910/DVN/5FISNQ>>. Acesso em: 23 set. 2022.
- MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11–41, 2013.
- OLIVEIRA, A. J. DE. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 311–329, 2003.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.
- PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.
- RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. 1a edição [atualizada]. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.
- RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. Em: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2012. p. 1–16.

ROTBURG, R. I. (ED.). **China into Africa: trade, aid, and influence**. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2008.

SANTOS, V.; BELÉM LOPES, D.; Confirmação: o Lugar do Senado Federal na Política Externa Brasileira da Nova República. **Dados**, v. 66, n. 4, 2023.

SARAIVA, M. G. South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro's administration (2019-2022). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 65, n. 2, 2022.

SARAIVA, M.; ALBUQUERQUE, F. Como mudar uma política externa? **CEBRI Revista**, v. 1, n. 1, p. 148–166, 2022.

SARAIVA, M.; GOMES, Z. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, v. 25, n. 50, p. 81–97, 2016.

SCHENONI, L.; CARVALHO, T. **Lula Is Back on the International Stage, or Is He? E-International Relations**, 5 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2022/12/05/lula-is-back-on-the-international-stage-or-is-he/>>. Acesso em: 3 abr. 2023.

SCHENONI, L. L.; RIBEIRO, P. BELÉM LOPES, D.; CASARÕES, G. Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch. **Foreign Policy Analysis**, v. 18, n. 1, 10 jan. 2022.

SCHENONI, L. L.; LEIVA, D. Dual Hegemony: Brazil Between the United States and China. Em: BÖLLER, F.; WERNER, W. (Eds.). **Hegemonic Transition**. Cham: Springer International Publishing, p. 233–255, 2021.

SOARES DE LIMA, M. R. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI Revista**, v. 2, n. 5, p. 79–95, 2023.

TOURINHO, M.; STUENKEL, O.; BROCKMEIER, S. “Responsibility while Protecting”: Reforming R2P Implementation. **Global Society**, v. 30, n. 1, p. 134–150, 2016.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. Em: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder, Colo: Westview Press, 2007. p. 155–188.

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

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. DE; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31–61, 2003.

ZANELLA, C. K.; MATEUS ROBBI, A. Onde estão elas? As mulheres na política externa brasileira a partir da análise dos discursos do país em sessões de abertura da Reunião Anual da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1946 a 2015. **Mural Internacional**, v. 13, 2022.

Funções de colaboração exercidas

Thales Leonardo de Carvalho:

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

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