

Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Jaqueline da Mota | PG 44944

**O multilateralismo na Política Externa Brasileira:
Lula da Silva versus Jair Bolsonaro**

Projeto de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais

maio de 2023



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Jaqueline da Mota | PG 44944

**O multilateralismo na Política Externa Brasileira:
Lula da Silva versus Jair Bolsonaro**

Projeto de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho realizado sob a orientação científica de:
Professor Doutor José António Passos Palmeira

maio de 2023

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada. Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Ao me sentar para escrever esta nota de agradecimento, estou cheia de gratidão e apreço por todos aqueles que me apoiaram ao longo de minha jornada acadêmica. Concluir meu trabalho de dissertação foi uma realização significativa para mim, e não teria sido possível sem o incentivo e a ajuda de algumas pessoas.

Antes de mais nada, quero expressar meus sinceros agradecimentos à minha mãe, por todo apoio, amor e carinho nessa jornada, mesmo estando do outro lado do Atlântico.

Também gostaria de estender minha gratidão ao meu namorado. Sem o seu apoio, eu não teria sequer conseguido entrar na universidade, muito menos concluir meu trabalho de dissertação. Ele tem sido minha rocha, sempre presente para me animar e me encorajar quando eu mais precisei. Sou muito grata por todas as maneiras pelas quais ele me colocou em primeiro lugar e esteve lá para me apoiar, não importa o quê.

Em seguida, gostaria de agradecer à minha amiga Ludmila. Nos conhecemos em sala de aula e rapidamente nos tornamos grandes amigas dentro e fora da sala de aula. Seu apoio, encorajamento e motivação foram inestimáveis para mim. Obrigada por sempre estar presente para mim, e por sempre ter um cantinho em sua casa para me receber.

Por último, mas não menos importante, quero expressar minha gratidão ao meu orientador, Professor Doutor José António Passos Palmeira. Sua orientação e experiência foram fundamentais para me ajudar a concluir meu trabalho de dissertação. Agradeço sua paciência, compreensão e apoio incondicional durante todo o processo. Sem sua orientação e apoio, eu não poderia realizar este trabalho.

Concluir meu trabalho de dissertação foi um processo desafiador e rigoroso, mas tenho orgulho de ter alcançado esse marco significativo. Exigiu incontáveis horas de pesquisa, análise e redação, e estou emocionada por tê-lo concluído. Agradeço a todos aqueles que contribuíram para me ajudar a alcançar este marco.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração. Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

RESUMO

A presente dissertação se propõe a examinar como o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) se afasta do comportamento multilateral observado na trajetória histórica da política externa brasileira, sob a ótica do modelo analítico de Charles Hermann (1990) “*Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*”. Objetiva esclarecer os princípios norteadores do governo Bolsonaro no sistema internacional, apontando a política externa durante o governo Lula da Silva (2003-2010) como um comparação, e investigar o entendimento da bilateralidade do governo Bolsonaro em contraste ao multilateralismo e como essa mudança se opõe a ele.

O método de *process-tracing* e abordagem qualitativa foram utilizados no estudo, que analisou fontes secundárias, documentos oficiais, falas e entrevistas com especialistas.

Além disso, foi realizada uma revisão bibliográfica de estudos sobre política externa brasileira, discutindo temas como o papel do Ministro do Itamaraty na estabilização da política externa brasileira, o conceito de interesse nacional na política externa brasileira e a mudança introduzida pelo governo Bolsonaro.

Concluiu-se que o governo Bolsonaro violou fundamentos históricos do multilateralismo, como a preocupação com o meio ambiente e os direitos humanos, e a preferência por soluções bilaterais para questões globais, o que levou a uma mudança significativa na política externa brasileira, optando por uma abordagem mais orientada ideologicamente do que pragmática. Compreender as motivações e razões por trás da postura adotada pelo governo Bolsonaro pode ser útil para prever tendências futuras na política externa brasileira e também para desenvolver estratégias mais efetivas no cenário internacional.

Palavras-chave: Bilateralismo, Governo Bolsonaro, Governo Lula da Silva, Multilateralismo, Mudança, Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

This dissertation aims to examine how Jair Bolsonaro's government (2019-2022) challenged the multilateral behavior observed in the historical trajectory of Brazilian foreign policy, from the perspective of Charles Hermann's theory (1990) "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". It aims to clarify the guiding principles of the Bolsonaro government in the international system, pointing to the foreign policy during Lula da Silva's government (2003-2010) as a mirror, and investigating Bolsonaro government's understanding of bilateralism in contrast to multilateralism and how this change opposes it.

The process-tracing method and qualitative approach were used in the study, which analyzed secondary sources, official documents, speeches, and interviews with experts. Additionally, a literature review of previous studies on Brazilian foreign policy was carried out, discussing topics such as the role of the Ministry of Foreign Affairs in stabilizing Brazilian foreign policy, the concept of national interest in Brazilian foreign policy, and the change introduced by the Bolsonaro government.

It was concluded that the Bolsonaro government violated historical foundations of multilateralism, such as the concern for the environment and human rights, and the preference for bilateral solutions to global issues, which led to a significant change in Brazilian foreign policy, opting for a more ideologically oriented approach than pragmatic. Understanding the motivations and reasons behind the posture adopted by the Bolsonaro government can be useful for predicting future trends in Brazilian foreign policy and also for developing more effective strategies in the international scenario.

Keywords: Bilateralism, Bolsonaro Government, Lula da Silva Government, Multilateralism, Change, Brazilian Foreign Policy.

ÍNDICE

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS	i
AGRADECIMENTOS	ii
DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
ABREVIATURAS E SIGLAS	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
INTRODUÇÃO	9
RELEVÂNCIA TEMÁTICA	11
REVISÃO DA LITERATURA	13
METODOLOGIA	19
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	22
Capítulo 1: O MULTILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	24
Capítulo 2: POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA	28
Capítulo 3: A POLÍTICA EXTERNA DE JAIR BOLSONARO	34
Capítulo 4: ANÁLISE DAS DUAS POLÍTICAS EXTERNAS	37
a) O Brasil e as ações multilaterais	37
b) Mercosul e a América do Sul	41
c) O Sul Global	46
d) Meio Ambiente	55
e) As relações entre Brasil e União Europeia	64
f) As relações entre Brasil e EUA	69
CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
BRICS - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
Covid-19 - *Coronavirus Disease 2019*
EUA - Estados Unidos da América
FMI - Fundo Monetário Internacional
FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
G-20 - Grupo dos 20
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBAS - Índia-Brasil-África do Sul
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MRE - Ministério das Relações Exteriores
NDB - Novo Banco de Desenvolvimento
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OI – Organizações Internacionais
OIT - Organização Internacional do Trabalho
OMC - Organização Mundial do Comércio
OMS - Organização Mundial da Saúde
PT - Partido dos Trabalhadores
PROSUL - Foro para o Progresso da América do Sul
UE - União Europeia
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas
ONU - Organização das Nações Unidas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Visitas oficiais de Luiz Inácio Lula da Silva (janeiro de 2003 a dezembro de 2010)

Figura 2 Corrente de comércio Brasil - China entre 2006 e 2015 (US\$ milhões)

Figura 3 Participação dos principais parceiros do Brasil nas exportações totais (%)

INTRODUÇÃO

A literatura da política externa (Hudson, 2005; Tayfur, 1994) fala sobre a aproximação da política externa com a política doméstica, cujo argumento principal é: a política externa deve ser entendida como política pública, uma questão normativa, de trazer transparência e aproximar a política externa da opinião pública, e que é formulada no interior do Estado, estando sujeita aos mesmos mecanismos que podem influenciar a política doméstica.

Quanto à política externa brasileira, a literatura (Cason e Power, 2009) atribui ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), também conhecido como Itamaraty, um papel de estabilização da institucionalização da política externa brasileira. Isso significa que o Itamaraty, com o seu protagonismo, torna a política externa brasileira mais estável. Além disso, Cason e Power (2009) abordam o “interesse nacional” como um papel fundamental da política externa brasileira, sendo esse fator uma disputa doméstica e de influências externas. Durante o governo Lula da Silva (2003-2010), o interesse nacional tinha três pilares principais: desenvolvimento nacional (econômico, comercial e social), fortalecimento da integração regional e projeção internacional- que aumenta o poder de barganha do país e o capacite a negociações e formulações de agenda para o desenvolvimento do país. Esse interesse nacional praticado na era Lula da Silva já era cultivado no governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e ganhou forte impulso depois do processo de redemocratização em 1985.

É identificado na literatura (Casarões, 2021) um redirecionamento da política externa brasileira no atual governo de Jair Bolsonaro que contraria fundamentos históricos de continuidade, como a defesa dos direitos humanos, a preocupação com o meio ambiente e a preferência por soluções multilaterais para problemas globais; e colocam a política externa de Jair Bolsonaro em um cenário de ruptura da continuidade, em um contexto onde o Brasil passa por uma turbulenta polarização.

A mudança introduzida na política externa brasileira pelo governo de Jair Bolsonaro revelou uma nova visão para as relações internacionais do Brasil. Desde a escolha do Ministro das Relações Exteriores (Itamaraty) até as novas estratégias e parcerias

internacionais, como a reordenação das alianças do governo com os países da região sul americana e a visão das instituições regionais e internacionais (Saraiva, 2020, p. 39-40).

Além disso, este estudo utilizará o modelo analítico de Hermann (1990) “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, para examinar e analisar as mudanças na abordagem multilateral da política externa brasileira, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Na literatura (Amorim, 2010; Casarões et al., 2013; Reis e Pérez, 2019; Villa e Sundaram, 2021) sobre política externa brasileira, há uma tendência de supervalorização da política externa de Lula da Silva, ao imputar fatores como autonomia, estratégia, cooperação sul-sul e ideologia de esquerda. Além disso, com a intensidade da política externa brasileira no governo Lula da Silva, o Brasil aparece no cenário internacional com uma nova pretensão e disposição de inserção, o que animou muito os especialistas da política externa brasileira. O Brasil ganhou um lugar de destaque maior na percepção dos outros países, havendo um engajamento mais intenso. Entretanto, ao comparar o quanto o Brasil avançou e intensificou o seu engajamento internacional e o quanto se conseguiu sustentar isso, após o governo Lula da Silva houve uma derrocada, sendo o governo Bolsonaro apontado pela literatura como a maior mudança na trajetória da política externa brasileira.

Perante a contextualização acima exposta sobre a temática em análise, o objetivo dessa investigação pressupõe verificar no governo Bolsonaro, o afastamento do multilateralismo enquanto eixo fundamental da política externa brasileira desde a redemocratização. Para o efeito, procura-se esclarecer os princípios orientadores do governo Bolsonaro no sistema internacional, apontando para a política externa brasileira durante o governo Lula da Silva (2003-2010) como espelho, além de apurar o entendimento da bilateralidade do governo Bolsonaro face ao multilateralismo e a forma como essa mudança se contrapõe. Dito isso, a pergunta de investigação que guiará esse estudo é: Como o governo Bolsonaro se afastou do multilateralismo em comparação com o governo Lula da Silva?

Por sua vez, quanto à delimitação temporal, o período a ser analisado será o do governo de Jair Bolsonaro (2019- 2022) e o período do governo Lula da Silva (2003-2010), para analisar as ações de ambos os governos e entender como Bolsonaro se afasta do multilateralismo e o resultado das suas ações na política externa brasileira.

Assim, a presente dissertação tem por objetivo a análise e compreensão da mudança na política externa brasileira no governo Jair Bolsonaro (2019-2022), na variável de multilateralidade, tendo em comparação o auge da política externa brasileira multilateralista do governo Lula da Silva (2003-2010).

RELEVÂNCIA TEMÁTICA

Desde a redemocratização em 1985, a política externa brasileira passou por grandes processos de mudança para se reinserir no cenário internacional como um Estado de Direito. Durante a ditadura militar no Brasil, o mundo passava pela bipolaridade trazida pela Guerra Fria, e os cinco governos militares que se estenderam nesse período no Brasil, conduziram a política externa brasileira (política externa brasileira) para um forte alinhamento com os EUA. O governo de José Sarney, iniciado em março de 1985, foi o primeiro governo civil após a ditadura militar que durou 21 anos (Corrêa, 1996, p. 361). Ao assumir o poder, a administração Sarney enfrentava problemas internos e externos. No contexto externo, o período Sarney buscou trabalhar em linhas de transformação, tanto em âmbito regional quanto macro internacional, utilizando uma abordagem multilateral para estabelecer as relações internacionais do Brasil, privilegiando a sua essência democrática (Corrêa, 1996, p. 369).

O discurso da redemocratização foi ganhando força na sociedade brasileira nos anos 1980, e em 1988 foi elaborada uma nova Constituição Federal, que traz as ordens que devem dirigir o país. Em seu artigo 4º, a Constituição estabelece os princípios pelos quais deve ser regida a política externa brasileira:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (Brasil, 1988).

Esses princípios da Constituição guiaram a política externa dos governos desde a redemocratização em 1985, onde segundo a literatura (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003, p. 39-41) se destaca o governo de Fernando Henrique Cardoso e a busca em fortalecer

os laços com a região sul americana ao instaurar novas políticas para abrir o país ao investimento estrangeiro. Na era Lula da Silva, talvez a mais comentada pela literatura brasileira (Amorim, 2010; Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003; Malamud 2011; Casarões et al., 2013; Almeida et al., 2021), verificou-se um aumento da intensidade da multilateralidade observada durante o governo de Fernando Henrique, com uma nova visão de autonomia pela diversificação (Vigevani e Cepaluni, 2007), buscando distanciamento dos EUA e fortalecendo laços com países do Sul Global, como a criação dos BRICS (Amorim, 2010, p. 229-232). Durante o governo Dilma, há uma queda no engajamento da política externa, por ser uma característica da presidente, que não dá ênfase à política externa, além de problemas financeiros domésticos. Mesmo assim, a gestão Dilma buscou manter elementos conceituais da política externa de Lula da Silva, mesmo que com menos intensidade (Malamud, 2011, p. 178). O governo Michel Temer, caracterizado em busca pela legitimidade, uma vez que Temer assumiu o poder após o processo de impeachment de Dilma Rousseff. Durante sua gestão, Temer, buscou investimentos externos, focou em mostrar o Brasil como um país pertencente à ordem liberal vigente, com a intenção de integrar o país como país- membro na OCDE (Silva, 2019, 34).

Sob o pano de fundo da polarização política presente do Brasil desde 2013, a política externa brasileira é cada vez mais um assunto em pauta, tanto no cenário doméstico quanto externo (Miguel, 2019, p. 47; Saraiva, 2020, p. 2). A política externa vigente no governo Jair Bolsonaro é se mostra como a mudança mais abrupta desde a redemocratização. Os valores e discurso do atual presidente brasileiro rompem com a continuidade do multilateralismo, bem como uma diminuição das relações internacionais com os países do Cone Sul e falta de comprometimento com políticas ambientais (Casarões, 2020, p. 84; 95).

Com um histórico de desvios e mudanças, nunca se falou tanto em política externa brasileira como hoje. A projeção do Brasil no cenário internacional hoje é alvo de críticas e preocupações. Por outro lado, há um *gap* na literatura supracitada em explicar essa mudança abrupta por Jair Bolsonaro, bem como verificar o que seu governo contrapõe às tradicionais características da política externa brasileira, uma vez que Jair Bolsonaro opta por um caminho bilateral, buscando relações com líderes que partilham as suas visões e políticas.

REVISÃO DA LITERATURA

A ênfase no multilateralismo tem sido uma característica da política externa brasileira ao longo de sua história, não se limitando apenas à retórica diplomática. É uma orientação que representa a diretriz objetiva do Brasil no cenário internacional. Desde o final do século XIX, o Brasil é ativo em instituições multilaterais, e esse comportamento de se engajar em iniciativas com outros países e com outros atores do sistema internacional é uma constante na trajetória da política externa brasileira, mas nem sempre assumiu as mesmas formas e intensidade ao longo dos períodos da sua história (Mello, 2012, p. 164).

Em 1907, o diplomata brasileiro Rui Barbosa, enviado pelo ministro Rio Branco, representou o Brasil na segunda Conferência Internacional da Paz, realizada em Haia, onde defendeu o princípio da igualdade soberana dos Estados. Ao proclamar esse princípio, Rui Barbosa estabeleceu o eixo central do multilateralismo brasileiro, firmando o país neste conceito nas relações internacionais (Amorim, 2007, p. 7). Emergindo para a política multilateral, o Brasil passa a ter uma participação multilateralista moderada nos anos que antecedem à Segunda Guerra Mundial e depois uma participação enfática no multilateralismo a partir da Organização das Nações Unidas criada em 1945, participando praticamente de todas as organizações universais (além de organizações e fóruns regionais), como por exemplo: OMC, OMS, OIT, FMI, BIRD, entre outros (Almeida, 1997).

O Brasil, como outras potências em desenvolvimento, tem interesse no multilateralismo institucionalizado como forma de aumentar sua capacidade de barganha e coibir o unilateralismo das grandes potências, sem ser antagônico a elas. Tenta aumentar seu peso nos órgãos internacionais tradicionais, que fornecem a base para a legitimidade internacional, bem como em novos arranjos informais (Mello, 2012, p. 167). E neste ciclo histórico, o Itamaraty tinha a autonomia para condução da política externa e seguir a opção multilateral nas relações internacionais.

O Ministério das Relações Exteriores ou Itamaraty, é o principal ator na formulação e condução da política externa brasileira, principal braço do governo federal para executar a política externa. O Itamaraty tem um histórico de autonomia burocrática, que no ambiente internacional exalava uma estabilidade da política externa brasileira, onde o ministro era quem formulava autonomamente a sua política e tinha autonomia para implementar essa formulação, monopolizando a *expertise* diplomática, com um corpo de

diplomatas profissionais. Ou seja, o Itamaraty prepondera o processo decisório da política externa brasileira e essa preponderância levaria a uma política externa estável (Cason e Power, 2009).

A partir dos anos 2000, a literatura começa a apontar uma diminuição da influência do Itamaraty (Camargo e Oliveira, 2018; Casarões et al., 2013). A tese de autonomia do Itamaraty é reformulada a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, quando houve a ascensão das lideranças presidenciais como atores principais da política externa brasileira, colocando o Itamaraty como braço direito, com sua experiência e capacidade técnica, criando uma forte conexão entre o Itamaraty e o Palácio do Planalto (local de trabalho da presidência), na continuação da tradição da política externa brasileira pelo pacifismo e nestes dois governos, ao multilateralismo (Cason e Power, 2009, p. 119; Burges e Bastos, p. 281). Portanto, as trocas de governo, a despeito de ter uma burocracia autônoma no Itamaraty, de fato são capazes de alterar de maneira significativa os rumos da política externa brasileira, sendo da Presidência da República a competência para nomear quem vai comandar o Itamaraty no seu governo.

Outro ator doméstico que tem uma participação na política externa é a opinião pública. Em suas pesquisas e entrevistas, Almeida et al. (2021) identificaram que no Brasil há uma conexão entre política e opinião pública - tanto os líderes quanto o público em geral favorecem o multilateralismo e o *soft power*, que há muito são um marco na política externa brasileira. Os autores afirmam que o multilateralismo é o carro-chefe da política externa brasileira, através do qual busca o fortalecimento de instituições internacionais e a fomentação do regionalismo, encontrando assim um grau de coerência, com as populações apoiando reformas redistributivas na arena doméstica e uma abordagem neutra internacionalmente.

Em termos de reconhecimento regional, se coloca em perspectiva crítica a liderança do Brasil na região da América do Sul durante o governo Lula da Silva, e seu reconhecimento por outros países do ponto de vista global. O presidente Lula da Silva foi responsável pela tentativa da liderança regional ao dar mais intensidade e voz à América do Sul através do fortalecimento do Mercosul, das suas políticas de combate à fome e pobreza, e sua diplomacia para apaziguar conflitos na região. Entretanto, os demais países da América do Sul, os “liderados”, não o apoiaram em seus principais objetivos, como o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e na Diretoria-Geral da

Organização Mundial do Comércio. Mesmo assim, o governo de Lula da Silva ganhou reconhecimento em termos de liderança sul, ao ser parte dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que colocou o Brasil na lista das potências emergentes (Malamud, 2011). Durante o primeiro mandato do presidente Lula da Silva (2003-2006), ele buscou uma autonomia (afastamento dos Estados Unidos) pela diversificação como chave da sua política externa (Vigevani e Cepaluni, 2007).

O conceito de autonomia pode ser dividido em três tipos: distância, participação e diversificação. Lula da Silva buscou a autonomia pela diversificação, através do multilateralismo para trabalhar com instituições internacionais e se aproximar de outros Estados, principalmente do sul global. O resultado dessa diversificação, se mostra através do comportamento adotado pela política externa de Lula da Silva: aderência às normas internacionais por coalizões sul-sul, redução de assimetria de poder pela aliança do sul e reforma do sistema internacional. Essa relação sul-sul não se dá apenas entre dois países, mas sim quando esses países se juntam e coordenam suas ações para reformar a estrutura de poder internacional, como por exemplo, a reforma do Conselho de Segurança Nacional da ONU incluindo Brasil e Índia com um assento. Ou como a criação da Unasul, uma organização consultivo-político da América do Sul. Basicamente, se trata da redução de assimetria de poder por meio de alianças, coalizões, uma característica fundamental da política externa de Lula da Silva (Vigevani e Cepaluni, 2007).

Essa influência da política externa de Lula da Silva, representou diversos esforços do Brasil para redefinir seu papel no cenário internacional, como o da Responsabilidade para Proteger (R2P). Em 2004, o Brasil assumiu um papel de liderança na Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH), demonstrando seu compromisso e capacidade para assumir responsabilidades acrescidas pela paz e segurança internacionais. A presença do Brasil em arranjos multilaterais, colocou o Brasil como um dos principais atores na disputa sobre normas e valores intervencionistas, expressando sua disposição de desempenhar papéis mais proeminentes no empreendedorismo normativo no início da década. Com o fim do mandato de Lula da Silva, o Brasil perdeu um pouco de intensidade no seu dinamismo político, mas diante os eventos enfrentados em seu governo, a presidente Dilma propôs uma nova abordagem, Responsabilidade ao Proteger (RwP), para alterar alguns aspectos da estrutura da R2P por meio de debates multilaterais. (Kotyashko et al., 2018).

Como mencionado no início, dado que a política externa é uma ação orientada para objetivos estabelecidos pela autoridade do Estado em relação a entidades fora das fronteiras do Estado, a mudança se tornou uma realidade generalizada da política externa. Quer dizer, a política externa não é algo estático, mas tende a mudar para atingir seus objetivos (Hermann 1990).

Dessa forma, a mudança na política externa pode ser dividida em resultado da mudança de regime ou transformação do estado, e mudança que acontece quando o governo existente decide avançar em diferentes direções da política externa. Hermann (1990) identifica quatro níveis graduais de mudanças na política externa: (1) ajuste ou mudança de estilo ou intensidade mantendo os objetivos gerais da política externa; (2) mudança de programa, que envolve a modificação de métodos e estratégias para atingir objetivos específicos, mantendo estes últimos iguais; (3) mudança de metas ou objetivos; e (4) mudanças no padrão de inserção internacional, que implicam uma mudança completa na política externa de um país. Essas mudanças podem ocorrer de forma paradoxal, combinando continuidade nos objetivos com alterações de intensidade, prioridades ou estratégias. É possível mudar as etapas intermediárias, mas manter a orientação geral da política externa, criando espaço para mudanças na continuidade.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a política externa brasileira ganhou maior palco sendo protagonizada pelo presidente junto do Itamaraty, que se sucedeu como uma manutenção de governo no mandato de Lula da Silva, onde ainda houve um aumento de intensidade que deixou a sua marca de marketing internacional bem-sucedido em protagonizar, e em seguida, a política externa se desfaz no governo Dilma (Reis e Pérez, 2019).

A literatura faz muitas comparações ao mandato de Lula da Silva (Casarões et al., 2013; Reis e Pérez, 2019; Villa e Sundaram, 2021), por ter realizado maiores atos na política externa, principalmente pelo seu multilateralismo, com diversas instituições e governos. Era previsto, entretanto, que a super expansão da política externa do governo Lula da Silva seria difícil de manter no governo seguinte. Dívidas do Brasil com organismos internacionais, como ONU, OEA, Fundos do Mercosul, entre outros, são apontados como motivos de incapacidade de manter o nível de engajamento elevado no governo Dilma (Casarões et al., 2013; Reis e Pérez, 2019; Villa e Sundaram, 2021). A literatura (Villa e Sundaram, 2021) encontra então, a resposta para a mudança na política

externa de Lula da Silva para Dilma na crise econômica, perda de capacidade material do Brasil e principalmente, na troca da liderança, chave explicativa para esse perfil. Apontando ainda em Dilma, um perfil desinteressado, com uma característica centralizadora, diminuindo a capacidade de formular novos projetos e negociações.

Ao questionar a política externa do governo Bolsonaro (Chatin, 2019, p. 119) há observações de outras questões, principalmente, a insistência do presidente brasileiro em inserir a sua ideologia e nacionalismo na forma de condução da política externa brasileira. A literatura (Ikenberry, 2018) explica que governos nacionalistas e focados em ideologia, são o fruto do declínio da ordem liberal internacional, por demonstrar comportamentos de um governo nacionalista, com rejeição ao processo de globalização, aos valores multilaterais e liberais, questionamentos à legitimidade das instituições multilaterais e ao multiculturalismo.

Há um consenso na literatura (Casarões e Farias, 2021; Saraiva e Albuquerque, 2022) de que o Brasil mudou a sua forma de se inserir nas relações internacionais desde o início do governo Bolsonaro. Ele procurou redirecionar a política externa de acordo com a sua ideologia anticomunista, antiglobalismo e nacionalismo religioso (cristão). Começando por romper relações com a Venezuela, por não reconhecer legitimidade no governo de Maduro e em seguida, retirando o Brasil do fórum da Unasul (criado pelo presidente Lula da Silva em 2008, quando os presidentes da região eram na maioria de esquerda), bem como a retirada do Brasil da CELAC em janeiro de 2020 (Oliveira, 2020). Da mesma maneira, Bolsonaro rompe o padrão diplomático e do diálogo nas relações bilaterais, regionais e multilaterais, quando coloca em segundo plano a agenda do Mercosul. Bolsonaro, entretanto, procurou se aproximar de outros líderes no qual encontrava agendas parecidas em suas políticas externas, como Donald Trump (EUA), Matteo Salvini (Itália) e Viktor Orbán (Hungria). (Saraiva e Albuquerque, 2022).

Como visto anteriormente, a figura do presidente é o ator principal na política externa brasileira. Durante a pandemia do Covid-19, o governo Bolsonaro esteve focado em sanar a crise econômica e de saúde da população, havendo uma diminuição do foco nas relações internacionais, que também causou críticas por lidar com a pandemia internamente de uma forma “irresponsável” e “perigosa” (Senra, 2020). Parte destas críticas, segundo Senra, eram sobre as relações tensas com alguns países devido a divergências sobre diplomacia e aquisição de vacinas, enquanto o governo brasileiro

aumentava sua confiança em alianças com países que pensavam da mesma forma, particularmente com o ex-presidente dos EUA, Donald Trump.

Sendo assim, durante a pandemia do Covid-19 o governo Bolsonaro buscou romper com o modelo de articulação com outros Estados internacionais existente no país, contrariando os ganhos de aprendizagem da política internacional construída nas últimas décadas, especialmente pelo Itamaraty, que estendia essa troca de conhecimento com outros atores da política pública. Essa falta de coordenação nacional resultou em respostas fragmentadas, caracterizadas pela competição entre os diferentes níveis de governo, passando a responsabilidade, reivindicação de crédito e evasão de culpa. Como exemplo, foi o que aconteceu com o Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, que tentou direcionar o combate ao coronavírus com bases científicas, orientações da OMS, e contatos com outros países que estavam estudando o vírus, para aprimorar a resposta brasileira ao caos que se encontrava o país; e ao mesmo tempo, tinha que enfrentar o presidente Bolsonaro e seu discurso de incentivo à população a usarem medicamentos que não foram testados e muitos menos recomendados pelos órgãos competentes nacionais e internacionais (Béland et al., 2021).

A interação de Bolsonaro com o Itamaraty se mostrou mais um reforço de ideologia, tal como se esperava, já que o Itamaraty e Palácio do Planalto precisam estar alinhados. Entretanto, a escolha de Bolsonaro é questionável, ao nomear para o cargo de ministro do Itamaraty Ernesto Araújo, amigo próximo de seu filho, o deputado Eduardo Bolsonaro. Araújo ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil entre janeiro de 2019 e março de 2021. A sua gestão ficou marcada por um distanciamento em relação a posições históricas do país, partilhando da ideologia conservadora e nacionalismo religioso de Bolsonaro, e afastando parceiros de longa data do Brasil, como quando acusou a China de criar propositalmente o coronavírus. Em alguns de seus discursos, Araújo defendia que o multilateralismo colocava em causa a soberania do Brasil (Casarões e Farias, 2021; Saraiva e Albuquerque, 2022).

Outro ponto crítico referente à gestão Bolsonaro, é a indicação do filho, Eduardo Bolsonaro, nas atividades relacionadas com as interações internacionais do país. Eduardo foi presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados, e chegou a ser cotado para o cargo de embaixador em Washington, além de ter realizado viagens como representante do governo, apesar de não ter qualquer autoridade como tal. Eduardo

ocupa assim, um cargo fictício de “ministro paralelo”, por onde tenta formar parcerias de cunho ideológico (Casarões, 2020; Saraiva e Albuquerque, 2022).

Com base na concepção de Hermann (1990), o governo Bolsonaro procura uma reformulação completa da política externa brasileira, se afastando dos caminhos construídos por seus antecessores e tentando estabelecer um novo olhar do Brasil perante às suas relações internacionais. Bolsonaro mina a centralidade do Itamaraty ao não respeitar o seu histórico de autonomia, diplomacia e estabilidade, impondo a sua ideologia como comportamento do Brasil nas relações internacionais, priorizando parceiros internacionais de mesmo cunho ideológico e desafiando instituições internacionais. Sendo o multilateralismo o componente de registro da política externa brasileira, agora passa a ser o contrário: o afastamento, o isolacionismo como justificativa em prol da soberania do Brasil.

A revisão bibliográfica apresentada nos mostra a reflexão dos autores referente ao caminho percorrido por Lula da Silva e Bolsonaro dentro da política externa brasileira. Claramente há uma corrente mais forte que justifica o multilateralismo de Lula da Silva, enquanto há fortes críticas ao bilateralismo e ideologismo de Bolsonaro. Portanto, se faz pertinente a pesquisa contínua em entender o contraste provocado por Bolsonaro, que deixou de seguir a linha multilateralista, que conforme a literatura aqui presente, foi o auge da política externa de Lula da Silva.

METODOLOGIA

A polarização que acompanha o ambiente político brasileiro aumentou desde a eleição do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), sendo um grande ponto de virada em diversas áreas, inclusive na política externa. A presidência de Bolsonaro marcou um afastamento da liderança do Brasil em áreas como comércio internacional e diplomacia, bem como uso de um discurso de ideologia de cariz religioso (Franco e Pound, 2022). Acompanhar essas mudanças, faz crescer o interesse de entender porque elas ocorrem e como Bolsonaro procurou contrapor o longo histórico de multilateralidade da política externa brasileira (Borges e Chagas-Bastos, 2017).

O presente estudo tem como objetivo principal uma tentativa de oferecer uma explicação à pergunta de investigação: como o governo Bolsonaro se afastou do multilateralismo em comparação com o governo Lula da Silva? O estudo busca a resposta

analisando também a política externa de Lula da Silva, caracterizada pela literatura (Casarões et al., 2013; Reis e Pérez, 2019; Villa e Sundaram, 2021) como aumento da intensidade do multilateralismo na política externa brasileira. Este estudo se concentra no período dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Jair Bolsonaro (2019- 2022).

Dentro do estudo de caso da política externa brasileira, o objetivo não é uma análise extensiva da política externa brasileira (Milani e Pinheiro, 2017), como não é também uma análise da sua evolução (Malamud, 2011; Almeida et al., 2021). Pretende-se perceber a variável do multilateralismo dentro da política externa dos governos Lula da Silva e Jair Bolsonaro.

O trabalho procura dar ênfase no multilateralismo e não em outra variável, devido à forte crítica presente na literatura (Casarões e Farias, 2021; Villa e Sundaram, 2021; Saraiva e Albuquerque, 2022) de um redirecionamento da política externa brasileira no governo de Jair Bolsonaro. Essa literatura (ibidem) aponta que o governo Bolsonaro contraria fundamentos históricos do multilateralismo, como a defesa dos direitos humanos, a preocupação com o meio ambiente e a preferência por soluções multilaterais para problemas globais; e colocam a política de Bolsonaro em um cenário de ruptura da continuidade, em um contexto onde o Brasil passa por uma turbulenta polarização.

Para percorrer o caminho explicativo sobre essa mudança na orientação da política externa brasileira, o estudo busca na gestão Bolsonaro, os seus contrapontos ao adotar uma abordagem menos multilateralista e mais bilateralista, como por exemplo, com os Estados Unidos do governo de Donald Trump (2017 - 2020) (Chatin, 2019; Gonçalves e Teixeira, 2020; Frenkel e Azzi, 2021)

De modo a responder à pergunta de investigação e atingir os objetivos propostos, a abordagem teórica que vai sustentar a pesquisa baseia-se na teoria de análise na mudança na política externa de Hermann (1990). Se o multilateralismo é a característica principal da política externa brasileira (Cason e Power, 2009, p. 119; Burges e Bastos, 2017, p. 281), o modelo analítico de Hermann (1990) ajuda explicar as razões que levam a liderança responsável pela concepção e implementação da política externa, a fazer uma mudança completa nessa variável.

Como método de investigação, optamos pelo *process- tracing*. Segundo Beach e Pedersen (2013, p. 1-2) o *process- tracing* é a análise aprofundada dos mecanismos causais (processo) e como os mecanismos funcionam em casos do mundo real. Este

“rastreamento de processos”, portanto, tenta descompactar e estudar a conexão entre causas e resultados em modelos causais, esclarecendo como as coisas funcionam. De acordo com Beach e Pedersen (2013, p. 18) há três variáveis dentro desse método, e para alcançar os objetivos deste trabalho, escolhemos o *explaining-outcome process-tracing*. Esta variável é caracterizada por ser “uma estratégia de investigação iterativa que tem como objetivo traçar o conjunto complexo de mecanismos casuais sistemáticos e casos específicos que produziram o resultado em questão.” (ibid, p. 18). Com esse método, o objetivo é estudar e elaborar uma possível explicação que seja suficiente para sustentar o resultado verificado.

Além destes métodos propostos, a estratégia de investigação inclui uma abordagem qualitativa, que de acordo com Aspers e Corte (2019, p. 150) “[...] a pesquisa qualitativa trata de questionar as variáveis pré-dadas (consideradas como certas), mas também trata de fazer novas distinções de qualquer tipo de fenômeno, por exemplo, cunhando novos conceitos, incluindo a identificação de novas variáveis”. O estudo conta com uma variada bibliografia secundária, incluindo análise da bibliografia primária, como documentação oficial, registros e comunicações oficiais dos órgãos do governo brasileiro (Ministérios, Planalto Central, Banco Central), as declarações e discursos dos líderes presidenciais e dos respectivos Ministros do Itamaraty que caracterizam e definem as suas abordagens, semelhanças e diferenças nas relações internacionais do Brasil. O estudo também conta com duas entrevistas feitas por videoconferência (2022): uma com o ex- diplomata e professor de Economia Política no Centro Universitário de Brasília, Paulo Roberto de Almeida; e outra com o professor de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, Pedro Feliú Ribeiro. Portanto, o estudo faz uma análise qualitativa da bibliografia relativa aos temas que abrangem esse trabalho: linhas gerais da política externa brasileira, os dois períodos presidenciais estudados, com ênfase no desenvolvimento global e regional do multilateralismo na política externa brasileira, bem como novas variáveis encontradas no governo Bolsonaro.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação será composta por quatro capítulos. De seguida é apresentada a estrutura desta dissertação, descrevendo brevemente o conteúdo de cada capítulo.

No primeiro capítulo é apresentada uma revisão bibliográfica sobre o multilateralismo, destacando seus principais conceitos e características. Também será feita uma análise do multilateralismo na política externa brasileira, desde a sua independência até os dias atuais. No segundo capítulo é analisada a política externa do governo Lula da Silva, que foi marcada por um forte compromisso com o multilateralismo. Serão analisadas as principais estratégias e ações de política externa do governo, como a participação do Brasil em organizações internacionais, o fortalecimento do Mercosul e a promoção do Sul Global. No terceiro capítulo é analisada a política externa do governo Bolsonaro, que adotou uma postura mais bilateralista. Serão analisadas as principais estratégias e ações de política externa do governo, como o enfraquecimento do Mercosul, o isolamento do Brasil no Sul Global e o alinhamento com os Estados Unidos.

O quarto capítulo é o ponto central desta dissertação, onde ocorre uma análise comparativa das políticas externas dos governos de Lula da Silva e Jair Bolsonaro. Este capítulo está subdividido em 6 seções, cada uma delas focando em áreas específicas:

a) O Brasil e as Ações Multilaterais: Nesta seção, será realizada uma análise detalhada das ações do Brasil em organizações multilaterais e seu comprometimento com a cooperação global.

b) Mercosul e a América do Sul: Será avaliado o papel do Brasil no Mercosul e sua influência na região sul-americana.

c) O Sul Global: O enfoque recai sobre as relações do Brasil com países do Sul Global, incluindo parcerias em desenvolvimento e cooperação Sul-Sul.

d) Meio Ambiente: Esta seção analisará as políticas ambientais dos dois governos, particularmente em relação à Amazônia e às questões energéticas.

e) As Relações entre o Brasil e a União Europeia: Será examinado o relacionamento do Brasil com a União Europeia, incluindo acordos comerciais e questões diplomáticas.

f) As Relações entre o Brasil e os EUA: Será abordada a dinâmica das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos, considerando aspectos econômicos, políticos e estratégicos.

A conclusão deste trabalho reunirá as principais descobertas e *insights* obtidos ao longo da análise das políticas externas de Lula da Silva e Jair Bolsonaro. Será fornecida uma síntese com o objetivo central de responder à pergunta de investigação, consolidando as descobertas, evidenciando como o governo Bolsonaro se afastou do multilateralismo e reiterando a relevância do estudo para a compreensão dessa mudança na política externa brasileira.

Capítulo 1: O MULTILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Desde 1907, a política externa brasileira considera o multilateralismo como uma parte intrínseca ao seu expansionismo. Por isso, antes de continuar a presente análise, é necessária uma tentativa de conceituação e teorização sobre o assunto. Ruggie (1992) propôs uma definição, afirmando que "o multilateralismo se refere à coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios" (Ruggie, 1992, p. 568).

Mello (2011, p. 13) explica que o conceito de multilateralismo é um projeto político que visa promover ações coletivas por meio de instituições internacionais. Ele se baseia em uma percepção de que os problemas globais são indivisíveis e que as soluções individuais não são suficientes para enfrentá-los. Além disso, o multilateralismo se preocupa com a universalidade de seus objetivos, buscando princípios ordenadores que garantam uma interação mínima entre os atores.

O multilateralismo abrange várias situações internacionais, como método de negociação, ação e institucionalização de normas e regulação do sistema internacional. Ele se baseia em valores universais, estabelecidos nos princípios da Carta da ONU. Em resumo, o multilateralismo é uma abordagem cooperativa que busca enfrentar problemas globais por meio de ações coletivas e instituições internacionais, com base em princípios universais de cooperação e diálogo (Ibidem).

A história do multilateralismo na política externa brasileira remonta à segunda metade do século XX e início do século XXI, período em que a institucionalização das relações internacionais por meio de princípios comuns se tornou uma prática comum entre os Estados. O Brasil, assim como outros países, também adotou essa prática diplomática multilateral em diversas esferas, sobretudo nas áreas econômica e comercial (Albuquerque e Reis, 2013, p.2).

Antes da II Guerra Mundial, o cenário internacional era amplamente desregulamentado, mas após as guerras mundiais e o processo de descolonização, houve um aumento no número de organizações internacionais governamentais. A criação de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e a Organização das Nações Unidas (ONU) no final da Segunda Guerra Mundial marcou a

afirmação da hegemonia dos Estados Unidos no ocidente durante o início da Guerra Fria (Lopes, 2013).

Como destaca Oliveira (2007, p. 238), apesar da hegemonia norte-americana, o modelo multilateralista adotado para a coordenação da governança internacional dividiu parcelas de poder com os aliados desenvolvidos da Europa Ocidental e com o Japão, o que proporcionou uma janela de oportunidade para países de menor expressão, como o Brasil, atuarem. A falta de recursos para realizar ações unilaterais de grande porte resultou em uma posição de ator não central, o que influenciou as preferências na condução da política externa e levou ao contínuo desenvolvimento da diplomacia brasileira nos mecanismos multilaterais. Essa experiência é destacada na literatura especializada (Almeida, 1999) como a “diplomacia econômica brasileira”.

Durante a primeira década do século XXI, a política externa brasileira enfrentou um desafio na dimensão multilateral por meio de duas inflexões distintas. Na década de 1990, o Brasil passou da resistência ao regime internacional vigente para a aceitação de suas bases e regras, alinhando-se aos princípios gerais do sistema emergente e seus regimes e procedimentos. Este movimento implicou a adoção de uma abordagem *mainstream* internacional, substituindo o modelo de “autonomia pela distância” pelo modelo de “autonomia pela participação”, de acordo com o discurso governamental. Nos anos 1990, o espaço multilateral havia sido definido pela diplomacia brasileira como o melhor cenário para a atuação do país, desejoso de participar da construção de regras para o enquadramento de uma nova ordem mundial (Valença, 2016, p. 49-53).

Conforme apontam Visentini e Silva (2010, p. 57), o Brasil tem uma longa história de participação ativa no multilateralismo, e isso tornou-se cada vez mais importante nos últimos anos, à medida que o país busca afirmar sua posição como ator relevante no sistema internacional. Com a ascensão de países emergentes, como Brasil, China e Índia, e o surgimento de dúvidas sobre a centralidade absoluta dos Estados Unidos, surgem movimentos que buscam fortalecer o multilateralismo para que outros atores participem efetivamente da gestão do sistema internacional.

O interesse do Brasil no multilateralismo institucionalizado é uma forma de aumentar sua capacidade de negociação e impedir o unilateralismo das grandes potências. Essa abordagem não é nova; tem sido uma característica da política externa brasileira ao longo do século XX. No entanto, a natureza dos novos desafios trazidos

pelas transformações globais e a reativação das discussões sobre os parâmetros de legitimidade internacional fazem com que o Brasil busque aumentar seu peso em instâncias internacionais tradicionais como a ONU, a OMC e o FMI para mudar as estruturas que consolidaram as hierarquias no sistema internacional (Ramanzini, 2010, p. 61).

Conforme observa Almeida (2004, p. 166), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a estratégia de desenvolvimento baseou-se na tentativa de influenciar a construção das regras do sistema internacional para maximizar a inserção internacional do país. Para Freitas Couto (2010, p. 38), com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a política multilateral manteve sua centralidade, embora seus conteúdos e estratégias tenham sido profundamente reorientados.

A nova concepção multilateral baseou-se na percepção de que o sistema internacional tem uma tendência multipolar e de difusão de poder, ainda que prejudique os países em desenvolvimento. O Brasil enfatizou, portanto, a necessidade de maior representação em fóruns de discussão como forma de democratizar e aumentar a eficiência de organizações como a ONU. Na frente de atuação, o Brasil buscou explorar novos espaços de negociação e negociação por meio da utilização intensa de grupos de articulação. A agenda multilateral também acrescentou as questões substanciais de desenvolvimento econômico e abertura comercial à necessidade de democratizar ainda mais o processo decisório na ONU (Visentini e Silva, 2010, p. 57).

Vigevani e Ramanzini (2011, p.2) observam que esses arranjos podem estabelecer uma nova hierarquia que inclua países de importância relativa crescente. No entanto, não devem ser vistos como alternativas ao multilateralismo tradicional, que fundamenta a legitimidade. A questão da legitimidade é central para o Brasil, uma vez que a influência do país no exterior depende de sua capacidade coercitiva.

Essas concepções reforçaram o paradigma universalista e reduziram relativamente o peso da integração regional, embora tenha sido mantida a ênfase política na integração e nas relações com os países vizinhos por meio do Mercosul e da Unasul. A reestruturação do poder mundial nos anos 2000, tendo os países tradicionalmente não centrais como fator dinâmico, contribuiu para a busca por uma atuação internacional mais assertiva. As mudanças relativas na distribuição do comércio exterior brasileiro também

contribuíram, com o peso da China levando ao aumento da participação asiática no comércio brasileiro (Lacerda, 2011, p. 107-109).

A participação do Brasil em diversos fóruns, tanto políticos como econômicos, regionais e multilaterais, permitiu ao país maximizar suas capacidades e aumentar seu poder. Busca um jogo de soma positiva, com vantagens relativas a seu favor. Como aponta Fonseca (2011, p.376) o Brasil busca reforçar o papel dos principais países emergentes com vista ao reconhecimento institucional formal com benefícios gerais, ao mesmo tempo em que fortalece sua própria posição. Isso explica a reiteração do esforço para mudar a estrutura do Conselho de Segurança da ONU e alterar a distribuição de cotas no FMI e no Banco Mundial, bem como a intensificação da intervenção política no país.

Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos econômicos e militares garantem influência e poder internacional, a projeção externa do Brasil é feita por meio do multilateralismo e da cooperação. Como o sistema internacional tende à multipolaridade, a estratégia da política externa brasileira é fortalecer as instituições e procedimentos multilaterais para lidar com os desafios globais em todos os campos, seja econômico, político ou de segurança (Doctor, 2021, p. 84).

Em 2018, o surgimento do candidato populista de direita Jair Bolsonaro como presidente do Brasil causou uma virada inesperada nas tendências mencionadas anteriormente. Bolsonaro adotou uma postura nacionalista e seguiu uma estratégia antimultilateral semelhante à de Trump. Ele alertou contra os perigos do "globalismo" e retratou as instituições, regras e normas internacionais como graves ameaças à soberania do Brasil, contrariando o consenso previamente acordado de que tais regulamentos salvaguardavam o país de intervenção externa (Stuenkel, 2022, p 14).

No governo Bolsonaro, observa-se uma mudança para uma abordagem mais unilateral e reduzindo sua ênfase no multilateralismo, como evidenciado por sua retirada de sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2019 e suas críticas à resposta da Organização Mundial da Saúde à pandemia de Covid-19. Além disso, o governo tornou-se mais alinhado com os Estados Unidos durante o governo Trump, e suas políticas, o que gerou tensões com outros países da região sul-americana. Isso marca um afastamento da postura tradicional da política externa do Brasil, que enfatiza a participação ativa em organizações internacionais e o compromisso com o

multilateralismo como forma de promover seus interesses no cenário global (Toni e Feitosa Chaves, 2022; Stuenkel, 2022).

Capítulo 2: A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA

A formação do governo do presidente Lula da Silva reacendeu a direção da política externa do Brasil para os países em desenvolvimento. Nesse período, o Brasil não está interessado em se canalizar contra os Estados Unidos como hegemonia e principal potência regional das Américas, mas enfatizar o desenvolvimento dos países em desenvolvimento da Ásia e da África como o principal círculo concêntrico (Almeida, 2004, p. 171). Entre 2003 e 2010, o Brasil desempenhou um papel ativo em organizações internacionais e moldou os debates sobre governança global. De fato, pode-se dizer que a “era Lula” marcou a ascensão do Brasil na política externa, fruto de uma contínua expansão da ação externa. Assim, a política externa tornou-se mais diversificada não apenas em termos de seu alcance temático e geográfico, mas também em relação à sua arquitetura institucional e ao leque de instrumentos de política. Esse desenvolvimento acompanhou uma mudança nas prioridades externas do Brasil e constituiu um divisor de águas na abordagem do país em relação à política externa (Alles, 2012, p. 102).

Conforme aponta o professor Pedro Feliú (2022), na política externa brasileira de Lula da Silva, encontra-se uma manutenção de paradigma vindo do seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), porém havendo uma mudança a nível de intensidade. Do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para Lula da Silva, mantém-se o desenvolvimento econômico e a busca pela autonomia, traduzida como um não alinhamento com os EUA, e a aproximação com Índia, China e África do Sul, havendo no governo Lula da Silva maior intensidade nesses fatores, priorizando a construção de liderança na América do Sul e fortalecendo instituições multilaterais na região (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 1310; Amorim, 2010, p. 229) De acordo com o estudo de Hermann (1990) sobre a mudança no curso da política externa, a mudança de FHC para Lula da Silva é caracterizada como uma mudança de ajuste, onde a mudança ocorre no nível de intensidade por parte do líder na persuasão da sua política externa. As ações, as formas de agir e o propósito do que está sendo feito, permanecem os mesmos.

Na administração Lula da Silva, conforme explica o professor Pedro Feliú Ribeiro (2022), o papel do Itamaraty como principal *policy maker* da política externa brasileira foi respeitado. Isso quer dizer, que o Itamaraty continuou a sua política de tradição: nacionalismo, desenvolvimentismo, antiamericanismo moderado, multilateralismo e integração, ou seja, não havendo mudanças no Itamaraty. Aliado a isso, o presidente Lula da Silva inseriu a sua concepção dentro da política externa e perseguiu alguns ideais, dos quais se incluiu a intensa defesa da cooperação sul-sul. O papel do ministro Celso Amorim, que já havia sido ministro no governo Itamar Franco (1993-1995) e com experiência no serviço diplomático em temas centrais da política externa brasileira, como embaixador no Reino Unido, chefe da missão brasileira na ONU em Genebra e como parte das negociações do GATT, destacou ainda mais o trabalho da tradição do Itamaraty durante a gestão de Lula da Silva, que por sua vez culminou na ênfase nas relações do sul-sul. Um dos primeiros trabalhos do ministro Celso Amorim em conjunto com o presidente Lula da Silva, foi a construção do fórum de diálogo IBAS. Proposta feita pelo presidente sul-africano Mbeki ao presidente Lula da Silva em janeiro de 2003, o IBAS era o início do que mostrava ser o principal objetivo da diplomacia brasileira: a cooperação sul-sul.

O Ibas é, em primeiro lugar, um mecanismo de concertação política sobre grandes temas da agenda internacional, nos quais temos significativa identidade. Defendemos o multilateralismo e uma ordem internacional baseada no direito e na construção de consensos. Somos favoráveis a uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas que incluía países em desenvolvimento entre seus membros permanentes. (Lula da Silva, 2006)

Durante a gestão de Lula da Silva, a diplomacia brasileira adotou como estratégia de defesa reformas de instituições de grande envergadura visando a democratização desses espaços, cuja estruturação levasse em conta as realidades apresentadas no início do século. Para a política brasileira então, as instituições-chave deveriam incluir estados com poderes regionais aos quais o próprio Brasil se enquadrava, ao lado de outros países como Índia e África do Sul (Miyamoto, 2013, p. 125). Para tornar as reformas bem-sucedidas, o governo Lula da Silva baseou a política do Brasil na "Nova Política de Desenvolvimento". Internamente, o governo conseguiu reduzir as desigualdades sociais por meio de políticas econômicas baseadas na distribuição de renda e alcançou um grau

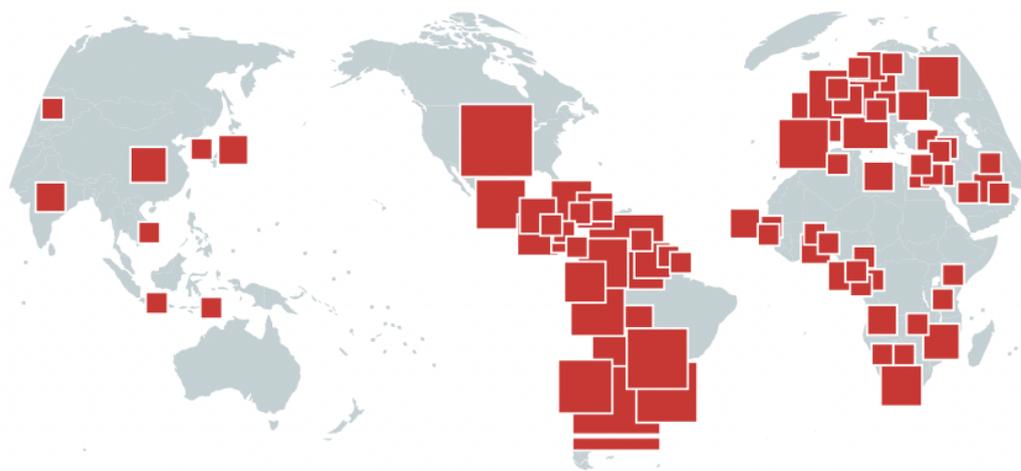
de estabilidade em nível nacional. Isso ajudou o governo a desempenhar um papel de liderança na arena internacional e a se tornar um dos principais atores na formação e participação de organizações e fóruns internacionais (Amorim, 2010, p.216).

Assim, ao longo dos oito anos da administração de Lula da Silva, o Brasil ampliou sua presença diplomática ao abrir quarenta embaixadas em todo o mundo, principalmente na África; estabeleceu parcerias de cooperação em países da América Latina e da África; engajados em iniciativas multilaterais Sul-Sul, como o Fórum de Diálogo IBAS, os BRICS, a Cúpula América do Sul - Países Árabes (Summit of South American-Arab Countries), a Cúpula América do Sul - África (Africa-South America Summit) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); promoveu a criação da UNASUL; e construiu coalizões dentro de organizações financeiras como o FMI, o Banco Mundial e a OMC (Rodrigues et al., 2019, p. 5). Lula da Silva buscou um protagonismo maior para o Brasil, dando ênfase em visitas à América do Sul mas sem desfavorecer outras regiões. Formando uma política externa brasileira mais plural, Lula da Silva colocou o Brasil como *global player* no cenário internacional, tornando o Brasil mais presente na política internacional.

O mapa abaixo, mostra os países visitados pelo presidente Lula da Silva durante o seu mandato, de 01 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2010. Foram 245 viagens ao exterior, participando em eventos internacionais, reuniões de cúpula e de visitas oficiais a líderes de outros países. De acordo com a literatura (Milani et al., 2017, p.25; Amorim, 2010, p. 233) Lula da Silva foi o presidente brasileiro que mais visitou a África do Sul, apoiando projetos de cooperação para o desenvolvimento e o estabelecimento de uma universidade no Brasil para contribuir com a formação de jovens africanos, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia AfroBrasileira (Unilab).

Figura 1.

Visitas oficiais de Luiz Inácio Lula da Silva (janeiro de 2003 a dezembro de 2010)



Fonte: Milani et al., 2014, p. 62.

A literatura (Almeida, 2011; Barbosa, 2011; Zanini, 2017) também aponta críticas à política externa exercida durante o governo Lula da Silva. Se por um lado, como visto até aqui, a política externa brasileira durante os anos 2003-2010 recebeu vários elogios nacionais e internacionais, destacando o Brasil no cenário global bem como alavancando a sua inserção nele, por outro lado, há críticas com relação a forma com que a política externa brasileira foi concebida: baseando-se em ideologia e partidarização do PT, havendo o desgaste da diplomacia brasileira na busca do presidente Lula da Silva a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança e a falha em assuntos referente ao comércio exterior.

Sustentando os argumentos de que a política externa brasileira teve viés ideológico e partidário, Almeida (2011, p. 100) afirma que a visão internacional do PT é anti-imperialista, antiamericanista e de "terceiro mundo" com o seu propósito de unir as potências do Sul para mudar o "eixo do poder" do mundo. O presidente Lula da Silva, o primeiro-ministro da Casa Civil e o Assessor Especial para Assuntos Internacionais teriam se encarregado de incorporar esse conceito à política externa brasileira a partir de 2003. A tarefa de adaptar esse conceito às realidades do poder mundial, teria recaído sobre o então secretário-geral do Itamaraty e o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim,

que eram apenas parcialmente responsáveis pelas principais linhas da diplomacia de Lula da Silva.

O embaixador Rubens Barbosa (2011, p. 52) relata em seu livro que as primeiras declarações do presidente Lula da Silva foram preferíveis à preservação da primazia dos laços com os EUA, mas depois passou a perceber uma tendência crescente do sentimento antiamericano na política externa, fortemente persuadido pelo PT, e que o foco principal nas relações Sul-Sul deixaram os vínculos com os países desenvolvidos em segundo plano.

As críticas com relação ao tema da reforma do Conselho de Segurança da ONU evidenciam-se na falta de suporte da região Sul, perante o incansável empenho do presidente Lula da Silva em colocar o Brasil em um assento permanente. O Brasil ganhou apoio regional para seu objetivo de liderar a Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH). Oficialmente, as autoridades brasileiras vincularam a presença do país no Haiti com o objetivo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança, ou pelo menos ter uma voz maior nas Nações Unidas. Embora os motivos reais do Brasil fossem mais complexos, a maioria se relacionava com suas ambições internacionais (Malamud, 2011, p. 10). Sua campanha também teria criado tensão com parceiros latino-americanos, incluindo Colômbia, México e a Argentina.

A presidência de Lula da Silva também custou dinheiro através das relações comerciais, ao perdoar dívidas de países da América Latina e África (referentes a empréstimos feitos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) e na forma de parcerias, com países da destes continentes, além da abertura de vários postos consulares. Assim, a política externa brasileira de Lula da Silva, que pode ser descrita como “ambiciosa”, deixou marcas, principalmente através de parcerias público-privadas feitas em busca de expandir a indústria brasileira em determinados países, onde o governo entrava com a diplomacia e as estatais, dialogando com as nações estrangeiras a contratação de empresas privadas brasileiras para empreitadas (Zanini, 2017, p. 10).

Como exemplo de tais parcerias, cita-se o acordo com o Peru em 2010, que previa a construção de cinco usinas hidrelétricas na Amazônia peruana por empresas privadas brasileiras que receberam recursos do governo peruano, que, por sua vez, receberia financiamentos do banco público brasileiro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. O acordo também incluiria que parte dessa energia seria

vendida para o Brasil, enquanto os impactos ambientais seriam sustentados pelos peruanos. Entre 2003 e 2015, o BNDES liberou US \$14 bilhões para 575 projetos no exterior, em 11 países da África e América Latina. A quase totalidade para grandes obras de infraestrutura urbana, transportes e energia, tocadas pelas maiores empreiteiras do Brasil (Zanini, 2017, p. 11, Rodrigues, 2017).

Mais tarde, operações de combate à corrupção, sobretudo a Lava Jato, revelaram a imoralidade do governo brasileiro, desprezando o filtro de responsabilidade social, ao promover a internacionalização das grandes empreiteiras com o objetivo de aumentar o poder e a projeção do país no sistema internacional, que posteriormente foram delatados à Justiça Federal. O então presidente Lula da Silva foi investigado por tráfico de influência internacional, porque estaria fazendo *lobby* para as empreiteiras brasileiras, conectando-as aos líderes estrangeiros, para que estas realizassem lá obras, financiadas pelo BNDES (Talento et al., 2015; Costa et al., 2019).

O ativismo da política externa de Lula da Silva foi especialmente marcante comparável às verbalizações políticas da Presidência da República e do MRE, enquanto o ativismo comercial foi em virtude do MRE (promoção comercial) e do BNDES (financiamento). A estratégia internacional deste governo centrou-se na diplomacia e nas visitas internacionais do presidente no período de 2003-2010, pelas quais, há dúvidas sobre a associação individual do presidente Lula da Silva em contratos de obras no exterior. O apoio do BNDES fortaleceu organizações brasileiras nos setores empresariais na América Latina e na África. Dessa forma, o trabalho do Itamaraty e o financiamento do BNDES potencializaram a condução indevida e ilícita de organizações no mercado internacional, tornando os planos de internacionalização e expansão comercial da indústria brasileira, numa falsa vantagem (Gonçalves, 2017, p. 13; p. 31). Portanto, pode-se dizer que durante o governo de Lula da Silva, a política externa foi retratada com pontos fortes, envolvendo tanto o aspecto político quanto o financeiro, especialmente o comercial. E ao mesmo tempo, levantou sérios questionamentos sobre a idoneidade do governo brasileiro nos atos e ofícios das relações exteriores.

Capítulo 3: A POLÍTICA EXTERNA DE JAIR BOLSONARO

Na análise das relações exteriores do Brasil, durante o mandato do presidente Jair Bolsonaro, pela substância de sua estratégia internacional, ou, em mais um tipo de abordagem pelo instrumento político, pode-se ter duas perspectivas diferentes, que se dividem em duas partes extremamente claras entre elas, sendo dois períodos da discricionariedade: de janeiro de 2019 a março de 2021, uma primeira etapa, seguida de outra, de abril de 2021 para o restante do mandato. Segundo o professor Paulo Roberto de Almeida (2022) essa divisão é significativamente menos óbvia na perspectiva da estratégia internacional, que se baseia rigorosamente no presidente e em um círculo excepcionalmente restrito de "guias". Isso é razoável por causa da ideia do ciclo dinâmico em uma república oficial em que a capacidade finalmente tem um lugar com o chefe de governo e estado, hipoteticamente exortado por seu ministro, mas a longo prazo também por diferentes componentes do círculo oficial.

Neste caso de a estratégia ter sido marcada por uma explosão inconfundível, e não apenas de estilo, entre o ministro principal, Ernesto Araújo (janeiro 2019- março 2021), profundamente filosófico, e seu substituto, Carlos França (março 2021- dezembro 2022), de fundamental competência, a política externa foi através de mudanças significativas, condicionadas ao caráter do presidente. Este, escolhido em 2018, que para o professor de política econômica, Paulo Roberto de Almeida (2022) foi "uma grande jogada da extrema-direita, que partiu do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2016), devendo suas regras a um círculo confinado de "guias", indivíduos de sua própria família, e um centro de militares ajustados à perspectiva do fascismo tático de 1964-1985".

A mudança na política externa na gestão Bolsonaro não é apenas uma retórica modificada, mas sim uma política direcionada com fundamentos ideológicos e atores coadjuvantes. A mudança seria impulsionada por membros da chamada ala ideológica do governo. Algumas das mudanças que ocorreram durante essa nova política devem ser vistas como uma ruptura com as políticas do governo anterior e menos como uma intensificação de desenvolvimentos que já vinham em andamento há vários anos (Saraiva e Costa Silva, 2019, p. 64). Rompendo com padrões do passado, a política externa de Jair Bolsonaro foi filosoficamente fundamentada em diferentes medidas como inimigo do globalismo e tradicionalismo, rompendo com a abordagem pragmática e com o objetivo

final de reformular a imagem de um ator internacional consciente e prestativo (Saraiva e Albuquerque, 2022, p. 154). Casarões (2020, p. 89) destaca o antiglobalismo, hostilidade ao socialismo e patriotismo estrito como concreto filosófico para a estratégia internacional bolsonarista.

Casarões e Farias (2020, p. 12) afirmam que a ala ideológica da política externa de Bolsonaro, é fortemente influenciada pelo estudioso Olavo de Carvalho (que faleceu em janeiro de 2022). Foi um ensaísta com conexões sólidas com a ultradireita norte-americana, defensor do antiglobalismo. Pouco tempo depois de eleito, Jair Bolsonaro escolheu Ernesto Araújo, discípulo de Olavo de Carvalho, um jovem negociador com sólidas conexões com o deputado federal e seu filho, Eduardo Bolsonaro (Ibidem). Ernesto Araújo, assim, ao ser escolhido ministro das relações exteriores, em uma palestra sobre a nova política externa no Itamaraty (2019), expressou que “Vamos lutar para reverter o globalismo e empurrá-lo de volta a seu ponto de partida [...]. Por muito tempo o Brasil dizia o que achava que devia dizer, queríamos ser o bom aluno na escola do globalismo e achávamos que isso era tudo. Éramos um país inferior.”

Eleito no âmbito da declaração de uma estratégia de abertura econômica e liberalização comercial, com privatização e desenvolvimento de empreendimentos estrangeiros, num clima de oportunidade de negócio e, sobretudo, no combate às "velhas questões legislativas" - na sequência dos extraordinários espetáculos feitos contra a corrupção das legislaturas do PT -, o resultado vitorioso a partir dos primeiros meses do governo Bolsonaro revelou imediatamente algo contrário a tudo o que havia sido garantido na missão de 2018: nenhuma privatização, o abandono total da luta contra a corrupção, sabotando cautelosamente a Operação Lava Jato, que havia sido liderada anteriormente pelo Juiz Sérgio Moro, que passou um breve período como Ministro da Justiça no governo Bolsonaro; e a coalizão com os nomes políticos que garantiram ao presidente uma conclusão contra todos os requerimentos do *impeachment*. Junto aos fracassos acumulados nas questões de frentes ambientais e o negacionismo destrutivo durante a pandemia do Coronavírus, bem como por seus ataques à imprensa e às organizações do Estado (ou seja, os dois poderes, o Congresso e o Supremo Tribunal Federal), marcando o início de uma nova experiência no Brasil (Franco e Pound, 849, 2022)

Apesar da mudança no campo do meio ambiente - com aumento do desmatamento da Amazônia, segundo dados do Ipam (Garrido, 2022) “O desmatamento no bioma foi 56,6% maior entre agosto de 2018 e julho de 2021 que no mesmo período de 2015 a 2018”, o que mais chocou a avaliação geral, no Brasil e no exterior, foi a extrema inversão dos padrões e objetivos da política externa convencional, do equilíbrio político e da proteção do multilateralismo, (Gonçalves, 2022).

Mesmo durante sua campanha eleitoral de 2018, Jair Bolsonaro prometeu uma mudança fundamental na política externa brasileira. Desde que assumiu a presidência do Brasil em 1º de janeiro de 2019, a mudança na política externa esteve sempre presente no discurso de Bolsonaro e, mas em muitos casos, não se cumprem nas decisões políticas. Como por exemplo o comércio bilateral entre Brasil e China.

Desde 2003, a China “[...] investe bilhões de dólares nos setores de petróleo, mineração e energia do Brasil, e está disposta a financiar projetos de ferrovias, portos e outras modalidades de infraestrutura para acelerar as remessas de grãos brasileiros” (Spring, 2018). Além dos investimentos, a China também faz parte do grupo BRICS, grupo fundado em junho de 2009 que reúne as principais economias emergentes do globo com a premissa de ser um grupo de narrativa econômico-financeira (Almeida, 2022, p. 402). Durante sua campanha de eleição em 2018, Jair Bolsonaro usou de um discurso anti-China, causando apreensão no que viria a acontecer com a sólida relação entre os dois países, dizendo diversas vezes frases como: “Os chineses não estão comprando no Brasil. Eles estão comprando o Brasil” (Bolsonaro, 2018).

Após a vitória e a nomeação de Ernesto Araújo para ministro do Itamaraty em janeiro de 2019, as relações com a China sofreram algumas agitações, com o ministro fazendo críticas ao país asiático e chegando por diversas vezes a ofender o principal parceiro comercial do Brasil. A partir de março de 2020 o Brasil foi apanhado pela pandemia do coronavírus. Com o sistema de saúde nacional em colapso, por não conseguir lidar com a demanda de pacientes, o ministro Ernesto Araújo passa a propagar a ideia de que o vírus havia sido criado propositalmente pela China com parte de um plano do comunismo chinês para conquistar o mundo - o “comunavírus”. Além da opinião referente ao “comunavírus”, o chanceler também fez duras críticas ao papel da OMS como organização multilateral não competente: “Transferir poderes nacionais à OMS, sob o pretexto (jamais comprovado!) de que um organismo internacional centralizado é mais

eficiente para lidar com os problemas do que os países agindo individualmente, é apenas o primeiro passo na construção da solidariedade comunista planetária” (Araújo, 2020, p. 166).

Com várias declarações que minimizaram a gravidade da pandemia do COVID-19 e descartaram a importância de medidas como máscaras e vacinas, diplomatas e parlamentares viram essas observações como uma demolição à reputação internacional do Brasil e colocação de vidas brasileiras em risco ao vandalizar as relações com a China, que solidificaram ainda mais sua reputação de ideólogo. Com pressão da ala política e diplomática, Ernest Araújo apresentou a sua demissão em março de 2021 (Ortiz, 2021).

Segundo o professor Pedro Feliú (2022), mesmo com estes desentendimentos diplomáticos por parte do Brasil com a China, para os chineses não seria pragmático cortar relações com o Brasil. O professor ressalta ainda que a China tem preocupações maiores na sua política externa, como a aliança AUKUS, com relação aos seus interesses econômicos e defesa, portanto, os discursos anti-China vindos do Brasil acabam por não minar as relações Sino-brasileiras. Aliás, ao longo do mandato de Jair Bolsonaro, estes discursos se mantiveram apenas na retórica, não afetando as relações comerciais com os chineses. De acordo com dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2022) em agosto de 2022 houve um aumento das exportações brasileiras para território chinês de 36,4% com relação ao mesmo período do ano anterior. Milho, carne bovina in natura e soja, continuam sendo os principais produtos de exportação, que também inclui produtos minerais.

Capítulo 4: ANÁLISE DAS DUAS POLÍTICAS EXTERNAS

a) O Brasil e as ações multilaterais

O governo Lula contou com a participação de importantes formuladores e executores da política externa, incluindo o chanceler, embaixador Celso Luis Nunes Amorim, o Secretário-Geral das Relações Exteriores, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e o assessor especial, professor Marco Aurélio Garcia. Enquanto Lula e Garcia tinham uma forte conexão com as propostas partidárias do grupo petista,

sugerindo um possível viés político, Amorim e Guimarães eram embaixadores de carreira do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Embora a presença de Lula e Garcia possa ter influenciado a política externa, não se pode negar que Amorim, que já havia exercido a função de Ministro das Relações Exteriores durante o governo Itamar Franco em 1993, desempenhou um papel importante e continuou os aspectos mais relevantes da atuação brasileira no cenário internacional (Fonseca, 2022).

Quando Luis Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil, o país latino-americano viu o início de uma nova era em que sua política externa, que pretendia ser compreendida como parte integrante de um projeto nacional e uma importante alavanca no processo de desenvolvimento do país. No entanto, isso não era mais do que uma intenção no início. O que parece ser de especial importância para o chanceler Amorim (Amorim, 2022), que é considerado um especialista em assuntos multilaterais, é a questão do Conselho de Segurança da ONU. Sob sua liderança, a diplomacia brasileira investiu somas consideráveis em um ambicioso programa de *lobby* em várias partes do mundo. O que importava para o Brasil era a meta de reformar a Carta da ONU e conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Para ter sucesso neste último, o país lançou em 2004, uma iniciativa diversificada e abrangente, incluindo, entre outras coisas, assumir a liderança das tropas da ONU para garantir a estabilidade política no Haiti (MINUSTAH) (Kotyashko et al., 2018, p. 5).

A identidade internacional brasileira e a política externa “humanista” e “solidária” do país reforçaram-se mutuamente. Como frequentemente afirmado por Lula e Celso Amorim – o chanceler brasileiro durante todo o período – o país lutaria pela “democratização” do sistema internacional. A política externa de Lula, ao mesmo tempo em que reforça o objetivo tradicional de tornar o país membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, destacou a importância do multilateralismo para o Brasil e, mais amplamente, a necessidade de fortalecer as OI. Além de aprimorar a cooperação bilateral do país, o Brasil também investiu na cooperação triangular/trilateral (Milani 2017), uma ferramenta para aumentar o impacto e a legitimidade do país como “parceiro do desenvolvimento”. Apesar de não ser um “doador tradicional”, nesse período o país se esforçou para transformar as OI e agências de cooperação do mundo desenvolvido em parceiros do Brasil na transferência e difusão de suas próprias inovações políticas. Também houve ênfase no desenvolvimento de *expertise* em políticas

alternativas, por exemplo, por meio da criação de instituições como o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), com sede em Brasília, uma parceria entre o governo brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Como *think tank*, o Centro, fundado em 2004, promove diálogos políticos e a difusão de políticas sociais bem-sucedidas, incluindo, é claro, inovações e conhecimentos brasileiros (Waisbich et al., 2022).

O sucesso da política externa de Lula em transformar a difusão de políticas em um instrumento inestimável também fica claro quando percebemos que várias agências da ONU, como a UNICEF, a Agência de Alimentação e Agricultura (FAO) ou PNUD, e também o Banco Mundial adotaram esforços brasileiros para transformar inovações políticas domésticas em “melhores práticas” a serem emuladas mundialmente (Porto de Oliveira, 2020). O fato de o Brasil ter sido considerado, pelo sucesso de suas estratégias e instrumentos de política externa, como “a grande potência do *soft power*” é certamente revelador (Dauvergne e Farias 2012).

A gestão Bolsonaro, por sua vez, adotou uma estratégia de afastamento das instituições multilaterais. Observadores no exterior o percebem como alguém que transformou a política externa brasileira, criando um ambiente de incerteza e mudando a forma como outras nações pensam sobre o Brasil. Isso dificulta qualquer perspectiva de alcançar mais prestígio (Wehner, 2022, p. 2).

O enfraquecimento dos laços do Brasil com as instituições multilaterais, nos anos Bolsonaro (2019-2022) podem ser vistas através de algumas ações concretas, tomadas ao longo do seu mandato. Em dezembro de 2018, 164 nações assinaram o Pacto Global para Migração em Marrakech, Marrocos, durante uma cúpula internacional da ONU. Na ocasião, o chanceler brasileiro Aloysio Nunes Ferreira assinou o documento. Com o pretexto de manter a soberania do país para tratar da imigração, o presidente Jair Bolsonaro e o ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, retiraram o Brasil do acordo em janeiro de 2019 (Londoño, 2019)

A escolha de Ernesto Araújo como ministro das Relações Exteriores – um autoproclamado “antiglobalista” e admirador de Trump – simbolizou uma mudança na retórica da política externa do país, particularmente considerando o quão fortemente a estratégia internacional do Brasil foi moldada pela continuidade e o amplo consenso de que uma ordem baseada em regras e instituições multilaterais fortes eram benéficas para

o Brasil. Bolsonaro optou por abraçar uma estratégia semelhante à de Trump, alertou sobre os perigos do "globalismo" e adotou um discurso nacionalista que retratava instituições, regras e normas internacionais como profundas ameaças à soberania do Brasil, rejeitando o consenso anterior de que essas mesmas regras protegiam o país de intervenção externa (Stuenkel, 2021, p. 6).

Como exemplo do afastamento das instituições multilaterais, os discursos do ex-ministro do MRE com relação à OMS, em que acusava a instituição de estar "protegendo" a China, servindo como uma plataforma para o país implementar a ideologia comunista. O ex-ministro afirmava que organizações multilaterais internacionais adquiriram mais poderes que os próprios Estados, fazendo assim interferências nos próprios, causando a desnacionalização (Araújo, 2020). De acordo com Chade (2020) em outra oportunidade, quando discursou em um evento extraordinário da ONU sobre a pandemia Covid-19, o diplomata também expressou sua opinião sobre a organização, como sendo uma "plataforma para compartilhar experiências" e que o enfrentamento da crise era responsabilidade dos governos nacionais, sem interferência de nível internacional. Criticou a defesa do multilateralismo como forma de controlar a pandemia.

Em seu primeiro discurso na ONU, o presidente Bolsonaro procurou ressaltar a importância do patriotismo e combate ao socialismo, declarou que a floresta amazônica pertence ao Brasil, e sendo este um país soberano, compete somente ao Brasil a sua administração (Bolsonaro, 2019). Durante a cúpula do clima, COP 25, a qual Bolsonaro recusou que fosse sediada no Brasil, o Brasil (representado na ocasião pelo ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles) recusou-se a apoiar o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas, que visava limitar o aquecimento global a menos de 2 graus celsius acima dos níveis pré-industriais. Bolsonaro fez críticas ao acordo, argumentando que prejudica a economia brasileira e que os "países ricos" não sofrem com as mesmas pressões (Santandreu, 2019)

A postura antiglobalista da administração Bolsonaro ficou visível na rejeição às instituições multilaterais liberais e aos tratados internacionais. Ameaçou deixar alguns deles – como o Acordo Climático de Paris e a Organização Mundial da Saúde (OMS) –, e deixou alguns acordos, como o Pacto Global para Migrações da ONU (Weiffen, 2022, p.60-61). A administração de Bolsonaro também se distanciou do Sul Global, foi indiferente a fóruns de cooperação Sul-Sul como o BRICS, se desvinculou das agendas

de organizações regionais como o Mercosul. Declarou a instituição regional UNASUL como uma iniciativa regional “bolivariana” e socialista promovida pelos governos do PT – e dela se retirou. Além disso, Bolsonaro não demonstrou muito interesse pelo então novo fórum, Prosul, criado em 2019 sob os auspícios do Chile e da Colômbia para substituir a UNASUL. Bolsonaro se manteve alinhado à estratégia de Trump de pressionar a Venezuela, inicialmente até apoiou a ideia de uma intervenção militar no Estado sul-americano e teve papel secundário no Grupo de Lima, órgão informal criado em 2017 para mediar a crise na Venezuela. Bolsonaro também afrouxou os laços do Brasil com parceiros sul-americanos, como a Argentina. A equipe de política externa de Bolsonaro priorizou as relações com os Estados Unidos e o Norte Global, como visto na conquista do Brasil como membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ao se juntar à OCDE, Bolsonaro reforçou a ligação ideológica do Brasil com os Estados Unidos e o Ocidente na conquista do Brasil como membro pleno, ao mesmo tempo em que domesticava as relações com os BRICS. Outro interesse da gestão Bolsonaro foi concluir a assinatura do Acordo Comercial UE-MERCOSUL, que prevê a redução de tarifas na importação que abrange vestuário, têxteis, automóveis, autopeças, bebidas e chocolates, mas contém uma cláusula referente à preservação da Amazônia e ao cumprimento do Acordo de Paris. O acordo ainda não foi ratificado, estando sob ameaça por líderes europeus, pois atores governamentais e sociais na Europa exigiram o fim do desmatamento da Amazônia e do Pantanal antes de prosseguir com o acordo (Prinsloo, 2019, p. 7-8; Weiffen, 2022, p.60-61).

Internacionalmente, a gestão Bolsonaro, no ponto de vista da sua política externa, o Brasil deixou de ser um parceiro confiável para se tornar marginalizado, devido à queima da Floresta Amazônica, à disseminação descontrolada do COVID-19 e ao surgimento de uma nova variante do vírus no Brasil (Jesus, 2022, p.2).

b) Mercosul e a América do Sul

Nos primeiros anos do século XXI, ocorreu uma forte mudança política na América do Sul, desafiando o paradigma liberal que norteou as políticas econômicas interna e externa da região nos anos anteriores. Partidos e grupos de esquerda ganharam eleições presidenciais no Brasil (Lula da Silva, 2003-2010), Uruguai (Tabaré Vázquez, 2005-2010), Argentina (Néstor Kirchner, 2003-2007), Bolívia (Evo Morales, 2006-2019) e Venezuela

(Hugo Chávez, 2002-2013). Estes mandatos favoreceram uma convergência para o congelamento, de fato, da agenda comercial e econômica do bloco, dando prioridade à agenda política e social. Ao contrário do que se poderia esperar, a convergência política entre os países membros não impulsionou a agenda comercial interna do bloco. No entanto, isso é apenas um aparente paradoxo, pois o foco da convergência política entre Brasil e Argentina (como as maiores potências da região) foi o nacionalismo econômico, um conjunto de ideias que rejeitavam a liberalização comercial e o “regionalismo aberto”. A agenda econômica externa da região sul-americana foi definida de acordo com princípios de nacionalismo econômico e um (mais ou menos, de acordo com os países) frouxo “anti-hegemonismo” visando as relações com os EUA e outros países desenvolvidos (Veiga e Ríos, 2007, p. 26)

A partir da década de 1990, o Brasil fortaleceu sua ideia de política externa universalista, que vê o sistema internacional como uma forma de ajudar a projeção internacional do Brasil. Durante o governo Lula, houve a evolução da ideia de autonomia pela diversificação (Vigevani e Cepaluni, 2007), isso foi feito por meio de uma maior participação em várias organizações internacionais. Mais concretamente, por exemplo, o Brasil da gestão Lula foi muito ativo no apoio ao Haiti após o terremoto de 2010 e na busca de um assento no Conselho de Segurança da ONU (Mariano et al., 2021, p.32).

No Brasil, desde o governo Sarney (1985-1990), o Mercosul tem sido parte importante da diplomacia brasileira. No governo FHC (1995-2002), o foco era que o acordo comercial poderia ajudar a conectar a região com o mundo e fortalecer os laços econômicos com outros países, principalmente no principal objetivo de solidificar a união aduaneira. Já a administração Lula (2003-2010) voltou-se para fortalecer e aprofundar as relações com os demais países do bloco sul-americano, priorizando questões sociais e políticas. As ações para o crescimento e fortalecimento do Mercosul nesse sentido, começaram em 2004 com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul FOCEM, estabelecido em 2005 com a proposta de acelerar a integração regional por meio da redução das assimetrias regionais. Afinal, era preciso uma integração econômica em primeiro plano para seguir a lógica desenvolvimentista a partir do financiamento de projetos de infraestruturas, principalmente para fomentar tais projetos no Paraguai e Uruguai, que não dispunham de recursos

suficientes para arcar com os custos (Veiga e Ríos, 2017, p. 40; Vigevani e Cepaluni, 2016, p. 125).

A estratégia do governo brasileiro era manter os demais países do Mercosul unidos para que tivessem mais sucesso na comunidade internacional, bem como usar o Mercosul como base para a integração sul-americana, para que pudessem manter suas posições na região. Foi a partir do Mercosul que a administração Lula participou desde o início da criação de novos fóruns para a América do Sul: em 2004 iniciaram o projeto da Comunidade Sul-Americana (CASA), sendo este um espaço para os assuntos políticos, sociais, econômicos, ambientais e de infraestrutura. No Primeiro Encontro de Presidentes e Chefes de Governo dos países do CASA, em 2005, os tópicos da agenda priorizavam diminuição das assimetrias, e assuntos inerentes a integração sul-americana como energia, finanças, coesão social, inclusão social, justiça, comunicação, entre outros. Em 2008, o CASA é sucedido pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Dentro da Unasul, o objetivo era um espaço de cooperação, principalmente para lidar com crises. (Saraiva, 2010, p.160).

A Unasul visava unir dois blocos regionais de livre comércio existentes, Mercosul e Comunidade Andina, bem como integrar Chile, Guiana e Suriname. O projeto foi originalmente concebido para atender ao objetivo do Brasil de redefinir sua área de influência dentro da América do Sul. A intenção da diplomacia Lula era intensificar a aproximação entre os Estados através do multilateralismo para ingressar eficazmente no cenário internacional. O foco das relações multilaterais e centralização do Brasil como uma potência econômica internacional, foram alcançados através do *soft power* brasileiro. Esse conceito foi o que afirmou o Brasil no papel de defesa da relação amigável e mediador de controvérsias entre os países da região (Malamud, 2011, p. 4; p. 8).

Para o professor Paulo Roberto de Almeida (2022) ao final do ciclo de governos “político-esquerda”, grupos como o Mercosul haviam se tornado essencialmente um “palanque” político para os governos nacionais dos países membros. A agenda comercial e econômica do bloco não registrou avanços e os mercados do Mercosul perderam relevância para seus membros. Na perspectiva econômica, de desenvolver o comércio exterior do bloco (motivo principal em que o bloco foi criado em 1993) a administração Lula não conseguiu estabelecer um desenvolvimento contínuo, principalmente por falta de discussões e negociações em torno da TEC (tarifa que todos países do bloco utilizam

para taxar produtos vindos de fora do bloco). A indústria perdeu espaço para produtos mais competitivos da China, que passou a aumentar cada vez mais seu fluxo comercial com o Mercosul, apesar das políticas desenvolvimentistas implementadas. Sem uma revisão da TEC, as exportações para a Argentina, maior importador de produtos industrializados do Brasil, também diminuiriam. (Berriger, 2017, p. 23).

Luiz Inácio Lula da Silva superou as expectativas ao ganhar maior independência dos governos do Norte Global, fomentar a cooperação sul-americana e reorientar as estruturas de poder global. Por outro lado, a sua gestão consolidou o Brasil não como uma potência revisionista, mas sim uma potência reformista que desejava entrar no sistema, tornando o controle de danos sua tarefa principal na América do Sul (Malamud, 2011, p. 20).

O governo de Jair Bolsonaro, teve um relacionamento complexo e muitas vezes controverso com o bloco comercial do Mercosul. Assumindo o cargo de presidente do Brasil em janeiro de 2019, e sendo um político de direita, procurou defender visões nacionalistas e protecionistas sobre comércio e relações internacionais (Saraiva, 2022, p. 1-2).

Ainda durante sua campanha em 2018, Bolsonaro prometeu priorizar os interesses nacionais e proteger as indústrias nacionais, e seu governo adotou uma série de medidas para fazê-lo. Bolsonaro expressou ceticismo sobre o valor do Mercosul e sugeriu que o Brasil deveria buscar uma aproximação maior com outros países, principalmente com os Estados Unidos. No entanto, após a posse, o governo Bolsonaro enfrentou pressões de outros países membros do Mercosul, principalmente Argentina e Uruguai, para manter o compromisso do Brasil com o bloco. Ernesto Araújo, ministro escolhido por Bolsonaro para liderar o MRE, era um crítico contundente da globalização e expressava descrença sobre organizações e acordos internacionais (Rittner, 2019).

Para Casarões e Saraiva (2011), a política externa de Bolsonaro não aderiu à uma visão institucionalista (defendendo a liberalização da economia) nem à visão autonomista (iniciada por FHC e intensificada no período Lula) no quadro diplomático. Possuía visões antiglobalização e conservadoras, rompendo com o predomínio do pragmatismo e a preocupação em manter uma imagem cooperativa do Brasil, conflitante com agrupamentos anteriores. O fundamento intelectual da política externa bolsonarista é o antiglobalismo, o anticomunismo e o nacionalismo religioso (Ibidem).

No entanto, essa ruptura e novas ideias estavam ligadas a mudanças estruturais mais amplas, e não apenas às preferências pessoais de um líder (Caballero e Crescentino, 2020, p. 14).

A política externa do governo Bolsonaro em relação ao Mercosul foi marcada por um afastamento da integração regional. Apesar das declarações de Bolsonaro e Ernesto Araújo, o Brasil continuou a ser membro ativo do bloco. A Influência de Paulo Guedes, ministro da Economia, na política externa foi moldada por seu foco no crescimento econômico e no comércio internacional, e sua crença na importância dos princípios de livre mercado e políticas pró-negócios. O ministro participou ativamente em fóruns com outros ministros mercosulistas, onde defendia a modernização do bloco e redução de tarifas, além do plano de uma moeda única para os países do bloco. A ideia de uma moeda única para o Mercosul, visava aproximar o mercado desses países, tornando o bloco mais atrativo para investimentos estrangeiros. Como exemplo, em uma audiência pública no Senado em 19 de agosto de 2021, o ministro da Economia esclareceu que o bloco é uma plataforma “válida e importante”, mas que seria necessário se atualizar para estar ao alcance das outras economias. Um dos principais pontos para esse objetivo, seria a redução da TEC, e que essa tarifa por estar mais alta em relação ao que é praticado no mercado externo, inibe o desenvolvimento regional (Peduzzi, 2021).

Segundo a professora Bernadett Lehoczki, da Universidade de Budapeste (2022, p. 5) a administração de Bolsonaro buscou priorizar seus interesses nacionais sobre a cooperação regional, particularmente em áreas como comércio e política externa. Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores do governo Bolsonaro, desempenhou um papel de afastamento na formação da política externa do Brasil em relação ao Mercosul e outras regiões da América Latina. Assumindo uma postura mais conflituosa com a Argentina e outros países membros, foi criticado por priorizar os interesses do próprio Brasil sobre os interesses coletivos do bloco. Isso gerou tensões e atrasos na negociação de acordos comerciais e levantou preocupações sobre o futuro do Mercosul.

A pandemia de Covid-19 agravou as crises política e econômica do Mercosul a partir de 2020. Como bloco, o Mercosul não respondeu com força a essa realidade epidêmica. Os vizinhos questionaram a posição do Brasil. A oposição brasileira à quarentena e ao fechamento das fronteiras entre Brasil e Argentina foi denunciada pelo presidente argentino, Alberto Fernandez. As fronteiras entre os dois estados foram

bloqueadas quando Mário Abdo Benítez, presidente do Paraguai, concluiu que o Brasil representava a maior ameaça no combate ao coronavírus. A alta incidência de doenças na cidade colombiana de Leticia (que faz fronteira com a cidade brasileira Tabatinga), segundo Fernando Ruiz, ministro da Saúde da Colômbia, era causa da incapacidade dos dois países de trabalharem juntos. Segundo Michelle Bachelet, ex-presidente chilena, a pandemia teve um impacto catastrófico no Brasil, principalmente nos grupos mais fracos (Almeida, et al., 2020, p. 25-26).

No final de março de 2021, Carlos França assumiu o cargo de ministro das Relações Exteriores (março 2021- dezembro 2022), no lugar de Ernesto Araújo, e desempenhou um papel importante na definição da política externa do Brasil em relação ao Mercosul. Em seu discurso de posse, disse que iniciaria "uma etapa construtiva de integração com nossos vizinhos" (França, 2021).

Com Carlos França a liderar, o Itamaraty começou a trabalhar para restabelecer as relações do Brasil com a região, aprimorando seu idioma e demonstrando disposição para negociar com a Venezuela. Além disso, a interação com a Argentina ficou mais harmoniosa do que no período de Araújo. Com uma abordagem pragmática, Carlos França procurou restabelecer a credibilidade do Brasil, direcionando diplomatas com experiência em negociações ambientais e climáticas, para abordarem tais assuntos dentro da região sul-americana (Tony e Chaves, 2022, p. 473)

Apesar desses desafios, o governo Bolsonaro continuou a participar do bloco Mercosul e buscou defender sua posição sobre os laços econômicos e políticos do bloco. Entretanto, especialistas (Saraiva, 2022; Lehoczki, 2022) afirmam o que marcou a gestão Bolsonaro para o Mercosul, foi a perda total de liderança política e diplomática do Brasil no conjunto do continente sul-americano, assim como a ausência de diálogo com os outros parceiros ao Norte, inclusive o México e a América Central.

c) O Sul Global

O Partido dos Trabalhadores venceu a eleição presidencial em 2002, fazendo história política no Brasil. Um marco de uma agenda mundial pró-esquerda, Lula da Silva (2003- 2010) é geralmente descrito como o líder brasileiro mais proativo em termos de política externa (Burgess, p.284, 2017). O Brasil ampliou seu alcance diplomático nesse período abrindo 40 embaixadas ao redor do mundo, principalmente no continente

africano, construindo relações de cooperação com nações da América Latina e da África, participando de projetos multilaterais Sul-Sul como os BRICS e IBAS, a Cúpula África-América do Sul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), defendendo a criação da UNASUL e construindo coalizões dentro de organizações como o FMI, Banco Mundial e OMC. Durante o governo Lula, a política externa do Brasil passou a focar em direção a uma estratégia conhecida como "autonomia pela diversificação" (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 1316).

Conforme a análise dos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Visentini e Silva (2010, p.56-59) o Brasil também ajudou a formar coalizões multilaterais, como o G20 na Rodada de Doha da OMC, o grupo IBAS e, posteriormente, o grupo BRICS. O G-20 foi criado em 2003 durante os preparativos para a quinta Conferência Ministerial da OMC, com foco nas questões agrícolas da Agenda de Desenvolvimento de Doha. A formação do G-20 foi uma resposta à limitada proposta de liberalização agrícola do Uruguai, considerada muito favorável aos Estados Unidos e à União Europeia. O G-20 pretendia ser mais inclusivo no processo da OMC e reconheceu as preocupações dos países menos desenvolvidos. O Brasil liderou o movimento e conseguiu reunir 20 países para aderir ao grupo, mas alguns países recuaram sob pressão americana. O G-20 realizou várias Reuniões Ministeriais e consultas técnicas para discutir propostas específicas sobre as negociações da OMC sobre agricultura. O Brasil venceu várias disputas contra Canadá, Estados Unidos e União Europeia sobre subsídios e foi autorizado pela OMC a aplicar sanções aos Estados Unidos no caso do algodão. O G-20 conseguiu se articular com outros grupos e acordos internacionais com países de menor grau de desenvolvimento. Em 2007, representantes do G-20 e outros grupos divulgaram uma declaração conjunta reafirmando a necessidade de avançar na Rodada Doha e reforçando a importância da questão agrícola e do princípio do equilíbrio nas negociações.

Ao longo do período de 2003 a 2010, o Brasil desempenhou um papel proativo na formação e desenvolvimento de alianças políticas e comerciais com países em desenvolvimento, que poderiam ser entendidos como estar "em pé de igualdade" com o Brasil (coalizão política), buscando aumentar sua influência no cenário internacional e primorar a capacidade de negociação com nações desenvolvidas (Stuenkel, 2020).

O primeiro fórum de diálogo relacionado com a cooperação sul-sul foi o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), estabelecido em junho de 2003 pela "Declaração de Brasília". O IBAS buscava melhorar a posição das três nações em fóruns multilaterais, atuar como um catalisador para o desenvolvimento das relações entre seus membros e servir como um mecanismo de cooperação Sul-Sul. Sua origem está nas conversas ocorridas durante a cúpula do G8 em Evian, na França, naquele mesmo ano. O IBAS se vê como instrumento de coordenação entre três grupos plurais e democracias multiculturalistas, que buscam colaborar para a construção de uma nova estrutura global, harmonizar suas posturas em temas mundiais e fortalecer sua parceria em múltiplas esferas políticas.. O IBAS visava: (1) melhorar a posição das três nações em fóruns multilaterais e em nível global em geral, (2) atuar como um catalisador para o desenvolvimento das relações entre os membros e (3) servir como um mecanismo de cooperação Sul-Sul, particularmente através dos fundos financeiros recém-estabelecidos. O fato de os países participantes estarem localizados em diferentes continentes e, de certa forma, terem assumido um papel de liderança regional em suas respectivas regiões (ou outros estados esperam isso deles), foi visto como potencial geoestratégico. Além disso, um tema comum entre os três países é que todos eles reivindicam um maior grau de participação e reconhecimento em nível global e pedem uma reforma das estruturas de governança global com o objetivo de moldar estas de forma mais democrática, inclusiva e representativa, aumentando assim a sua legitimidade (Rodrigues et al., p. 5, 2019).

Muitas das ações do governo Lula foram inseridas no contexto das discussões comerciais globais e do esforço para fortalecer os laços políticos com nações em desenvolvimento como Índia, África do Sul, Rússia e China. A maioria dessas alianças começou a tomar forma no final da presidência de Cardoso (1995-2002), mas Lula deu uma nova prioridade a essa área da agenda internacional do Brasil. Em 2009, o Brasil se juntou à China, Rússia, Índia e África do Sul na formação dos BRICS. A transformação da sigla BRICs de um termo de investimento em um nome familiar da política internacional, é um dos desenvolvimentos definidores na política internacional das duas primeiras décadas do século XXI (Stuenkel, 2020).

De acordo com o professor Matthew Bishop (2022), quase desde o início, a maioria dos observadores na Europa e nos Estados Unidos argumentaram que, apesar da atratividade da sigla e de sua capacidade de dar conta facilmente de uma nova

distribuição do poder global, a categoria era inadequada para uma análise mais rigorosa, visto que as diferenças entre os BRICS superavam em muito suas semelhanças (Stuenkel, 2020). Entretanto, à medida que esse grupo se tornou cada vez mais formalizado e institucionalizado – realizando cúpulas regulares e estabelecendo órgãos coletivos – muitos observadores temeram que sua crescente influência pudesse ser acompanhada pela normalização de formas autoritárias de “capitalismo de estado” e até mesmo pelo desmoronamento da ordem liberal.

Em 2022, a China pediu uma expansão do BRICS, e vários países importantes expressaram interesse em ingressar em um BRICS expandido. Essas nações incluíam a gigante do petróleo Arábia Saudita, o Egito, a Argentina, o segundo gigante da América do Sul, e a Turquia, um membro da OTAN e uma ponte importante entre a Europa e o Oriente, e com um papel de comando no Mar Negro. O Irã também está supostamente interessado (Bishop, 2022).

Durante o período de 2003 a 2010, a China e o Brasil estabeleceram fortes laços econômicos e políticos por meio de uma série de ações comerciais e políticas. Com o crescimento do Brasil no comércio global de *commodities*, a mudança da China dos empréstimos bilaterais oficiais para o envolvimento em fóruns multilaterais e o aumento da animosidade entre Washington e Pequim, fizeram com que o Ministro do MRE, Celso Amorim e Lula, identificassem a China como um parceiro diplomático capaz de ajudar a alcançar sua visão de uma representação mais justa das nações do Sul Global. Eles percebiam a China como sendo igual ao Brasil, ambos situados na periferia das instituições dominadas pelo Ocidente. Por conseguinte, acreditavam que Brasil e China estavam em sintonia com uma agenda de cooperação Sul-Sul, visando "construir uma nova geografia mundial" (Winter, 2022).

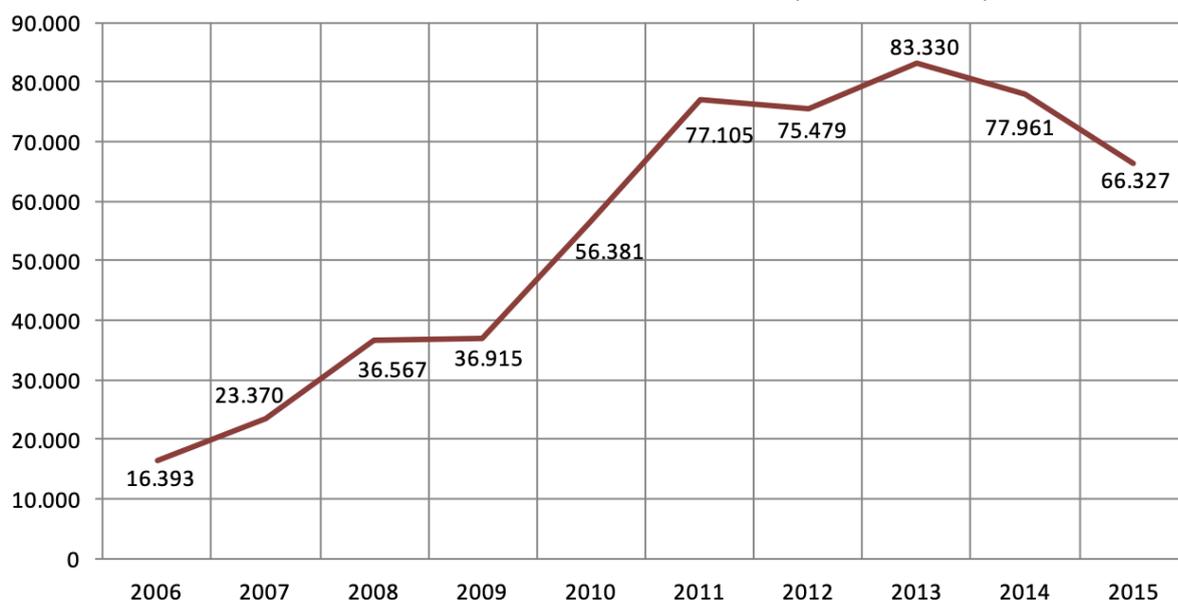
Ao final da presidência de Lula, o comércio Brasil-China passou de praticamente nada para quase US \$60 bilhões. Em 2009, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, e o Brasil recebeu um acordo recorde de US \$7 bilhões do Banco de Desenvolvimento da China para o desenvolvimento de petróleo *offshore* (Slosberg, 2023)

A ascensão da China como economia forneceu às nações latino-americanas uma parceria de negócios alternativa e, portanto, introduzindo maior liberdade de ação em suas relações com os EUA e UE. A China tornou-se um dos parceiros comerciais mais importantes da América Latina, no mesmo momento que seu papel como fonte de

investimento estrangeiro direto na região se expandiu (formando em 2015 o Fórum China-Celac). Isso forneceu o material base para a confiança crescente do Brasil, que Lula expressou da seguinte forma: “Nossos críticos são aqueles que acreditam que quando acordamos de manhã, temos que perguntar aos EUA pela permissão para espirrar e à Europa pela permissão para tossir” (Zilla, 2017, p. 13; Armendáriz, 2010).

Figura 2.

Corrente de comércio Brasil - China entre 2006 e 2015 (US\$ milhões)



Fonte: Conselho Empresaria Brasil China, 2015. Disponível em: https://www.cebc.org.br/sites/default/files/cebc_alerta_48_blnc_cmrc.pdf

Como presidente do Brasil de 2003 a 2010, Lula da Silva teve que enfrentar grandes desafios, apesar de ter conquistado ganhos impressionantes nas esferas econômica e social. Além disso, ao jogar de acordo com as regras, simultaneamente diversificou suas relações e deslocou a ênfase dos parceiros tradicionais, como a Europa Ocidental e Estados Unidos e para a cooperação Sul-Sul. O país forjou novos fóruns de cooperação entre potências em ascensão; alianças regionais fortalecidas; construiu relações mais estreitas com parceiros não tradicionais na África, Oriente Médio e Ásia; e expandiu enormemente seu número de embaixadas ao redor do mundo (Weiffen, p. 59, 2022).

A presidência de Jair Messias Bolsonaro representou um afastamento significativo da tendência de política externa estabelecida no governo do ex-presidente Lula. A retórica e a abordagem de Bolsonaro em relação às relações internacionais se alinharam com os líderes nacionalistas contemporâneos, particularmente o ex-presidente dos EUA, Donald

Trump. Assim, é interessante a análise sobre o redirecionamento da política externa brasileira sob a presidência de Bolsonaro à luz do modelo analítico de Charles Hermann "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy" (1990).

Fatores internos, como as crenças pessoais e a ideologia de Bolsonaro, desempenharam um papel crucial na formação da postura do governo em relação à comunidade internacional. Bolsonaro é conhecido por suas visões nacionalistas e populistas de direita e expressou desrespeito pela cooperação internacional. Fatores externos, como mudanças no cenário político global e mudanças na economia global, também influenciaram o redirecionamento da política externa brasileira. A administração de Bolsonaro procurou alinhar o Brasil mais estreitamente com países que compartilham visões semelhantes em questões como comércio, segurança e imigração, levando a um afastamento das abordagens tradicionais de cooperação Sul-Sul e multilateralismo (Santos Vieira de Jesus, p. 3, 2022)

A ascensão de Bolsonaro ao poder coincidiu com um momento de mudança na política global, incluindo a intensificação da competição entre os EUA e a China, o enfraquecimento das instituições internacionais, o ressurgimento do nacionalismo e a pandemia do coronavírus. Com o ministro Ernesto Araújo à frente do Itamaraty e alinhado com as perspectivas do presidente Bolsonaro, houve um redirecionamento da tradição multilateralismo da política externa brasileira a um afastamento do Sul Global e uma desconsideração pela cooperação Sul-Sul. As opiniões de Bolsonaro e Ernesto Araújo foram caracterizadas por suas posturas antiglobalistas e foco nas relações com os Estados Unidos e o Norte Global. As ações do presidente levaram a percepções de caos e incerteza na comunidade internacional, causando danos significativos à reputação do Brasil e limitando sua capacidade de aumentar seu prestígio (Buarque, 2022).

Os resultados práticos são observados na suspensão do Brasil na em Janeiro de 2020 CELAC (Oliveira, 2020). Como também a falta de interesse no Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), e prioridade à aliança aos Estados Unidos para pressionar a Venezuela, bem como na adesão do Brasil à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e na assinatura do Acordo Comercial UE-MERCOSUL (Saraiva, 2022, p. 12-15).

As ações de Bolsonaro azedaram as relações bilaterais com muitos países, incluindo Argentina, China e países europeus. Bolsonaro buscou estreitar os laços com os

Estados Unidos durante a presidência de Donald Trump, mas as relações tornaram-se menos amigáveis desde que o presidente Biden assumiu o cargo. A retórica anti-China de Bolsonaro teve pouco impacto nas relações econômicas dos países, enquanto suas posições sobre nacionalismo, direitos indígenas e meio ambiente levaram a relações tensas com os países europeus (Belém Lopes, Carvalho, e Santos 2022). Por outro lado, Jair Bolsonaro estreitou laços com a Rússia e visitou o Kremlin poucos dias antes da invasão da Ucrânia pela Rússia. A parceria econômica entre Brasília e Moscou garantiu acordos sobre maiores embarques de fertilizantes e óleo diesel para o Brasil, tornando a Rússia o 5º maior parceiro econômico do país. No entanto, o Brasil votou a favor de resoluções da ONU condenando as ações da Rússia na Ucrânia (Stuenkel, 2022)

As decisões de política externa de Bolsonaro foram criticadas por sua falta de coerência e consistência e resultaram no crescente isolamento do Brasil no cenário mundial. Apesar da promessa de Bolsonaro de “recuperar o respeito internacional” pelo Brasil, sua presidência parece ter o efeito oposto. As ações de Bolsonaro lançaram uma sombra sobre as decisões de política externa de qualquer futuro governo brasileiro e tornarão mais difícil para os futuros governos convencer o mundo de que a política externa do país não está sujeita a visões radicais de nenhum governo (Saraiva, 2022).

Durante a presidência de Bolsonaro, o envolvimento do Brasil nos fóruns de diálogo do IBAS e do BRICS sofreu alterações. O significado político do grupo BRICS, com seus poderosos membros China e Rússia, é considerado mais importante para o Brasil do que o IBAS, dado que a qualidade do regime democrático dos estados-membros do IBAS parece importar apenas retoricamente para o governo brasileiro. Um dos principais registros da política externa de Bolsonaro, foi o fato de o presidente nunca ter feito uma visita a qualquer país africano, deixando de lado os laços construídos, bem como deu pouca importância à comunidade CPLP (Gullino, 2022).

Com o BRICS, o Brasil manteve reuniões regulares de alto nível e de trabalho em diversas áreas políticas. Em 2019, o Brasil sediou a XI Cúpula dos BRICS em Brasília, com o tema “Crescimento Econômico para um Futuro Inovador”, já que o Brasil ocupava a presidência rotativa dos BRICS. A presidência brasileira também organizou mais de 100 reuniões durante o ano, incluindo 16 em nível ministerial. No entanto, Bolsonaro cancelou o *BRICS Outreach*, que é uma cúpula paralela que convida chefes de estado da região do país anfitrião para se reunir com os presidentes dos BRICS. O cancelamento ocorreu

devido a divergências irreconciliáveis sobre uma questão pessoal específica: Bolsonaro insistiu em convidar Juan Guaidó, a quem reconheceu como o legítimo presidente da Venezuela, apesar das objeções de outros Estados membros. O presidente Bolsonaro considerava o BRICS um fórum de coordenação que pudesse impulsionar a modernização da OMC e a reforma da ONU. Institucionalmente, o BRICS evoluiu, com o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) admitindo novos membros, incluindo Bangladesh, Uruguai e Emirados Árabes Unidos em setembro de 2021. Enquanto o ministro da Economia, Paulo Guedes, endossou a adesão da Argentina ao NDB, a adesão da Argentina ao BRICS não foi apoiada (Verdério, 2021; Mann, 2022).

Devido à invasão da Rússia contra a Ucrânia, desde 24 de fevereiro de 2022, criou-se uma divisão dentro da liderança do Brasil nos BRICS. Bolsonaro visitou o presidente Vladimir Putin alguns dias antes do conflito, apesar das advertências de Washington e das objeções do Executivo brasileiro. Apesar da admiração de Bolsonaro por Putin, nem todos os membros do gabinete brasileiro compartilham desse sentimento. Quando o vice-presidente Mourão criticou o ataque da Rússia, Bolsonaro o repreendeu, citando sua falta de responsabilidade pela política externa e a dependência do Brasil do fertilizante russo. A este respeito, 25 por cento das importações totais de fertilizantes do Brasil vêm da Rússia (Vargas, 2022).

O Brasil optou por uma posição neutra no conflito russo-ucraniano, o que gerou ambivalências e contradições entre as declarações do presidente e as posições do Itamaraty nos fóruns internacionais. Na sessão especial da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil foi um dos países que não apoiou a declaração sobre "A Crise na Ucrânia", que posteriormente foi adotada e condenou a invasão russa. O embaixador do Brasil na OEA, Otávio Brandelli, afirmou que as preocupações da Rússia devem ser levadas em conta, principalmente no que diz respeito ao equilíbrio de forças e armas estratégicas no contexto europeu, mas isso não justifica o uso da força e ameaças ao território, integridade e soberania de outro Estado (Oliveira, 2022).

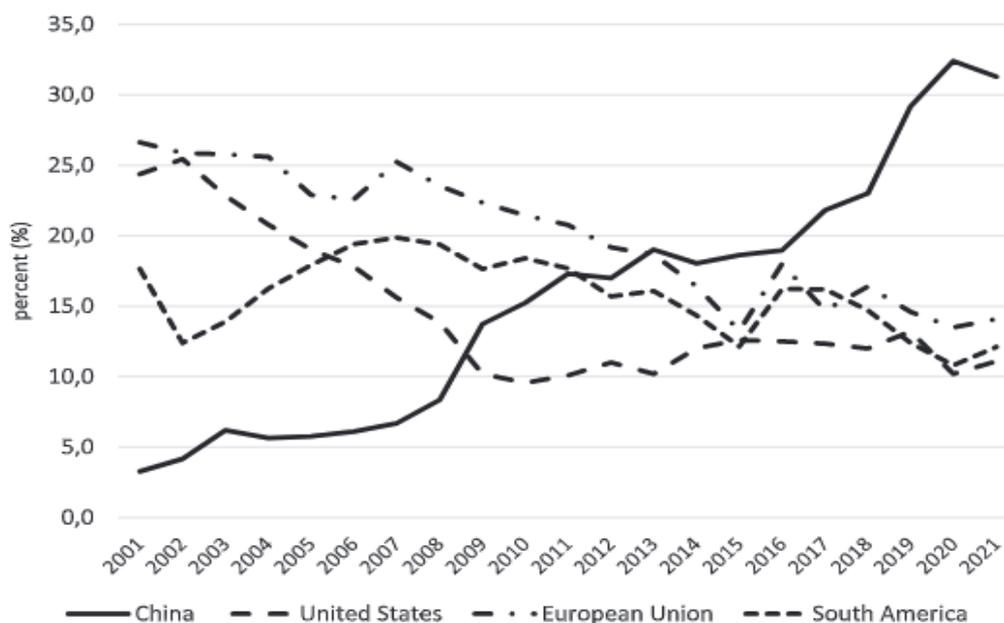
No Conselho de Segurança da ONU, o Brasil, como membro não permanente em 2022-23, votou pela condenação da invasão russa em 25 de fevereiro. Também apoiou a convocação de uma sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sob o lema "Unidos pela Paz". No entanto, o Brasil acabou se abstendo de votar a suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC),

com o Itamaraty justificando essa posição afirmando que a exclusão da Rússia contribuiria para a polarização e politização, tornando mais difícil encontrar a paz. Em vez disso, manter um espaço de diálogo aberto é considerado importante (ONU, 2022).

O Brasil vem desenvolvendo laços econômicos mais estreitos com a China nos últimos anos, com investimentos chineses fluindo para vários setores, como energia, petróleo e gás, mineração e infraestrutura. Porém, em 2020, a pandemia e as acusações de que a China teria inventado o coronavírus estremeceram a relação entre os dois países. O presidente brasileiro Bolsonaro inicialmente se opôs à compra de vacinas chinesas, mas acabou concordando em fazê-lo depois de lutar para garantir vacinas alternativas. Apesar das tensões, alguns membros do governo brasileiro, como a ministra da Agricultura, Tereza Cristina, e o vice-presidente Mourão, defenderam uma abordagem mais pragmática em relação à China para manter boas relações. De fato, o Brasil ingressou no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) em novembro de 2020, menos de um mês depois que Bolsonaro rejeitou a vacina COVID-19 da China (Amorim, 2021).

Figura 3.

Participação dos principais parceiros do Brasil nas exportações totais (%)



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>

No entanto, o Brasil também não aderiu à iniciativa da Nova Rota da Seda da China, que inclui 20 países da América Latina e do Caribe, incluindo a Argentina. Como resultado, o estado das relações econômicas entre o Brasil e a China é complexo, com uma mistura de cooperação e cautela, pois o Brasil durante o governo Bolsonaro, buscou equilibrar seus interesses econômicos com considerações geopolíticas. No geral, a política externa brasileira do governo Bolsonaro em relação à China evoluiu à medida que o país buscava navegar no cenário geopolítico global em constante mudança. A abordagem do Brasil em relação à China não é única, já que muitos países ao redor do mundo estão lutando para saber como navegar na crescente influência econômica e política da China. No entanto, como um dos maiores mercados emergentes do mundo e líder regional na América Latina, a política externa do Brasil em relação à China continuará a ser observada de perto por outros países da região e além (Cariello, 2021, p.61).

Em última análise, o futuro das relações econômicas Brasil-China dependerá de uma série de fatores, incluindo a evolução das ambições econômicas e políticas globais da China, os desenvolvimentos políticos e econômicos internos do Brasil e tendências mais amplas no sistema internacional. No entanto, a importância estratégica da relação bilateral garante que Brasil e China continuarão sendo parceiros importantes nos próximos anos (Ibidem).

A política externa do Brasil sob Bolsonaro em relação ao Sul Global foi fortemente influenciada pela ala ideológica do governo, que é impulsionada pelo romantismo político conservador e populismo de direita. Apesar de uma clara rejeição da política externa dos governos anteriores na retórica, essa mudança de ações multilateralista teve sucesso limitado em se traduzir em política concreta devido a interesses conflitantes dentro do gabinete, tensões entre ambição e realidade e a crescente dependência do poder executivo em apoio legislativo, caracterizando o período Bolsonaro por interesses conflitantes e tradução limitada do discurso em política (Hirst e Valls Pereira 2022).

d) Meio Ambiente

A política nacional brasileira tem sido marcada por um acalorado debate sobre questões ambientais nas últimas décadas. Isso está diretamente ligado ao forte crescimento econômico do país, que depende fortemente de indústrias primárias com

altas e crescentes demandas de energia. O aumento do valor das exportações de commodities, de 23% em 2000 para 46,7% em 2012, levou ao que é conhecido como 'reprimarização' da economia. O programa de desenvolvimento nacional, denominado Programa de Aceleração do Crescimento, visa expandir terras agrícolas, produção de energia e infraestrutura, mas tem enfrentado severas críticas de grupos da sociedade civil e ambientalistas devido a seus impactos na biodiversidade, serviços ecossistêmicos e estabilidade social (Zhourri e Laschefski, 2010). O Brasil também abriga cerca de 65% do bioma de megabiodiversidade do mundo e um importante sumidouro de carbono, tornando a mudança na cobertura da terra uma preocupação ambiental global significativa. Como um dos maiores emissores de gases de efeito estufa, principalmente do desmatamento e uso da terra (La Rovere et al., 2013), cada governo se encontra com um grande conflito entre suas políticas de mitigação de carbono e a agenda de desenvolvimento nacional que favorece a expansão das indústrias extrativas.

Sob o governo de Lula da Silva, o Brasil demonstrou um forte compromisso com a promoção de fóruns multilaterais para discutir questões ambientais, enfatizando a importância de uma abordagem política unificada para a agenda ambiental. Uma das principais iniciativas nesse sentido foi a proposta da Rio+20, uma nova Conferência das Nações Unidas (ONU) sobre desenvolvimento sustentável (Hochstetler, 2017, p. 268). Outra grande preocupação do governo brasileiro na época, era a matriz energética mundial, e o país chamava a atenção da comunidade internacional para um esforço conjunto de pesquisa e investimento em fontes renováveis de energia. Para estimular o debate sobre energia renovável, a diplomacia brasileira organizou uma Conferência Internacional sobre Biocombustíveis em 2007, lançando as bases para a cooperação global no setor de energia (Santos Vieira de Jesus, 2011, p. 82).

Outro aspecto de interesse nacional, era a defesa da ratificação do Protocolo de Quioto pelos países desenvolvidos e o interesse em implementar o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) conforme previsto no protocolo. O MDL permitiria o investimento em projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa em países em desenvolvimento, e o Brasil assinou Memorandos de Entendimento com Canadá, Itália e Holanda em 2004 para apoiar isso (Friberg, 2009).

Em 2004, o Brasil apresentou sua primeira Comunicação Nacional na 10ª Sessão da Conferência das Partes (COP 10) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

Mudança do Clima em Buenos Aires, gerando significativa atenção internacional. O Brasil sediou a 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica em 2007, reafirmando seu compromisso de participar do Global Environment Facility (GEF) e cooperar com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para promover o desenvolvimento sustentável na região. O Brasil também lançou a proposta de uma nova Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, durante a Sessão da Assembleia Geral da ONU em 2007, oferecendo-se para sediar o evento (Cetesb, 2004).

Em 2008, o Brasil defendeu a criação de um acordo internacional para garantir a distribuição adequada dos benefícios decorrentes do uso da biodiversidade na 9ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, ao lado de outros países em desenvolvimento. Na 13ª Sessão da Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima na Indonésia, o Brasil defendeu fontes renováveis de energia e incentivos para os países evitarem o desmatamento. A presença do Brasil na 14ª COP na Polônia em 2008 foi uma preparação para a Conferência de Copenhague em 2009 (Visentini e Silva, 2010, p. 66).

Em 2009, o Lula aproveitou seu discurso na Assembleia Geral da ONU (Lula da Silva, 2009) para convocar os países desenvolvidos a participarem da solução dos problemas relacionados às mudanças climáticas, afirmando que os países desenvolvidos têm maior responsabilidade na questão ambiental do que os países em desenvolvimento. No discurso, Lula mencionou o trabalho do Brasil em desenvolver uma política ambiental participativa em convenções multilaterais, abordando mudanças climáticas e cooperação internacional na área de energia renovável, com base em propostas apresentadas durante a reunião Rio+ em Joanesburgo em 2004.

O governo Lula realizou uma política de esclarecimento do valor dos biocombustíveis e endossou os benefícios dos biocombustíveis para o desenvolvimento sustentável em países periféricos, e promoveu a Conferência Internacional de Biocombustíveis em São Paulo em dezembro de 2008. Essa abordagem de energia renovável buscava abrir novos setores para investimentos e oportunidades de trabalho, promovendo o crescimento e desenvolvimento sustentável (de Castro, 2014).

Os biocombustíveis têm sido a base do combustível para transporte no Brasil, com o etanol em particular desempenhando um papel importante na matriz energética do país.

Conforme apontam Wilkinson e Herrera (2010, p. 750), disponível nas bombas dos postos de gasolina desde meados da década de 1970, o etanol é usado como combustível especial (hidratado) ou misturado à gasolina (25% desde 2007). No entanto, o boom da produção de etanol só foi possível com a introdução dos motores *flex-fuel* para veículos pequenos, que podiam rodar tanto com gasolina quanto com etanol. A partir de 2004, o Brasil teve um aumento significativo nas vendas de carros, em parte graças ao crescimento de sua classe média e aos incentivos do governo para a indústria automobilística. Entre 2003 e 2010, as vendas de carros no Brasil apontam crescimento de 150%, com a proporção de carros *flex* aumentando de 4% para 91% das vendas totais. Como resultado, a produção de biocombustíveis aumentou proporcionalmente muito mais do que qualquer outra fonte de energia. A energia da cana-de-açúcar (etanol e bagaço) cresceu 75% entre 2003 e 2010, em contraste com um aumento de 38% na produção de energia no mesmo período (de Castro, 2014, p.243).

Essa diferença marcante na produção reflete a política agressiva implementada por Lula, para a expansão da produção de etanol de 12 para 27 bilhões de litros entre 2003 e 2010. Essa política levou o Brasil à posição de segundo maior produtor mundial e primeiro exportador deste combustível renovável. As exportações de etanol quintuplicaram desde 2003, chegando a 5,1 bilhões de litros em 2008. No entanto, essa expansão de biocombustíveis no Brasil dependeu fortemente de matérias-primas de monoculturas, como cana-de-açúcar e soja, que foram associadas ao desmatamento e injustiças sociais nas áreas rurais. Para lidar com essas preocupações, o governo brasileiro implementou acordos voluntários com usinas de processamento de etanol e introduziu um esquema de certificação para a produção sustentável de biodiesel (Hollander 2010, p. 705; 716)

Além disso, a expansão dos biocombustíveis ocorreu em um contexto de grandes mudanças no perfil da produção de petróleo no Brasil. Com uma taxa de crescimento anual de 7% na produção de petróleo desde 1997, o Brasil alcançou a autossuficiência em 2006. Essa conquista foi seguida pela descoberta de uma reserva de petróleo em alto mar conhecida como Pré-Sal, a poucos quilômetros da costa sul. Embora as reservas de petróleo *offshore* não tenham ameaças sociais imediatas, surgiram preocupações sobre o aumento das emissões de carbono e os riscos de vazamento de petróleo (Moreira, Pacca e Parente, 2014, p.7)

No geral, a expansão dos biocombustíveis e as mudanças no perfil energético do Brasil tiveram implicações importantes para o posicionamento do país na governança climática global durante o período Lula (2003-2010). A sustentabilidade e inclusão da indústria brasileira de biocombustíveis era uma preocupação constante, assim como o impacto potencial de grandes mudanças na matriz energética do país Wilkinson e Herrera (2010, p. 765).

Além de defender as fontes renováveis de energia, o Brasil também demonstrou nesse período, uma posição forte em dois temas: a distribuição igualitária e justa dos lucros resultantes da extração de recursos naturais entre países com níveis avançados de pesquisa e tecnologia e megadiversos, e o reconhecimento de que todos os países devem contribuir para a redução das emissões de gases de efeito estufa, reconhecendo a existência de responsabilidades comuns, mas diferenciadas. O Brasil se alinhou com outros países megadiversos e em desenvolvimento, como Índia, China, África do Sul e países amazônicos, para atuar na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), com foco na soberania de uma nação sobre seus recursos naturais e no uso sustentável da biodiversidade (Visentini e Silva, 2010, p. 67).

O Brasil há muito é considerado um líder global em desenvolvimento sustentável, com seus esforços para combater a pobreza, reduzir a fome e promover o crescimento econômico enquanto reduz o desmatamento tropical, servindo de modelo para outras nações seguirem. No entanto, nos últimos anos, o país virou assunto de desastre no cenário internacional, pois seu histórico de direitos humanos e políticas ambientais passaram por um intenso escrutínio. Isso levou muitos a questionar o futuro da sustentabilidade no Brasil e a examinar o estado da governança ambiental sob a presidência de Bolsonaro (Bastos Lima e Da Costa, 2021, p. 508).

Em outubro de 2018, o ministro do Meio Ambiente do governo do presidente Michel Temer, José Sarney Filho, anunciou que o Brasil sediaria a 25ª edição da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a COP25. No entanto, após a eleição de Jair Bolsonaro e a posterior nomeação de Ernesto Araújo como Ministro das Relações Exteriores, o governo brasileiro retirou sua oferta de sediar a COP25. Em um artigo público, Araújo caracterizou o movimento para reduzir as emissões de gases como um esquema para reduzir o crescimento econômico do Brasil, dando o tom para a futura diplomacia climática de Bolsonaro. O próprio Bolsonaro admitiu abertamente ter pedido a

desistência de sediar a conferência, citando restrições orçamentárias e a transição para o novo governo (Toni e Feitosa Chaves, 2022, p. 470).

Para Milhorange (2022, p. 758-759), as ações de Bolsonaro contra os esforços globais de mudança climática e proteção ambiental foram enraizadas em uma noção abstrata de inimigos estrangeiros, comum entre os líderes populistas de direita. Ele reverteu a decisão de extinguir o Ministério do Meio Ambiente e nomeou Ricardo Salles, apoiado pelo setor do agronegócio, como ministro do Meio Ambiente. Salles fez cortes nos orçamentos do IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, responsáveis pelo monitoramento e proteção dos biomas brasileiros. A polícia militar substituiu servidores públicos, resultando em um aumento da violência contra ativistas ambientais, cientistas e funcionários públicos.

Em maio de 2019, Salles lançou um ataque ao Fundo Amazônia, programa administrado pelo BNDES com recursos fornecidos principalmente pelos governos norueguês e alemão para preservação e combate ao desmatamento. Organizações ambientais foram acusadas de administrar mal os recursos do fundo e de serem pagas para defender interesses estrangeiros. Com isso, as doações foram suspensas e o órgão de governança foi desmantelado. Bolsonaro e Salles atacavam constantemente os processos de auditoria, questionando a real intenção dos doadores (Negrão, 2019).

As ações de Bolsonaro tiveram consequências graves, incluindo um rápido aumento nas taxas de desmatamento, aumento da violência contra ativistas ambientais, cientistas e funcionários públicos, ataques aos direitos e territórios indígenas, e a desmontagem da estrutura de governança que levou o Brasil a alcançar diferentes resultados em suas políticas ambientais. A nova postura do governo brasileiro representou um significativo retrocesso na estratégia histórica do país de diplomacia progressista em relação à agenda ambiental nacional e internacional, enfraquecendo a liderança do Brasil nos fóruns internacionais e rompendo com o alinhamento à Ordem Internacional Liberal (Casarões e Farias, 2021)

A decisão do governo brasileiro de se retirar da sede da COP 25 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) gerou polêmica em torno da participação do país no evento. O governo citou a falta de recursos como motivo para não estabelecer um Pavilhão do Brasil na COP25 em Madri, uma tradição de longa data. Além disso, o governo excluiu observadores da sociedade civil,

incluindo ONGs, setor privado e diversos representantes subnacionais, da delegação oficial, outra tradição de governos anteriores (Bastos Lima e Da Costa, 2021, p.512).

Durante a conferência, o ministro do Meio Ambiente, que chefiou a delegação brasileira, fez declarações públicas sobre o espaço de negociação internacional e do clima usado pelos países desenvolvidos para minar a discussão sobre combustíveis fósseis. Salles também negou publicamente os retrocessos das políticas ambientais domésticas e do controle do desmatamento, aumentando a hostilidade contra a sociedade civil brasileira (Fonteles, 2019).

Em 2020, um grupo de ex-ministros do meio ambiente escreveu uma carta denunciando o governo por omissão, não utilização de recursos públicos destinados à ação climática e omissão contra ilegalidades. Aliados a essa posição, ex-ministros das finanças também assinaram a carta, afirmando que as questões climáticas e uma economia de baixo carbono eram essenciais para reconstruir a economia após a pandemia (Convergência pelo Brasil, 2020).

Uma das marcas dos dois primeiros anos da diplomacia ambiental e climática de Bolsonaro, segundo De Sá Guimarães e De Oliveira e Silva (2021, p.352) foi seu alinhamento com o ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, além da narrativa internacional de direita, que inclui ser antiglobalista, contra a interferência dos sistemas da ONU, e ser nacionalista. O apoio aberto de Bolsonaro às campanhas eleitorais de Benjamin Netanyahu (Israel) e Donald Trump (EUA), e suas subseqüentes derrotas, foi um grande golpe para seus objetivos internacionais. Ele não tinha mais apoio doméstico ou internacional para manter a posição ideológica de descompromisso nos principais fóruns internacionais.

Em junho de 2021, Ricardo Salles, ministro do Meio Ambiente, renunciou, enfrentando acusações de corrupção e facilitando a exportação ilegal de madeira para os Estados Unidos. Sua renúncia provocou uma mudança na retórica do governo, com a nova abordagem de “colaborar” com a comunidade internacional para reconquistar a confiança e como uma oportunidade para atrair investimentos (Murakawa, 2021).

Depois de algumas mudanças em seu governo (saída de ministros Ernesto Araújo do MRE e Ricardo Salles do MMA) e fatores externos (a não reeleição de Donald Trump) houve uma mudança de estratégia após o insucesso de suas tentativas iniciais de promover sua agenda populista de extrema direita, alavancando questões ambientais e

climáticas para obter apoio de seus apoiadores domésticos nos setores financeiro e do agronegócio. A abordagem mais agressiva de Bolsonaro contra o multilateralismo climático e ambiental levou ao isolamento político, tanto nacional quanto internacionalmente, especialmente após a eleição do presidente Joe Biden (2021-presente), que fez do clima uma de suas principais prioridades. A forma como Bolsonaro lidou com a pandemia de Covid-19 e os atrasos na aquisição de vacinas, alimentaram ainda mais as críticas domésticas. Além disso, seus filhos enfrentaram acusações de corrupção, aumentando suas restrições políticas. Conseqüentemente, Bolsonaro se aliou ao Centrão, um grupo de partidos conservadores e representantes com fracas convicções ideológicas e propostas programáticas, para ganhar apoio do Congresso e da opinião pública (Barbosa e Feres, 2021; Toni e Feitosa Chaves, 2022, p. 472-473).

Respondendo à pressão nacional e internacional, o governo Bolsonaro passou de uma retórica de ambigüidade para uma atitude mais moderada, especialmente na diplomacia ambiental e climática. A entrada de Carlos França como novo ministro das Relações Exteriores, trouxe de volta diplomatas com experiência em negociações ambientais e climáticas para ocupar cargos-chave no Itamaraty. Ainda assim, a falta de liderança federal na diplomacia ambiental e climática, fez com que outros atores brasileiros assumissem a liderança para construir canais internacionais com a comunidade global. Líderes subnacionais e CEOs passaram a participar na construção de canais internacionais com a comunidade global para abordar questões climáticas, contornando o monopólio do governo federal (CEBDS, 2021).

No entanto, apesar da recepção da comunidade internacional ao novo tom moderado, internamente, a mudança foi mínima. O Congresso tornou-se o principal campo de batalha contra o meio ambiente, tentando dismantelar a lei ambiental construída nos últimos 30 anos. Projetos de lei foram apresentados para enfraquecer o licenciamento ambiental, como permitir a mineração em terras indígenas e permitir a regularização fundiária, o que poderia levar à anistia para grilagem de terras. Ao contrário dos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, durante os quais o Congresso desempenhou um papel relevante em evitar alguns retrocessos nas políticas e governança climáticas e ambientais, o Congresso agora desempenhou um papel fundamental em desafiar o meio ambiente (Dutra da Silva & Fearnside, 2022, p. 203)

A destruição do meio ambiente no Brasil não é novidade, mas no governo Bolsonaro o ritmo de destruição se acelerou devido ao desmantelamento de instituições e políticas públicas e à flexibilização das leis de desmatamento e mineração. De acordo com Villén-Pérez et al. (2022, p. 2), o governo Bolsonaro favoreceu os interesses dos grandes proprietários de terra e seus representantes, conhecidos como ruralistas, e enfraqueceu os órgãos ambientais e os sistemas de monitoramento. Projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional abrem terras indígenas para mineração, barragens e agronegócio. Segundo dados do IEMA (2022) o Brasil é o quinto maior emissor de carbono do mundo, e parte da Amazônia já emite mais CO₂ do que absorve. O desmatamento no Brasil aumentou 22% de agosto de 2020 a julho de 2021 em relação ao ano anterior. A destruição das florestas na Amazônia, aliada às mudanças climáticas, pode elevar as temperaturas na região em até 11,5°C.

Outras medidas tomadas para promover a desregulamentação ambiental incluem tentativas de transferir a responsabilidade pela demarcação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio para o Ministério da Agricultura, liderado por grupos pró-agronegócios. Também foram observados cortes orçamentários significativos para os órgãos que fiscalizam diretamente a Floresta Amazônica. Essas mudanças levaram a um aumento sem precedentes nas taxas de desmatamento e incêndios florestais, poluição por pesticidas e conflitos de terra (INESC, 2022; Menegassi, 2022).

O poder do agronegócio e de outros grupos econômicos liderados pelo extrativismo, cujas substanciais capacidades materiais e acesso a cargos de autoridade legal têm historicamente dado a eles considerável poder político. O desmantelamento das regulamentações ambientais e das políticas fundiárias tem sido uma fonte crescente de tensão entre o governo federal e as ONGs ambientais, bem como a atenção internacional e exige um discurso mais sutil e menos ideológico.

Segundo Cristiana Maglia, professora do Instituto Norueguês de Assuntos Internacionais (2022, p. 808), pode-se inferir que as políticas ambientais do governo do presidente Bolsonaro foram marcadas por esforços para centralizar a governança ambiental no governo federal e limitar os espaços participativos de tomada de decisão. Os discursos e ações deste governo aos grupos específicos, incluindo povos indígenas e tradicionais, ONGs, cientistas e defensores ambientais, foram vistos como parte de uma

estratégia populista ambiental mais ampla para reduzir a legitimidade e as vozes desses grupos.

Para Bastos Lima e Da Costa (2021, p. 519) a centralização da governança ambiental no Brasil sob a administração de Bolsonaro foi projetada para beneficiar atores privados que apóiam o governo, levando a uma ineficiência programada que inibe a fiscalização efetiva e os poderes regulatórios. Essa abordagem está em desacordo com a agenda ambiental global, resultando em redução da inclusão e da proteção ambiental, com a participação da sociedade civil substancialmente restringida e as políticas ambientais sistematicamente desmanteladas. O governo Bolsonaro suprimiu deliberadamente as proteções ambientais, ao mesmo tempo em que ofereceu apoio legal e político a grileiros, madeireiros ilegais e garimpeiros selvagens, o que é visto como um exemplo de má governança ambiental.

e) As relações entre Brasil e União Europeia

A relação entre o Brasil e a União Europeia (UE) tem uma longa história, com cooperação diplomática desde a década de 1960. No entanto, os laços entre os dois foram fortalecidos em meados da década de 1980, quando Portugal e Espanha aderiram à UE e estabeleceram relações bilaterais com a América Latina. Desde então, a UE e o Brasil estabeleceram um diálogo político em diversas áreas, incluindo mudanças climáticas, crime organizado e terrorismo (Costa, 2017, p. 19).

A cooperação da UE com o Brasil também tem sido estratégica na promoção de suas relações com o Mercosul, que envolve Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A UE e o Mercosul assinaram um Acordo-Quadro de Cooperação em 1995 e estão atualmente negociando um acordo de livre comércio. Em 2007, a UE e o Brasil estabeleceram a Parceria Estratégica UE-Brasil, seguida de vários diálogos setoriais e Planos de Ação Conjuntos, introduzindo novos temas na discussão bilateral, como mudanças climáticas, energia sustentável e pobreza (Ayllón, 2011).

No entanto, a relação entre as duas partes tem sido modesta em termos de engajamento recíproco nos níveis bilateral e multilateral. A crise financeira e econômica de 2008-2009, as disputas políticas internas e os escândalos de corrupção no Brasil desviaram o país da construção de laços mais estreitos com a UE. Por outro lado, a UE

estava ocupada lidando com suas próprias crises, como a crise econômica, crise da dívida soberana, relações problemáticas com a Rússia, crises no Oriente Médio e no Mediterrâneo, ascensão do nacionalismo e crise dos refugiados. Embora o Brasil tenha buscado cooperação com seus parceiros do BRICS com mais frequência do que a UE, a relutância da UE em desafiar o *status quo* em fóruns multilaterais tem sido um obstáculo ao objetivo do Brasil de reformar as organizações internacionais. A única exceção a esse padrão foi o Brasil se juntar à Alemanha, Índia e Japão na tentativa de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, que era altamente divisivo na Europa e não pode ser contado entre os exemplos de cooperação entre o Brasil e a UE (Silva, 2011, p.87).

Conforme Vigevani e Cepaluni (2011, p. 38-41), durante a presidência de Lula da Silva, a política externa do Brasil passou por mudanças significativas, visando alcançar maior autonomia e reforçar seu universalismo por meio da cooperação sul-sul e dos fóruns institucionais multilaterais. O Brasil procurou desempenhar um papel mais proativo na política global, apoiando posições anti-hegemônicas e multipolares e afirmando sua liderança na América do Sul. Para atingir esses objetivos, o Brasil defendeu a reorganização das instituições internacionais com base em critérios mais inclusivos e projetou sua imagem em novos cenários por meio de forte postura diplomática presidencial.

Nesse novo contexto, o Brasil acreditava que algumas posturas seriam compartilhadas por Brasil e UE, principalmente no que diz respeito a valores comuns em áreas como desenvolvimento, democracia e paz internacional, bem como a defesa do multilateralismo na política global. O Brasil via na aproximação com a Europa uma forma de se tornar um *player* global, já que a aproximação com os Estados Unidos não era viável. No entanto, enquanto um acordo-quadro de cooperação em ciência e tecnologia foi assinado durante o primeiro mandato de Lula, a Rodada Doha foi bloqueada pelo G20 sob a liderança do Brasil e as negociações com o Mercosul para um acordo de associação foram suspensas (Vigevani e Cepaluni, 2011, p.147).

Como resultado, a UE iniciou discussões sobre a possibilidade de forjar uma parceria bilateral com o Brasil em 2005. Em 2007, um documento estratégico para o Brasil (2007-2013) entrou em vigor e a Comissão Europeia propôs uma aliança estratégica com o Brasil, descrevendo como protagonista e líder regional. O Brasil participou de iniciativas

européias, incluindo reuniões com europeus sobre negociações econômicas internacionais e conversas sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável. Finalmente, no final de 2007, a UE e o Brasil assinaram um acordo externo ao Mercosul, envolvia o fortalecimento do multilateralismo e a busca por ações colaborativas em áreas como direitos humanos, combate à pobreza, questões ambientais, energia, Mercosul e estabilidade na América Latina (Hoffmann, 2017).

O plano de ação conjunta incluiu diálogos setoriais abrangendo questões técnicas e envolvendo atores nacionais brasileiros. No que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, o plano incluiu a cooperação triangular voltada para países de baixa renda. Embora os resultados concretos da parceria estratégica tenham sido limitados no final do governo Lula, as declarações conjuntas nas cúpulas enfatizaram temas como instituições e negociações multilaterais, defesa da cooperação conjunta e a defesa de valores fundamentais, tais como democracia, Estado de Direito e direitos humanos, como elementos cruciais para a solução de questões globais, em especial as relacionadas às mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável e segurança energética. Apesar das expectativas iniciais do Brasil de atuação conjunta e alinhamento de interesses com a UE, foi difícil aproximar as concepções das duas partes. O interesse do Brasil em formar parcerias com outros países do sul global e participar de fóruns de diálogo como IBAS, G20 e BRICS fez com que a UE fosse rebaixada na lista de prioridades da política externa do Brasil (Grotius e Grevi, 2013, p.8) .

Apesar das divergências e obstáculos enfrentados na parceria estratégica UE-Brasil, houve avanços em algumas áreas durante o governo Lula. A parceria abriu caminho para uma maior cooperação e entendimento sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, ainda que suas posições nos fóruns internacionais tendessem a divergir. No entanto, a esfera técnica bilateral nacional avançou com o estabelecimento de quatro novos diálogos setoriais, acordos de cooperação triangular com países europeus e o lançamento da primeira iniciativa de produção de bioenergia em Moçambique (Grotius e Grevi, 2013, p.3).

A retomada das negociações do acordo UE-MERCOSUL em 2010 deveu-se, em parte, ao ambiente favorável proporcionado pela parceria estratégica, embora a parceria tenha desviado a atenção do diálogo político e da cooperação no campo das relações inter-regionais. A UE e o Brasil compartilham alguns valores comuns no que diz respeito à

defesa do multilateralismo na política global, estabilidade política, manutenção de regimes democráticos e combate à pobreza na região. No entanto, as relações do Brasil com seus vizinhos dependiam de sua autonomia, então mesmo uma aliança tácita com a UE poderia dificultar suas aspirações de se tornar o líder regional. Avançou-se na área de ciência e tecnologia quando novos acordos de cooperação entre o Brasil e instituições científicas europeias foram iniciados. A crise financeira iniciada em 2008 colocou alguma tensão na parceria, revelando algumas falhas na estrutura da UE, particularmente nos seus planos de fortalecimento da Zona Euro. Apesar dos desafios, o desequilíbrio de poder que caracterizou historicamente as relações entre os dois partidos foi gradualmente suplantado por uma posição internacional mais forte do Brasil (Saraiva, 2014, p. 410).

A relação do Brasil com a UE mudou sob a presidência de Jair Bolsonaro, a partir de 2019. Segundo análise do professor Oliver Stuenkel (2022) as polêmicas políticas ambientais do presidente na floresta amazônica provocaram críticas de vários governos europeus, que Bolsonaro viu como uma interferência injustificada nos assuntos internos do Brasil. Como resultado, Bolsonaro foi evitado pela maioria dos líderes europeus, exceto por líderes de direita como o primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán. Apesar dessa relação tensa, a perspectiva neoliberal do Brasil estava empenhada em aprofundar os laços entre o Mercosul e a UE e acelerar a adesão do Brasil à OCDE. Ainda, Stuenkel (2022) ressalta que as percepções brasileiras da UE foram caracterizadas por frequentes mal-entendidos sobre como ela funciona e conduz sua política externa. Houve uma incerteza generalizada sobre os processos de tomada de decisão da UE, com muitos acreditando que a Alemanha e a França tinham poder de veto sobre decisões estratégicas. Também houve confusão sobre o número de áreas políticas sobre as quais Bruxelas teria poder de decisão, com muitos formuladores de políticas falando indistintamente sobre países europeus, governos nacionais e instituições da UE.

Antes de Bolsonaro chegar ao poder, o relacionamento do Brasil com a UE já havia sido tenso devido à crise política do país durante o segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. O otimismo que caracterizava a maioria das publicações sobre as relações UE-Brasil antes de 2014 acabou e não havia sinais de que a parceria bilateral seria retomada tão cedo, dadas as profundas diferenças entre os dois lados em questões como direitos humanos e meio ambiente (Prado e Almeida, 2019, p. 151).

A mudança climática é um tema de destaque no debate público do Brasil, e a posição da UE sobre ela é frequentemente mencionada, com interpretações que vão desde ser visto como a última esperança dos ambientalistas até críticas ao uso da mudança climática pela UE como um véu para defender seus interesses econômicos e manter os produtos brasileiros fora do mercado europeu. As preocupações ambientais na Europa, como o debate sobre se o ecocídio deve se tornar um crime internacional, são vistas como uma ameaça potencial à soberania brasileira no futuro. No entanto, os representantes do setor privado estavam menos convencidos de que a estratégia ambiental do Brasil representava qualquer risco fundamental neste estágio, e alguns viam a preocupação ambiental como uma faceta de uma UE mais protecionista (Hirst e Valls Pereira, 2022, p. 438).

Um dos principais assuntos relacionados com o meio ambiente, é o acordo de livre comércio entre UE-Mercosul, que foi estabelecido para aumentar o comércio e o investimento entre a União Européia e os países latino-americanos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O acordo visa diminuir as barreiras comerciais, tanto tarifárias quanto não tarifárias, por meio de boas práticas regulatórias. Além disso, o acordo visa promover o desenvolvimento sustentável, abordando as mudanças climáticas e as preocupações ambientais. A UE e o Mercosul anunciaram o acordo em 28 de junho de 2019, após vinte anos de negociações. Se ratificado, seria o maior acordo comercial já assinado por ambas as partes em termos de população. Com as negociações concluídas em 18 de junho de 2020, o atraso na ratificação do acordo é uma preocupação com as políticas ambientais do Brasil. A postura do governo de Bolsonaro contra a mudança climática e a proteção ambiental causou hesitação entre alguns estados-membros da UE, que buscam garantir que o acordo esteja alinhado com suas metas ambientais (Espinosa, 2021).

O aspecto mais desafiador da relação bilateral Brasil-UE durante a gestão Bolsonaro, foi encontrar o compromisso certo entre a defesa dos interesses ambientais e econômicos da UE frente ao Brasil. Outra questão foi o impacto da guerra na Ucrânia nas relações UE-Brasil, já que o Brasil procurou manter uma posição neutra sobre o assunto. As profundas diferenças ideológicas entre o governo Bolsonaro em Brasília, e Bruxelas, dificultaram muito a cooperação em direitos humanos, meio ambiente e multilateralismo. Bolsonaro apoiou ativamente Trump e buscou laços mais estreitos com governos

populistas de direita cujo apoio à UE é incerto, dificultando uma agenda bilateral mais ambiciosa. (Hirst e Valls Pereira, 2022, p. 433).

f) As relações entre Brasil e EUA

Na década de 1990, o Brasil enfrentou desafios significativos em várias esferas, incluindo a política, a economia, a sociedade e as instituições. O fim da Guerra Fria e a ascensão do neoliberalismo, juntamente com o surgimento dos EUA como superpotência hegemônica, contribuíram para o aumento da globalização. Além disso, as reformas propostas pelo Consenso de Washington e o crescimento dos fluxos financeiros e da regionalização também tiveram um impacto significativo no país. Como resultado, muitos dos problemas enfrentados pelo Brasil na década de 1990 foram de natureza complexa e interconectada (Figueira, 2011, p. 23).

Uma das principais potências externas que limitavam a esfera de influência do Brasil na região sul americana foram os Estados Unidos, e sua relação desempenhava um papel crucial na formação da dinâmica da América do Sul. Isso ficou evidente durante as negociações em torno da fracassada Alca, onde o Brasil emergiu como o principal oponente de Washington, apesar de outros países latino-americanos mostrarem interesse em uma área continental de livre comércio. Enquanto os Estados da América Central e do Caribe, juntamente com a Colômbia, Peru e Chile, já haviam assinado acordos comerciais bilaterais com os EUA, a posição do Brasil destacou a hegemonia dos EUA na América do Norte e Central e no Caribe (Flemes, 2009, p. 169).

Apesar disso, as nações sul-americanas compartilham uma história comum, marcada pelo domínio das potências coloniais até o século XIX, ditaduras militares até o final do século XX e subsequentes processos de democratização. Eles também compartilham um histórico cultural semelhante decorrente de suas raízes ibéricas e valores católico-cristãos. Desafios como o alto índice de pobreza da população, com a riqueza concentrada nas mãos de poucos, fortalecem ainda mais os laços regionais (Wohlforth, 1999; Flames, 2009).

Há uma identidade coletiva entre as nações sul-americanas em relação a suas posições frente aos atores externos, em particular aos Estados Unidos. A rejeição ao unilateralismo do governo Bush, as críticas aos Estados Unidos por não terem ratificado o

Protocolo de Quioto e a não assinatura do Tribunal Penal Internacional reforçam a unidade sul-americana (Marengo, 2014). Apesar dos valores compartilhados, há diferenças acentuadas na política econômica, com Venezuela e Bolívia não mais aderindo ao paradigma da economia de mercado, enquanto Chile, Colômbia e Peru assinaram acordos bilaterais de livre comércio com os EUA. Bogotá buscava cooperação militar e de segurança com Washington por meio do Plano Colômbia, enquanto Caracas se sentia ameaçada por uma possível intervenção militar dos EUA (Milani, 2011, p. 129)

No decorrer dos anos de Lula da Silva como presidente do Brasil, a política externa brasileira foi marcada pela consolidação de uma pluralização de atores e pela politização da política externa. O governo Lula buscou posicionar o Brasil como um ator importante nas relações internacionais, particularmente nos fóruns multilaterais e nas relações bilaterais. Durante o processo de aumentar sua presença internacional, o Brasil gerou expectativas quanto a sua participação nos debates internacionais e contribuiu para maior diversidade e pluralismo de atores e interesses nas questões internacionais. Um dos avanços significativos foi a participação do país nas negociações financeiras internacionais, notadamente no G-20, onde coordenou com outras economias emergentes o progresso de uma pauta que contemplou a reforma institucional e reavaliação das cotas do FMI. No entanto, houve divergências com os EUA e a China no tratamento dos desequilíbrios cambiais, com o Brasil preferindo soluções multilaterais (Pecequillo, 2021, p. 3-5).

Apesar das diferenças iniciais, a relação entre Lula e George W. Bush melhorou, levando ao estabelecimento de um diálogo estratégico entre Brasil e Estados Unidos. Em 2007, o Brasil e os Estados Unidos assinaram um acordo de biocombustíveis com o objetivo de promover o uso do etanol como fonte de energia renovável, além de estimular e diversificar a produção da América Latina. O acordo visava o avanço na pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia para produção de etanol e biodiesel (Masiero e Lopes, 2008, p,77).

De acordo Spektor (2020), apesar de exercer assertividade em diferentes áreas, havia um distanciamento crítico entre o governo Lula e os Estados Unidos, principalmente no que diz respeito às ações militares no Iraque e ao enfraquecimento dos fóruns multilaterais globais, essenciais para a atuação internacional do Brasil. A exacerbação do unilateralismo estadunidense durante o primeiro semestre do mandato do presidente Lula

reforçou a crítica brasileira à predominância norte-americana e suas implicações em termos de estratégia, política e economia. A inclinação para a multipolaridade e o multilateralismo como estruturas de poder desejáveis na política externa brasileira levou o Brasil a buscar intensificar suas relações com a União Européia. No entanto, isso não eximiu o Brasil de divergências que se circunscrevem principalmente à dimensão comercial, particularmente no comércio agrícola (Meyer, 2022, p. 14).

Spektor (2020) destaca que durante o governo Lula, a conjuntura das relações entre o Brasil e os Estados Unidos foi marcada pela dificuldade em conciliar os interesses do poder hegemônico com um país que buscava mudanças profundas nas relações internacionais para torná-las mais participativas e equitativas. Embora não houvesse um antagonismo artificial, a preferência do Brasil pela multipolaridade e multilateralismo levou o país a buscar laços mais estreitos com outros parceiros. Em relação às prioridades da política externa brasileira definidas pelo presidente Lula da Silva, não houve mudanças drásticas ou inovadoras, exceto pela ênfase na América do Sul. A política externa do governo Lula diferenciou-se principalmente pelo reposicionamento de alguns fatores primordiais e pela abordagem mais assertiva e proativa na defesa dos interesses nacionais, bem como na promoção de projetos conjuntos com países vizinhos da América do Sul e outros parceiros internacionais.

O Brasil, situado no continente americano, está inserido na zona de influência dos EUA, cujo poder político, econômico e ideológico se estende além do âmbito regional, alcançando o cenário global, como uma das principais grandes potências. Além disso, os EUA são um dos principais parceiros comerciais do Brasil (Roy, 2022).

A ascensão e atuação da direita nacionalista, com destaque para o governo de Donald Trump (2017-2020), apresentou dificuldades às instituições multilaterais no ambiente internacional fraturado que existia quando Bolsonaro (2019-2022) chegou ao poder. É possível identificar duas fases da política externa, relacionadas às mudanças do ambiente político no Brasil e nos EUA: 2019/2020 e janeiro de 2021 em diante. Seu conteúdo se desdobra em três dimensões: a político-sócio-cultural, a estratégica-diplomática e a econômica (Thomaz e Vigevani, 2023).

A dimensão político-sócio-cultural é marcada por quatro posturas: a pró-EUA-ocidental, a antiglobalista, a anticomunista e a religiosa. Baseia-se nos pilares mais conservadores da coalizão, e a nomeação do embaixador Ernesto Araújo como

ministro das Relações Exteriores representou essas ideias (Araújo, 2019). As trocas bilaterais Brasil-EUA-Occidente estiveram no centro, focadas nas relações pessoais de Trump-Bolsonaro e na aliança conservadora de direita com nações como Polônia, Hungria e Arábia Saudita (Moreira,2020).

Para a agenda estratégico-diplomática, isso significou uma postura antimultilateralista e antiregimes internacionais. Para Ferreira e Green (2023, p.9) convergindo com os EUA, o Brasil mudava posições históricas sobre não ingerência, multilateralismo, pragmatismo e coexistência. Exemplos práticos foram o apoio a Israel e a mudança da Embaixada do Brasil para Jerusalém, a aliança contra os direitos de gênero, os pactos migratórios e a oposição aos regimes ambientais relacionados ao aquecimento global, preservação e desenvolvimento sustentável (Acordo de Paris e Agenda 2030 da ONU) (Perez, Vaz de Moura e Melo, 2023). Segundo Vigevani e Ramanzini (2022, p.153) na América do Sul, o Brasil criticou abertamente a Venezuela e Cuba (e apoiou os embargos e ingerências dos EUA) e houve o desmantelamento da CELAC e da UNASUL. Além disso, substituto da UNASUL, o PROSUR, carecia de conteúdo estratégico e seu foco era a promoção de uma coalizão de governos de direita. Até o Mercosul e o BRICS foram questionados. Essa desconstrução teve um propósito geopolítico e está relacionada à reação contra-hegemônica dos EUA, ao rompimento das coalizões de soft power e à contenção da China.

A ascensão de Bolsonaro ao poder também coincidiu com um período geral de mudança na política mundial. Houve uma intensificação da competição geopolítica entre os Estados Unidos e a China, o enfraquecimento progressivo de instituições internacionais como a ONU e a UE e o ressurgimento do nacionalismo não cooperativo (Buarque, 2022, p. 2454). No início da administração Bolsonaro, o governo americano era positivo quanto ao alinhamento do Brasil com os EUA. Apesar de um certo ceticismo no começo, as mudanças foram interpretadas como uma ruptura com o antiamericanismo e a hostilidade em relação à hegemonia dos EUA na região, especialmente durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (Hirst e Valls Pereira, 2022, p. 7).

Nesse contexto, um ponto-chave de discórdia entre Brasil e China era o alinhamento automático de Bolsonaro com os EUA (sob Donald Trump). Os chineses perceberam a ascensão de Bolsonaro ao poder como particularmente preocupante. A China frequentemente aparecia no discurso da política externa do Brasil como uma rival,

até mesmo uma inimiga. Antes mesmo da eleição, Bolsonaro atacou a China. Ele criticou a crescente influência do país, dizendo que estava tentando comprar o Brasil. Apesar da tensão, as relações econômicas entre os dois países continuaram fortes e em constante crescimento (Ribeiro, 2022). A Rússia também viu com preocupação o alinhamento de Bolsonaro com os EUA, podendo afetar qualquer possibilidade de parceria com Moscou. No entanto, isso mudou depois que Bolsonaro visitou Putin antes da invasão da Ucrânia e se recusou a denunciar a Rússia pela guerra (Buarque, 2022, p. 2458; Ribeiro, 2022).

A relação entre o Brasil e os Estados Unidos passaram por controvérsias no meio político doméstico, principalmente no que diz respeito às opções de política externa. Com a ascensão de potências econômicas como a China, o Brasil passou a enfrentar novos desafios na busca de uma estratégia singular. Equilibrar as relações com diferentes países tornou-se cada vez mais difícil, principalmente devido à natureza imprevisível da rivalidade Estados Unidos-China (Bown, 2021, p. 5).

Stuenkel (2022) analisa que a eleição do presidente Biden em 2020 complicou ainda mais as relações Brasil-EUA. As prioridades de Biden, como defender o regime democrático e os direitos humanos e voltar ao Acordo de Paris, colidiram com as opiniões do governo Bolsonaro. O foco marginal do atual governo dos EUA na América Latina limitou a importância das diferenças Brasil-EUA.

À medida que a rivalidade EUA-China se transforma em crescentes tensões geopolíticas, a Casa Branca enfrenta desafios para se alinhar com Brasília. A postura do Brasil na política mundial nem sempre correspondeu às expectativas de Washington, principalmente no que diz respeito à guerra na Ucrânia. Embora o alinhamento anterior com os Estados Unidos (durante a gestão de Trump) não tenha resultado em ganhos econômicos significativos para o Brasil, as diferenças políticas bilaterais e as preferências econômicas externas do Brasil também não foram bem-sucedidas nessa nova gestão (Barucho, 2021).

É importante compreender plenamente as recentes transformações nas relações Brasil-Estados Unidos, particularmente no contexto da atual crise liberal. Para Walt (2019) o surgimento de políticas iliberais em ambos os países não é um desenvolvimento temporário e tem implicações significativas para os assuntos mundiais. Alinhamentos automáticos entre o Brasil e os Estados Unidos são uma alternativa cara, principalmente porque a rivalidade entre a China e os Estados Unidos continua a crescer.

Para garantir o futuro do Brasil, segundo Hirst (2022, p. 441-442), é essencial ter voz nas negociações globais sobre questões como mudança climática e comércio inclusivo. Isso requer combater os efeitos agressivos da aliança Bolsonaro-Trump e revitalizar uma nova agenda de integração com os vizinhos regionais. Em última análise, o sucesso do Brasil depende de sua capacidade de voltar a navegar pelos complexos desenvolvimentos internacionais e encontrar um equilíbrio entre os diferentes interesses.

CONCLUSÃO

Neste projeto de dissertação, buscamos entender como Bolsonaro se afastou da tradição do multilateralismo na política externa brasileira, usando o modelo analítico de Charles Hermann (1990) "*Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*".

O modelo analítico de Hermann (1990) propõe que os governos podem mudar a direção de sua política externa devido a fatores externos, como mudanças no sistema internacional, ou fatores internos, como mudanças na liderança ou na política doméstica. Nossa análise sugere que esse afastamento do multilateralismo pode ser explicado através do modelo analítico de Hermann (1990) por uma combinação de fatores ideológicos e estratégicos. O discurso populista de direita de Bolsonaro e sua ênfase na soberania nacional o levaram a rejeitar o multilateralismo e priorizar as relações bilaterais, particularmente com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, mudanças no equilíbrio de poder global, como a ascensão da China e a erosão da ordem internacional baseada em regras, enfraqueceram o apelo do multilateralismo e contribuíram para um sistema internacional mais fragmentado e competitivo.

Durante os anos de Lula no poder, a política externa brasileira caracterizou-se por um forte compromisso com o multilateralismo e uma abordagem proativa para enfrentar os desafios globais, como a mudança climática e a desigualdade econômica. No entanto, sob Bolsonaro, houve uma mudança para uma política externa mais nacionalista e isolacionista, marcada pela rejeição de instituições multilaterais e uma preferência por relações bilaterais com países como os Estados Unidos.

Podemos assim verificar que, tal como em outros campos da política pública do Brasil, ocorreram importantes transformações nas relações externas durante o governo Lula. A diplomacia brasileira passou a ter uma abordagem proativa em relação a temas de segurança e política global, bem como em questões econômicas internacionais, demonstrando disposição para ampliar suas responsabilidades internacionais. Esta atitude incentivou a aspiração do Brasil em alcançar posições elevadas na burocracia global e respaldou sua busca por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Desde o começo da administração Lula, a diplomacia do Brasil esteve intensamente ligada ao conceito de transformação, consolidando a presença da nação em espaços

multilaterais, em conversações internacionais e no âmbito regional, sobretudo na América do Sul. A aspiração de adotar responsabilidades adicionais em âmbito global e regional coincidiu com uma época de dispersão do poder internacional e o surgimento de um conjunto de países emergentes, o que fomentou a formação de um sistema multipolar. No contexto das negociações comerciais multilaterais, o governo Lula adotou uma estratégia que buscava a formação de amplas coalizões com países em desenvolvimento, com o objetivo de superar as objeções frequentes dos Estados Unidos e da União Europeia às posições das economias emergentes. A liderança brasileira na criação do G20 em 2003, o lançamento do IBAS em conjunto com a Índia e a África do Sul, e a criação posterior do BRICS, são exemplos significativos dessa estratégia. Tais iniciativas contribuíram para consolidar uma ordem multipolar, impulsionada por um período de difusão do poder internacional e pelo surgimento de um novo grupo de nações.

Em contraste com seus antecessores, Bolsonaro adotou a retórica antiglobalista e disse que as normas e instituições internacionais ameaçam a soberania do Brasil. Isso o levou a distanciar o Brasil das Nações Unidas; incentivar o desmatamento da Floresta Amazônica; minimizar a gravidade da pandemia de COVID-19; e ameaçou retirar o Brasil da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Acordo de Paris sobre o clima, embora não tenha cumprido. Além disso, os movimentos de seu governo para isolar ex-parceiros, como a Venezuela, foram combinados com esforços para estreitar laços com líderes de direita com ideias semelhantes, como o ex-presidente dos EUA, Donald Trump, o primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, e o presidente russo, Vladimir Putin.

A adoção de relações bilaterais e a negação de uma estratégia multilateral levaram a um certo distanciamento dos BRICS, que defendem a multilateralidade. Apesar das repetidas declarações de Bolsonaro e membros de sua equipe contra a China, essas tensões não afetaram as relações econômicas entre os dois países. Os investimentos chineses no Brasil ainda cresceram durante os anos 2019-2022.

Como um dos principais estados do Mercosul, o Brasil poderia ter coordenado uma ação conjunta para combater a pandemia de Covid-19 e fortalecer a cooperação regional na América do Sul. No entanto, devido à instabilidade enfrentada pelo bloco desde 2012, à gestão ineficiente da política externa brasileira sob Bolsonaro e à falta de prioridade dada às relações com a América do Sul, o Estado brasileiro não conseguiu coordenar uma possível política regional para enfrentar a pandemia.

Na esfera ambiental, o governo Bolsonaro enfraqueceu os órgãos governamentais responsáveis pelo monitoramento ambiental e pela aplicação das leis de proteção florestal. O orçamento das agências ambientais do Brasil, incluindo o IBAMA, foi significativamente reduzido de 2019 a 2020, com o orçamento geral do Ministério do Meio Ambiente atingindo seu nível mais baixo desde 2010.

O alinhamento político com os Estados Unidos tornou-se um aspecto essencial da política externa brasileira quando Jair Bolsonaro chegou ao poder no Brasil. Embora laços estreitos com Washington já tivessem sido estabelecidos desde o período do governo Temer, as sinergias ideológicas de direita entre Bolsonaro e Donald Trump tornaram-se mais visíveis. Uma postura anticomunista comum interligada com o antiglobalismo refletia semelhanças na política regional e um fortalecimento pronunciado dos laços de defesa e segurança. No entanto, as visões de mundo comuns entre Bolsonaro e Trump não se espalharam na economia internacional brasileira. Enquanto as relações políticas com os Estados Unidos assumiram grande importância, os investimentos e os laços comerciais do Brasil com a China foram mantidos e até ampliados.

O Brasil foi tradicionalmente um defensor do multilateralismo e desempenhou um papel ativo em organizações internacionais. No entanto, sob Bolsonaro, o Brasil adotou uma abordagem diferente, concentrando-se nas relações bilaterais e negligenciando suas relações com outros países, como com a China.

Em última análise, é importante sublinhar que, no que concerne ao afastamento de Bolsonaro do comportamento multilateralista, existe um amplo e diverso caminho para futuras investigações. Especificamente, acompanhar e examinar como a mudança afetou a capacidade do Brasil em projetar seus interesses e valores no cenário global. Da mesma forma, será relevante que futuros trabalhos estudem o papel da ideologia na formação da política externa do Brasil sob Bolsonaro, incluindo um exame das raízes históricas do nacionalismo brasileiro e do antiglobalismo. Essa análise poderá fornecer insights sobre o fenômeno global mais amplo do crescente nacionalismo e antiglobalismo.

Por fim, enquanto este artigo está sendo finalizado, inicia-se no Brasil um governo de transição: em 30 de outubro de 2022, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente, para seu terceiro mandato (2023-2026). Durante sua campanha, Lula da Silva enfatizou o fortalecimento das instituições multilaterais, a proteção da floresta amazônica e a restauração da liderança brasileira em assuntos globais, como mudança climática e

relações multilaterais, entre as prioridades de seu governo, abrindo novas perspectivas para o cenário brasileiro nos próximos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes primárias

Almeida, Paulo Roberto de. 2022. “A trajetória da Política Externa Brasileira”. Entrevistado por Jaqueline Mota. 24 de junho de 2022. Videoconferência.

Amorim, Daniela. 2021. “Comércio com China responde por 67% do superávit brasileiro em 2021, diz FGV”. *CNN Brasil*, 19 de setembro de 2021.
<https://www.cnnbrasil.com.br/business/comercio-com-china-responde-por-67-do-superavit-brasileiro-em-2021-diz-fgv/>

Araújo, Ernesto. 2019. *Discurso de Posse Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, Distrito Federal, 02 de janeiro de 2019.
<https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>

Armendáriz, Alberto. 2010. “Lula se despide con críticas a Obama”. *La Nacion*, 28 de dezembro de 2010.
<https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/lula-se-despide-con-criticas-a-obama-nid1336950/>

Barbosa, Leonardo Martins, e João Feres Júnior. 2021. “Coligações em eleições proporcionais: o menor dos males ou vitória do “centrão”?” *Le Monde Diplomatique Brasil*, 17 de agosto de 2021.
<https://diplomatique.org.br/coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-o-menor-dos-males-ou-vitoria-do-centrao/>

Barucho, Luis. 2021. “Por que ataques de Bolsonaro à China não prejudicaram o comércio com o Brasil”. *BBC News Brasil*, 5 de agosto de 2021.
<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58099335>

Bolsonaro, Jair Messias. 2019. Veja na íntegra o discurso do presidente do Brasil nas Nações Unidas. <https://news.un.org/pt/story/2019/09/1688192>

Brasil. Constituição de 1988. Título I - Dos princípios fundamentais, artigo 4º. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 2022. *Brasil exporta US\$ 14,8 bilhões em produtos do agronegócio em agosto*, 15 de setembro de 2022.
<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias-2022/brasil-exporta-us-14-8-bilhoes-em-produtos-do-agronegocio-em-agosto>

Brasil. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). 2021. *Acordo comercial com Coreia do Sul terá impacto de R\$ 416,8 bilhões no PIB até 2040, prevê Secex*.
<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/acordo-comercial-com-coreia-do-sul-tera-impacto-de-r-416-8-bilhoes-no-pib-ate-2040-preve-secex>

CEBDS. 2021. "Climate neutrality: A major opportunity". <https://cebds.org/wp-content/uploads/2021/04/cebds.org-neutralidade-climatica-uma-grande-oportunidade-carta-neutralidade-ing.pdf>

Chade, Jamil. 2020. "Na ONU, Araújo omite China de acordo com Butantan e ataca multilateralismo". *Uol*, 03 de dezembro de 2020. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/12/03/na-onu-araujo-omite-china-de-acordo-com-butantan-e-ataca-multilateralismo.htm>

Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). 2004. "Conferência das Partes (COP) - COP 10, Buenos Aires, Dezembro de 2004." <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-10-buenos-aires-dezembro-de-2004/>

Convergência pelo Brasil. 2020. "Uma convergência necessária: por uma economia de baixo carbono". <https://convergenciapelobrasil.org.br/leia-a-carta-na-integra/>

Costa, Machado da e João Pedroso de Campos. 2019. "BNDES: Delação de Palocci detalha esquema mundial de roubo do PT". *Veja*, 23 de agosto de 2019. <https://veja.abril.com.br/politica/bndes-delacao-palocci-pt-governos-estrangeiros/>

Fonteles, Julia. 2019. "O esforço para salvar a imagem do Brasil na COP25". *Poder 360*, 12 de dezembro de 2019. <https://www.poder360.com.br/opiniao/o-esforco-para-salvar-a-imagem-do-brasil-na-cop25-escreve-julia-fonteles/>

Ferrari, Hamilton. 2018. "Não podemos permitir que compre nosso Brasil', diz Bolsonaro sobre China". *Correio Braziliense*, 12 de dezembro de 2018. https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/12/12/interna_politica,725020/nao-podemos-permitir-que-compre-nosso-brasil-diz-bolsonaro-china.shtml

França, Carlos Alberto Franco. 2021. Discurso de posse do senhor ministro de estado das relações exteriores, embaixador Carlos Alberto Franco França. Brasília: Ministério de Relações Exteriores. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca2013-brasilia-06-04-2021>

Garrido, Bibiana. 2022. "Desmatamento na Amazônia cresceu 56,6% sob governo Bolsonaro". *IPAM Amazônia*. 02 de fevereiro de 2022. <https://ipam.org.br/desmatamento-na-amazonia-cresceu-566-sob-governo-bolsonaro/>

Gullino, Daniel. 2022. "Viagens de Bolsonaro revelam guinada na política externa; África está fora da lista". *O Globo*, 13 de março de 2022. <https://oglobo.globo.com/politica/viagens-de-bolsonaro-revelam-guinada-na-politica-externa-africa-esta-fora-da-lista-25430374>

Hoffmann, Geraldo. 2007. "Parceria UE-Brasil". *DW*, 03 de julho de 2007.
<https://www.dw.com/pt-br/acordo-uni%C3%A3o-europ%C3%A9ia-brasil-gera-atritos-na-am%C3%A9rica-latina/a-2668731>

IEMA. 2022. "COP 27: Brasil está se distanciando das suas metas propostas ao Acordo de Paris".
<http://energiaeambiente.org.br/cop27-brasil-esta-se-distanciando-das-suas-metas-propostas-ao-acordo-de-paris-20221110>

INESC. 2022. *Fundação Anti-Indígena: um retrato da FUNAI sob o governo Bolsonaro*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos.
https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Fundacao-anti-indigena_Inesc_INA.pdf

Londoño, Ernesto. 2019. "Bolsonaro Pulls Brazil From U.N. Migration Accord". *The New York Times*, 09 de janeiro de 2019.
<https://www.nytimes.com/2019/01/09/world/americas/bolsonaro-brazil-migration-accord.html>

Lula da Silva, Luiz Inácio. 2006. "Aliança Índia-Brasil- África do Sul". *Valor Econômico*, 15 de setembro de 2006.
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/471906/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>

Lula da Silva, Luiz Inácio. 2009. "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a abertura do debate geral da 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas." Discurso apresentado na 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 23 de setembro.
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/23-09-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-abertura-do-debate-geral-da-64a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>

Mann, Richard. 2022. "Brazil to help Argentina join BRICS development bank". *The Rio Times*, 11 de abril de 2022.
<https://www.riotimesonline.com/brazil-news/brazil/brazil-to-help-argentina-join-brics-development-bank/>

Menegassi, Duda. 2022. "Bolsonaro corta 35 milhões do orçamento do Ministério do Meio Ambiente para 2022". *(O) Eco*, 25 de janeiro de 2022.
<https://oeco.org.br/noticias/bolsonaro-corta-35-milhoes-do-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente-para-2022/>

Moreira, Assis. 2020. "Bolsonaro vai reforçar aliança conservadora com Hungria e Polônia". *Valor Econômico*, 03 de fevereiro de 2020.
<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/02/03/bolsonaro-vai-reforar-aliana-conservadora-com-hungria-e-polnia.ghtml>

Murakawa, Fábio. 2021. “Ricardo Salles pede demissão do cargo de ministro do Meio Ambiente”. *Valor Econômico*, 23 de junho de 2021. <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/06/23/salles-pede-demisso-do-cargo-de-ministro-do-meio-ambiente.ghtml>

Negrão, Heloísa. 2019. “Após Alemanha, Noruega também bloqueia repasses para Amazônia”. *El País*, 15 de agosto de 2019. https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html

Organização das Nações Unidas. 2022. “Rússia suspensa do Conselho de Direitos Humanos”. *News ONU*, 07 de abril de 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/04/1506852>

Oliveira, Eliane. 2022. “Brasil não assina carta da OEA condenando invasão russa à Ucrânia”. *O Globo*, 26 de fevereiro de 2022. <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-nao-assina-carta-da-oea-condenando-invasao-russa-a-ucrania-25412056>

Oliveira, Eliana. 2020. “Brasil pede para sair da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos”. *O Globo*, 15 de janeiro de 2020. <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-pede-para-sair-da-comunidade-de-estados-latino-americanos-caribenhos-24191678>

Ortiz, Délias. 2021. “Ernesto Araújo pede demissão do Ministério das Relações Exteriores”, *G1*, 29 de março de 2021. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/29/ernesto-araujo-ministro-das-relacoes-exteriores-pede-demissao.ghtml>

Peduzzi, Pedro. 2021. “Guedes fala em modernizar Mercosul e sugere reduzir tarifa do bloco”. *Agência Brasil*, 19 de agosto de 2021. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-08/guedes-fala-em-modernizar-merc-sul-e-sugere-reduzir-tarifa-do-bloco>

Ribeiro, Pedro Feliú. 2022. “A política externa do governo de Lula da Silva”. Entrevistado por Jaqueline Mota. 25 de julho de 2022. Videoconferência.

Rittner, Daniel. 2019. “Deixar o Mercosul é uma possibilidade, diz chanceler”. *Valor Econômico*, 25 de novembro de 2019. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/25/deixar-o-merc-sul-e-uma-possibilidade-diz-chanceler.ghtml>

Rodrigues, Paloma. 2017. “BNDES financiou R\$ 14 bi para empreiteiras realizarem obras no exterior”. *Poder 360*, 01 de fevereiro de 2017. <https://www.poder360.com.br/governo/bndes-financiou-r-14-bi-para-empreiteiras-realizarem-obras-no-externo/>

Roy, Diana. 2022. “Brazil’s Global Ambitions”. Council on Foreign Relations, 19 de setembro de 2022. <https://www.cfr.org/background/brazils-global-ambitions>

Santandreu, Alba. 2019. “Brasil chega à COP25 pressionado por Amazônia e falas de Bolsonaro”. *Exame*, 30 de novembro de 2019.
<https://exame.com/brasil/brasil-chega-a-cop25-pressionado-por-amazonia-e-falas-de-bolsonaro/>

Senra, Ricardo. 2020. “A imagem de Bolsonaro na imprensa internacional: de 'quebrar Brasil' a 'levar país a desastre'”. *BBC News*, 25 de maio de 2020.
<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52801691>

Slosberg, Genevieve. 2023. “Lula Can’t Simply Count on China This Time”, *Carnegie*, 05 de janeiro de 2023.
<https://carnegieendowment.org/2023/01/05/lula-can-t-simply-count-on-china-this-time-pub-88738>

Spring, Jake. 2018. “Discurso anti-China de Bolsonaro causa apreensão sobre negócios com o país”. *Reuters*, 25 de outubro de 2018.
<https://www.reuters.com/article/politica-eleicao-bolsonaro-china-idBRKCN1MZ2SQ-OBRBS>

Stuenkel, Oliver. 2022. “The War in Ukraine and the Emergence of the Post-Western World: A View from Brazil”. *Institut Montaigne*, 29 de setembro de 2022.
<https://www.institutmontaigne.org/en/analysis/war-ukraine-and-emergence-post-western-world-view-brazil>

Talento, Aguirre; Gabriel Mascarenhas e Rubens Valente. 2015. “Governo Lula fazia gestões políticas no exterior a favor de empreiteiras”. *Folha de São Paulo*, 16 de junho de 2015.
<https://m.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1643021-lula-e-kirchner-intervieram-para-ajudar-odebrecht-diz-telegrama-do-itamaraty.shtml>

Vargas, Mateus. 2022. “Bolsonaro desautoriza Mourão sobre críticas à Rússia por guerra na Ucrânia”. *Folha de São Paulo*, 24 de fevereiro de 2022.
<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/bolsonaro-desautoriza-mourao-sobre-criticas-a-russia-por-guerra-na-ucrania.shtml>

Verdélío, Andreia. 2021. “Brics: Bolsonaro argues for modernization of WTO and subsidy rules”. *Agência Brasil*, 09 de setembro de 2021.
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2021-09/brics-bolsonaro-argues-modernization-wto-and-subsidy-rules>

Walt, Stephen M. 2019. “The tragedy of Trump’s foreign policy”. *Foreign Policy*, 5 de março de 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/03/05/the-tragedy-of-trumps-foreign-policy/>
Winter, Brian. 2022. “Can Brazil turn back the clock?”. *Foreign Affairs*, agosto de 2022.
Can Brazil Turn Back the Clock? Latin America’s Nostalgia Trap and the Return of Lula (foreignaffairs.com)

Fontes secundárias

Albuquerque, Rodrigo Barros de, e Elton Gomes dos Reis. 2013. "O multilateralismo na política externa brasileira: a estratégia para o regime internacional de comércio nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)". *Working Paper* apresentado no VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Bogotá, Colômbia, de 25 a 27 de setembro de 2013.

<https://alacip.org/cong13/456-dealbuquerque-7c.pdf>

Alles, Leonardo Miguel. 2012. *A política externa do governo Lula: Da não intervenção à não indiferença*. Curitiba: Appris.

Almeida, Gustavo Mendes De, Ingrid Meirelles, João Victor Pennacchio, Nicole Lima, Rafael Osório Reis Sales, Talita de Paula Duarte, Thauany Nazareth Cirino, e Gilberto Maringoni. "Brasil e América Latina, anos de retrocesso na integração regional." Em *A política externa de Bolsonaro da pandemia*, editado por Diego Araujo Azzi, Ana Tereza M. L. Sousa, e Gilberto M. A. Rodrigues, 2021. São Bernardo do Campo: Fundação Friedrich Ebert.

Almeida, Maria Hermínia Tavares de, Ivan Filipe Fernandes, e Feliciano de Sá Guimarães. 2021. "Structuring Public Opinion on Foreign Policy Issues: The Case of Brazil." *Latin American Research Review* 56 (3). Cambridge University Press: 557–74.

<https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-research-review/article/structuring-public-opinion-on-foreign-policy-issues-the-case-of-brazil/A59E3EC39467B5E77EF01DA3C1AF78D7>

Almeida, Paulo Roberto de. 1997. "A democratização da sociedade internacional e o Brasil: ensaio sobre uma mutação histórica de longo prazo (1815-1997)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 40 (2).

<https://doi.org/10.1590/S0034-73291997000200004>

Almeida, Paulo Roberto de. 1999. "A formação da diplomacia econômica do Brasil". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 46: 169–95.

<https://doi.org/10.1590/s0102-64451999000100008>.

Almeida, Paulo Roberto de. 2004. "Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula". *Revista Brasileira de Política Internacional* 47: 162–84.

<https://doi.org/10.1590/s0034-73292004000100008>.

Almeida, Paulo Roberto de. 2011. "A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação". *Política Externa* 20 (3): 95- 114.

https://www.academia.edu/5961921/2344_A_diplomacia_da_era_Lula_balanço_e_avaliação_2011_.

Almeida, Rafael C.S. 2022. "IBAS vs. BRICS: O conflito de interesses entre nações". *Concilium* 22 (4): 396–410. doi:10.53660/clm-304-315.

Amorim, Celso. 2022. "Política Internacional e o Brasil no mundo: da unipolaridade consentida à multipolaridade possível". *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs* 1 (2): 19-32. <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/4>.

Amorim, Celso. 2007. *A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Amorim, Celso. 2010. "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 214-240. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>

Araújo, Ernesto. 2020. *Política Externa: soberania, democracia e liberdade*. Brasília: Funag.

Aspers, Patrik, e Ugo Corte. 2019. "What is Qualitative in Qualitative Research". *Qualitative Sociology*, 42: 139-160. doi: <https://doi.org/10.1007/s11133-019-9413-7>.

Ayllón, Bruno. 2011. "As relações entre Brasil e Europa durante o segundo governo Lula: a aposta na Associação Estratégica." Em *Desafios para a construção de uma agenda entre Brasil e Europa*, editado por Peter Fischer-Bollin, 125-143. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

Barbosa, Rubens. 2011. *O Dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Agir.

Bastos Lima, Mairon G., e Karen Da Costa. 2021. "Quo vadis , Brazil? Environmental Malgovernance under Bolsonaro and the Ambiguous Role of the Sustainable Development Goals". *Bulletin of Latin American Research* (21):508-524. <https://doi.org/10.1111/blar.13336>.

Beach, Derek, e Rasmus, Pedersen. 2013. "Process - tracing in the social sciences". In *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press. doi: 10.3998/mpub.10072208.

Béland, Daniel, Philip Rocco, Catarina Ianni Segatto, e Alex Waddan. 2021. "Trump, Bolsonaro, and the framing of the Covid-19 crisis: How Political Institutions Shaped Presidential Strategies." *World Affairs* 184 (4): 413–40. <https://doi.org/10.1177/00438200211053314>

Belém Lopes, Dawisson, Thales Carvalho, e Vinicius Santos. 2022. "Did the far right breed a new variety of foreign policy? The case of Bolsonaro's "more-bark-than-bite" Brazil." *Global Studies Quarterly* (1): 1-14.

Belém Lopes, Dawisson. 2013. " 'Eu vi o mundo': o princípio do multilateralismo nas gestões de política externa de Cardoso e Lula". *Política Externa*, 22 (2): 1-39. <https://alacip.org/cong13/456-dealbuquerque-7c.pdf>

Berriger, Tatiana. 2017. "A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016)". *Oikos* 16 (1): 1–15. <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/51962>

Bishop, Matthew. 2022. "The BRICS countries: where next and what impact on the global economy?". Economics Observatory.
<https://www.economicsobservatory.com/the-brics-countries-where-next-and-what-impact-on-the-global-economy>

Bown, Chad P. 2021. "The US-China Trade War and Phase One Agreement". *Peterson Institute for International Economics*, working paper: 1-57.
<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp21-2.pdf>

Buarque, Daniel. 2022. "Upside down diplomacy: foreign perceptions about Bolsonaro's intentions and initial transformations of Brazil's foreign policy and status". *Third World Quarterly*: 1–17. <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2098103>.

Buarque, Daniel. 2022. "The decline of Brazil's foreign policy and international status under Bolsonaro", The Loop- ECPR's Political Science blog, fevereiro 2022.
<https://theloop.ecpr.eu/the-decline-of-brazils-foreign-policy-and-international-status-under-bolsonaro/>

Burges, Sean W., e Fabrício H. Chagas Bastos. 2017. "The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy". *Policy Studies* 38 (3): 277–90.
<https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290228>

Camargo, Rodolfo Lima de, e Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira. 2018. "Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira". *Revista de Administração Pública* 52 (5): 797–821.
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/76964/73736>

Cariello, Tulio. 2021. *Investimentos no Brasil: histórico, tendências e desafios globais*. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China.

Casarões, Guilherme. 2020. "The First Year of Bolsonaro's Foreign Policy". Em *Latin America and the New Global Order*, editado por Antonella Mori, 81-109. Milão: ISPI.

Casarões, Guilherme Stolle Paixão, Dawisson Belém Lopes e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. 2013. "Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010)". *Bulletin of Latin American Research* 32 (4): 468–82. <https://doi.org/10.1111/blar.12067>

Casarões, Guilherme Stolle Paixão e, e Déborah Barros Leal Farias. 2021. "Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order". *Cambridge Review of International Affairs*: 1-21. doi: 10.1080/09557571.2021.1981248

Cason, Jeffrey W., e Timothy J. Power. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review* 30 (2): 117–40.

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512109102432>

Castro, Fábio de. 2014. "Environmental Policies in the Lula Era: Accomplishments and Contradictions". Em *Brazil Under the Workers' Party*, Fábio de Castro, Kees Koonings, and Marianne Wiesebron (eds), 227-245. London: Palgrave Macmillan.

Chatin, Mathilde. 2019. "Brazil: Jair Bolsonaro's foreign policy", *Politique étrangère*, 2: 115-127.
doi:https://www.researchgate.net/publication/333457078_Bresil_la_politique_etrangere_de_Jair_Bolsonaro

Corrêa, Luis Felipe de Seixas. 1996. "A Política Externa de José Sarney". Em *Crescimento, modernização e política externa*, editado por Guilhon Albuquerque e José Augusto, 361-385. São Paulo: Nupri.

Costa, Oliver. 2017. *A União Europeia e sua política exterior*. Brasília: FUNAG.

Dauvergne, Peter e Déborah Barros Leal Farias. 2012. The Rise of Brazil as a Global Development Power. *Third World Quarterly* 33 (5): 903–917.
<https://doi.org/10.1080/01436597.2012.674704>

Doctor, Mahrukh. 2021. "Development banks as instruments of Brazilian strategic diplomacy". *Contemporary Politics*, 28 (1): 1–20.
<https://doi.org/10.1080/13569775.2021.1961395>.

Dutra da Silva, M., e Fearnside, P. M. 2022. Brazil: environment under attack. *Environmental Conservation*, 49: 203-205. <https://doi.org/10.1017/s0376892922000364>.

Espinosa, Emily. 2021. "European Union-Mercosur Free Trade Agreement: Bolsonaro vs. The Brussels Effect". *European Union Center* 21 (3): 1-8.
[espinoza-emily-paper-series-template-2021eu-center.pdf \(miami.edu\)](https://www.miami.edu/espinoza-emily-paper-series-template-2021eu-center.pdf)

Ferreira, Tulio, e James N. Green. 2023. "Introduction: Brazil under Bolsonaro". *Latin American Perspectives*: 1-11. <https://doi.org/10.1177/0094582x231157700>.

Figueira, Ariane C.R. 2011. *Introdução à análise de política externa*. São Paulo: Saraiva.

Flemes, Daniel. 2009. "Brazilian foreign policy in the changing world order". *South African Journal of International Affairs*, 16 (2): 161–82.
<https://doi.org/10.1080/10220460903265840>.

Franco, Alexandre Barros, e Nicholas Pound. 2022. "The foundations of Bolsonaro's support: exploring the psychological underpinnings of political polarization in Brazil". *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 1– 14. doi:
<https://doi.org/10.1002/casp.2599>

Freitas Couto, Leandro. 2010. "Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula". *Civitas* 10 (1): 23–44.

- Frenkel, Alejandro, e Diego Azzi. 2021. "Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?". *Nueva Sociedad*, 291: 170-181.
doi: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/9.TC_Frenkel_y_Azzi_291.pdf
- Friberg, Lars. 2009. "Varieties of Carbon Governance: The Clean Development Mechanism in Brazil—a Success Story Challenged". *Journal of Environment & Development* 18 (4): 395–424.
- Fonseca, Carmen. 2022. *A política externa do governo Lula: retórica, ambivalência e pragmatismo*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Fonseca, Gelson Jr. 2011. "Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy". *Global Governance* 17 (3): 375-397. <https://core.ac.uk/download/pdf/228832138.pdf>
- Gonçalves, Ana Lúcia de Lacerda. 2022. "Atuação do Brasil nos fóruns multilaterais durante a epidemia de Aids/HIV e pandemia de Covid-19". Em *Cenários contemporâneos no âmbito da governança global: desafios do multilateralismo e o papel das instituições internacionais*, 84-105. São Paulo: Pimenta Cultural.
- Gonçalves, Reinaldo. 2017. "Diplomacia presidencial, corrupção, internacifalização das empreiteiras e perda de poder do Brasil no sistema internacional: o efeito bumerangue da política externa no governo Lula". *Instituto de Economia UFRJ*, 3-51. https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/TD_IE_008%20RECORTADO_2017_GONCALVESv.3.pdf
- Gonçalves, Williams, e Tatiana Teixeira. 2020. "Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil". *Sul Global*, 1: 192-211.
doi: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/32061>.
- Grotius, Susanne, e Giovanni Grevi. 2013. "Brazil and the EU: partnership on security and human rights?". *Policy Brief*, 153: 1-6.
https://www.files.ethz.ch/isn/163152/PB_153_Brazil_and_the_EU.pdf
- Guimarães, Feliciano de Sá, e Irma Dutra De Oliveira E Silva. 2021. "Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment". *International Affairs*, 97(2): 345–63. <https://doi.org/10.1093/ia/iaa220>.
- Hermann, Charles F. 1990. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 34 (1): 3-21.
doi: <https://doi.org/10.2307/2600403>
- Hirst, Monica, e Lia B. Valls Pereira. 2022. "Making sense of United States–Brazil relations under Bolsonaro". *Latin American Policy*, 13 (2): 432-446.
<https://doi.org/10.1111/lamp.12273>.

Hochstetler, Kathryn. 2017. "Tracking presidents and policies: environmental politics from Lula to Dilma". *Policy Studies* 38 (3): 262–76. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290229>.

Hudson, Valerie M. 2005. "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations". *Foreign Policy Analysis* 1 (1): 1–30. <https://www.jstor.org/stable/24907278?seq=1>.

Ikenberry, G. J. 2018. "Why the Liberal World Order Will Survive." *Ethics & International Affairs* 32 (1): 17-29

Jesus, Diego Santos Vieira de. 2022. "The Strategy of Chaos: Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro (2019-2022)". *International Journal of Social Science Studies* 10 (6): 1-14. doi:10.11114/ijsss.v10i6.5686

Kotyashko, Anna, Laura Cristina Ferreira-Pereira, e Alena Vysotskaya Guedes Vieira. 2018. "Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: the cases of Brazil and Russia". *Revista Brasileira de Política Internacional* 61 (1): 1-22. <http://hdl.handle.net/1822/67688>

La Rovere, Emilio Lèbre, Carolina Burle Dubeux, Amaro Olimpio Pereira e William Wills. 2013. "Brazil beyond 2020: from deforestation to the energy challenge". *Climate Policy* 13: 70–86. <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.702018>.

Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas. 2011. "Análise cognitiva da política externa brasileira: ideias e teorias nas relações internacionais do Estado brasileiro". *Revista de Estudos Internacionais* 2 (1): 103-120. <https://core.ac.uk/download/pdf/228832138.pdf>

Lehoczki, Bernadett. 2022. "Semi-periphery regionalisms in a changing world order: the case of Mercosur and Visegrad Group". *Third World Quarterly* 43 (4): 779–96. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.2024757>.

Maglia, C. 2022. "Global networks in national governance? Changes of professional expertise in Amazon environmental governance". *Global Networks*, 22: 792-815. <https://doi.org/10.1111/glob.12379>

Malamud, Andrés. 2011. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society* 53 (3): 1-24. https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/15545/1/ICS_AMalamud_Leader_ARI.pdf

Malamud, Andrés. 2011. "La Política Externa de Dilma Rousseff: ¿Menos de lo mismo?" *Iberoamericana (2001-)* 11 (41): 174–79. <http://www.jstor.org/stable/41677314>.

Marengo, José A. 2014. "O Futuro Clima Do Brasil". *Revista USP* (103):25-32. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i103p25-32>.

- Mariano, Marcelo Passini, Haroldo Ramanzini Júnior e Tullo Vigevani. 2021. "O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 112 (4): 15–54. <https://doi.org/10.1590/0102-015054/112>.
- Masiero, Gilmar, e Heloisa Lopes. 2008. "Etanol e biodiesel como recursos energéticos alternativos: perspectivas da América Latina e da Ásia". *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 60–79. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292008000200005>.
- Mello, Flávia de Campos. 2012. "O multilateralismo na política externa brasileira". *Carta Internacional* 7 (2): 163-173. <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/63/49>
- Mello, Flávia de Campos. 2011. "O Brasil e o multilateralismo contemporâneo". *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, texto para discussão 1628. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1492/1/td_1628.pdf
- Milani, Carlos R. S. 2017. *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.
- Milani, Carlos R. S. e Letícia Pinheiro. 2017. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. *Foreign Policy Analysis* 13(2): 278–296. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw027>
- Milani, Carlos R.S., Enara E. Muñoz, Rubens de S. Duarte e Magno Klein. 2014. "Atores e Agendas". Em *Atlas da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- Milani, Livia Peres. 2021. "US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation?" *Contexto Internacional* 43 (1): 121–46. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2019430100006>.
- Milhorance, Carolina. 2022. "Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses". *Review of Policy Research*, 39: 752-770. <https://doi.org/10.1111/ropr.12502>.
- Miyamoto, Shiguenoli. 2013. "A política externa do governo Lula: Aspirações e dificuldades". *Idéias* 2, 2 (9): 119-32. <https://doi.org/10.20396/ideias.v2i2.8649319>.
- Moreira, José R., Sergio A. Pacca e Virginia Parente. 2014. "The future of oil and bioethanol in Brazil". *Energy Policy* 65: 7–15. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.09.055>.
- Oliveira, Ivan Tiago Machado. 2007. "A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial". *Contexto Internacional* 29 (2): 217–72. <https://doi.org/10.1590/s0102-85292007000200001>.
- Perez, Olivia Cristina, Joana Tereza Vaz de Moura e Caroline Bandeira de Brito Melo. 2023. "Protests for Women's Rights and against the Bolsonaro Administration". *Latin American Perspectives*: 1-14. <https://doi.org/10.1177/0094582x221150442>.

Porto de Oliveira, Osmany. 2020. Brazil Exporting Social Policies: From Local Innovation to a Global Model. *Journal of Politics in Latin America* 11 (3): 249–271. <https://doi.org/10.1177/1866802X19889757>

Prado, Henrique Sartori, e Tomaz Espósito Neto, eds. 2019. União Europeia: *Visões brasileiras*. São Paulo: Appris.

Prinsloo, Cyril. 2019. “Bolsonaro and the BRICS: Bull in a China Shop?” *South African Institute of International Affairs*: 2-13. <http://www.jstor.org/stable/resrep25947>.

Ramanzini Júnior, Haroldo. 2010. "Uma análise da política externa do governo Lula da Silva". *Revista Debate*, 4 (4): 60–80. <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/16561/10583>

Reis da Silva, André Luiz, e José O. Pérez. 2019. “Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy”. *Latin American Perspectives* 46 (4): 169–85. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X19846521>

Rodrigues, Pietro, Francisco Urdinez e Amâncio de Oliveira. 2019. "Measuring International Engagement: Systemic and Domestic Factors in Brazilian Foreign Policy from 1998 to 2014". *Foreign Policy Analysis* 15 (3): 370–91. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz010>.

Ruggie, John Gerard. 1992. “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”. *International Organization*, 46 (3): 562- 598. <https://scholar.harvard.edu/files/john-ruggie/files/multilateralism.pdf>

Santos Vieira de Jesus, Diego. 2022. "The Strategy of Chaos: Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro (2019-2022)". *International Journal of Social Science Studies* 10 (6): 1-14. <https://doi.org/10.11114/ijsss.v10i6.5686>.

Santos Vieira de Jesus, Diego. 2011. "SOL, TERRA E TECNOLOGIA: a promessa da “Revolução Dourada” dos biocombustíveis no governo Lula”. *Revista de Políticas Públicas* 15 (1): 77–84.

Saraiva, Miriam Gomes. 2022. "South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro’s administration (2019-2022)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65 (2): 1-20. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200224>.

Saraiva, Miriam Gomes, e Felipe Leal Albuquerque. 2022. “Como Mudar Uma Política Externa?”. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs* 1 (1):148-166. <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/10>

Saraiva, Miriam Gomes, e Álvaro Vicente Costa Silva. 2019. "Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro". *Relações Internacionais*, 64: 117–37. <https://doi.org/10.23906/ri2019.64a08>.

Saraiva, Miriam Gomes. 2010. "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (9): 151–68. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292010000300009>. <https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/Os%20limites%20da%20parceira%20estrat%C3%A9gica.pdf>

Saraiva, Miriam Gomes. 2014. "Os limites da parceria estratégica Brasil-União Europeia nos planos inter-regional e multilateral". *Cries*, 10: 399-420.

Silva, Álvaro Vicente Costa. 2019. "A política Externa Do Governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças Para a Legitimidade? Um Teste Da Teoria De Charles Hermann". *Conjuntura Austral* 10 (49):23-41. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.86954>.

Silva, Karine de Souza. 2011. "A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia". *ABRI-USP*: 69-91. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9bba5345-5832-60a2-dd92-e2a1bdae764e&groupId=252038

Spektor, Matias. 2020. "The United States and Brazil Aligned? Opportunities and Challenges". *CEBRI*: 1–10. https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/The_United_States_and_Brazil_A.pdf

Stuenkel, Oliver. 2020. *BRICS and the Future of Global Order*. Londres: Rowman & Littlefield Publishers.

Stuenkel, Oliver. 2021. "Brazil's Role in the Global Order After Bolsonaro". *Pardee School of Global Studies*: 2-8. <https://www.bu.edu/pardee/files/2021/11/RPI03.pdf>

Stuenkel, Oliver. 2022. "Brazil: EU relations at the best and worst of times". Em *The Southern Mirror: Reflections on Europe From the Global South*, Balfour Rosa, e Lizza Bomassi (eds). Bruxelas: Carnegie Europe. https://carnegieendowment.org/files/Balfour_Bomassi_Martinelli_-_Southern_Mirror-v2.pdf

Stuenkel, Oliver. 2022. "How Brazil embraced informal organizations". *International Politics* : 1-21. <https://doi.org/10.1057/s41311-022-00385-w>

Valença, Marcelo. 2016. "Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo". *Cadernos Adenauer*, 45-59.

Veiga, Pedro da Motta, e Sandra P. Ríos. 2007. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Chile: Nações Unidas.

Vigevani, Tullo, e Gabriel Cepaluni. 2007. "Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification". *Third World Quarterly* 28 (7): 1309-1326. doi: 10.1080/01436590701547095

Vigevani, Tullo, e Gabriel Cepaluni. 2016. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. (1ed.) São Paulo: Unesp Digital.

Vigevani, Tullo, Marcelo F. de Oliveira e Rodrigo Cintra. 2003. "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". *Tempo Social- USP* (2): 31-61. <https://www.scielo.br/j/ts/a/mvGDVSGydQkVyxxCSjxyQ9f/?format=pdf&lang=pt>

Vigevani, Tullo, e Haroldo Ramanzini Junior. 2022. *The Challenges for Building Regional Integration in the Global South*. São Paulo: Springer.

Vigevani, Tullo, e Haroldo Ramanzini Junior. 2011. "A ideia de multilateralismo". *Working Paper* apresentado no 8º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil, de 26 a 27 de setembro de 2011. <https://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/Tullo%20Vigevani%20e%20Haroldo%20Ramanzini%20J%C3%BAnior%20-%20A%20ideia%20de%20multilateralismo.pdf>

Villa, Rafael Duarte e Sasikumar S Sundaram. 2021. "Foreign Policy Change as Rhetorical Politics: Domestic-Regional Constellation of Global South States." *International Relations*: 1-26. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/00471178211052870>

Visentini, Paulo G. Fagundes, e André Luiz Reis da Silva. 2010. "Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53: 54–72. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292010000300004>.

Tayfur, M. Fatih. 1994. "Foreign policy: A review." *METU Studies in Development* 21(1): 113-141. doi: https://www.academia.edu/download/49125257/main_approaches.pdf

Thomaz, Laís Forti, e Tullo Vigevani. 2023. "Bolsonaro's Subservience to Trump, 2019 and 2020: A Demanding Agenda and Limited Reciprocity". *Latin American Perspectives*: 1-18. <https://doi.org/10.1177/0094582x231152903>.

Toni, Ana, e Cíntya Feitosa Chaves. 2022. "Bolsonaro's far-right populist environmental and climate diplomacy". *Latin American Policy*, 21 de outubro. <https://doi.org/10.1111/lamp.12268>.

Waisbich, L. T., J. R. Luiz e C. A. P. de Faria. 2022. "The Rise and Fall of Brazil as a "Policy Exporter": From Lula Da Silva to Jair Bolsonaro". Em *Brazil and China in Knowledge and Policy Transfer*, Porto de Oliveira, O. e G.C. Romano (eds). Cham: Palgrave Macmillan.

Wehner, Leslie E. 2022. "Stereotyped images and role dissonance in the foreign policy of right-wing populist leaders: Jair Bolsonaro and Donald Trump". *Cooperation and Conflict*: 1-18. <https://doi.org/10.1177/00108367221108814>.

Weiffen, Brigitte. 2022. "Foreign Policy and International Relations: Taking Stock after Two Years of the Bolsonaro Administration". Em *Brazil under Bolsonaro. How endangered is democracy?*, Birle, P., e Speck, B. (eds.), 55-66. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz.

Wohlforth, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security*, 24 (1): 5–41. <http://www.jstor.org/stable/2539346>.

Zanini, Fábio. 2017. *Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula*. São Paulo: Contexto

Zilla, Claudia. 2017. "Brazil's foreign policy under Lula". *SWP Research Paper, No. RP 2/2017*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/253175/1/2017RP02.pdf>

Zhour, Andréa, e Klemens Laschefski. 2010. *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. (1ed). Belo Horizonte: editora UFMG.