FGV EBAPE

RAP REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo

# Ideias, coalizões e crises: uma análise de políticas públicas sobre a política externa Brasileira (1985-2025)

**Enrique Carlos Natalino [1] ***

* Autor Correspondente

[1] Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), International Postdoctoral Program (IPP), São Paulo, SP, Brasil

## Resumo

Este artigo examina a Política Externa Brasileira (PEB) no ciclo da Nova República (1985-2025), um período marcado por tensões constantes entre a ambição por autonomia global e a vulnerabilidade imposta por fatores domésticos. A hipótese central sustenta que o êxito da inserção internacional do país atrela-se de forma interdependente à estabilidade política e à previsibilidade econômica domésticas, sendo fortemente condicionado pela capacidade de articulação burocrática e resiliência institucional do Itamaraty perante as oscilações das coalizões governantes. A análise traça o movimento de pêndulo da diplomacia, começando com o pragmatismo cauteloso de Sarney, passando pela maior participação no governo Cardoso e culminando no auge do ativismo com os governos Lula I e II, consolidando o Brasil como potência média. O estudo destaca, contudo, a fragilidade dessa projeção frente às crises institucionais (Collor, Dilma) e a ruptura ideológica e o isolamento (Bolsonaro). A fase de reengate de Lula III encerra o ciclo, focada na reconstrução da credibilidade, com a agenda climática como principal ativo, embora ainda condicionada pela polarização interna. O trabalho demonstra que, apesar da resiliência institucional, a política externa se manteve refém da política doméstica ao longo de quatro décadas.

**Palavras-chave:** política externa brasileira, análise de políticas públicas, burocracia pública, crise política, Nova República.

ISSN: 1982-3134

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220250524

Submetido em 30 de setembro de 2025 e aceito em 21 de agosto de 2026.

**Editor-chefe:**

Gregory Michener, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

**Editores convidados:**

Marco Antônio Carvalho Teixeira, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

Cláudio Gonçalves Couto, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

Fernando Luiz Abrucio, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

David Samuels, University of Minnesota, Minneapolis, MN, Estados Unidos da América

Fiona Macaulay, University of Bradford, Bradford, Inglaterra

**Pareceristas:**

Regiane Bressan, Universidade Federal de São Paulo, Osasco, SP, Brasil

Luís Alexandre Fuccille, Universidade Estadual Paulista, Franca, SP, Brasil

Deborah Barros Leal Farias, University of New South Wales, Sydney, NSW, Austrália

Um parecerista não autorizou a divulgação de sua identidade

**Relatório de revisão por pares:**

O relatório de revisão por pares está disponível em https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/99274/91480

## Ideas, Coalitions, and Crises: A Public Policy Analysis of Brazilian Foreign Policy (1985-2025)


### Abstract

This article examines Brazilian Foreign Policy (BFP) during the New Republic cycle (1985–2025), a period defined by constant tension between the ambition for global autonomy and the vulnerability imposed by domestic factors. The central hypothesis argues that the success of the country's international insertion is interdependently linked to domestic political stability and economic predictability, being heavily conditioned by the bureaucratic articulation capacity and institutional resilience of Itamaraty in the face of fluctuations within ruling coalitions. The analysis traces the diplomatic pendulum's movement, starting with Sarney's cautious pragmatism, moving through greater participation under the Cardoso administration, and culminating in peak activism during Lula I and II, consolidating Brazil as a middle power. The study highlights, however, the fragility of this projection in the face of institutional crises (Collor, Rousseff) as well as ideological rupture and isolation (Bolsonaro). The re-engagement phase of Lula III concludes the cycle, focused on rebuilding credibility, with the climate agenda as its main asset, though still constrained by internal polarization. The work demonstrates that, despite institutional resilience, foreign policy remained hostage to domestic politics across four decades.

**Keywords:** Brazilian foreign policy, public policy analysis, public bureaucracy, political crisis, New Republic.

## Ideas, coaliciones y crisis: un análisis de políticas públicas sobre la política exterior brasileña (1985-2025)


### Resumen

Este artículo examina la Política Exterior Brasileña (PEB) en el ciclo de la Nueva República (1985–2025), un período marcado por tensiones constantes entre la ambición de autonomía global y la vulnerabilidad impuesta por factores domésticos. La hipótesis central sostiene que el éxito de la inserción internacional del país se vincula de manera interdependiente a la estabilidad política y a la previsibilidad económica domésticas, estando fuertemente condicionado por la capacidad de articulación burocrática y la resiliencia institucional de Itamaraty ante las fluctuaciones de las coaliciones gobernantes. El análisis rastrea el movimiento pendular de la diplomacia, comenzando con el pragmatismo cauteloso de Sarney, pasando por la mayor participación en el gobierno de Cardoso y culminando en el auge del activismo con los gobiernos de Lula I y II, consolidando a Brasil como potencia media. El estudio destaca, no obstante, la fragilidad de esta proyección frente a las crisis institucionales (Collor, Rousseff) y la ruptura ideológica y el aislamiento (Bolsonaro). La fase de reenganche de Lula III concluye el ciclo, centrada en la reconstrucción de la credibilidad, con la agenda climática como principal activo, aunque todavía condicionada por la polarización interna. El trabajo demuestra que, a pesar de la resiliencia institucional, la política exterior se mantuvo rehén de la política doméstica a lo largo de cuatro décadas.

**Palabras clave:** política exterior brasileña, análisis de políticas públicas, burocracia pública, crisis política, Nueva República.

## 1. INTRODUÇÃO

A política externa brasileira (PEB) das últimas quatro décadas constitui um laboratório complexo para a análise da história republicana brasileira, um período que se define por uma tensão constante entre a autonomia almejada no sistema internacional e a vulnerabilidade sistêmica imposta por fatores domésticos. Nessa direção, a trajetória da inserção externa brasileira desde a transição democrática dos anos 1980 até o ano de 2025 reflete um processo contínuo de adaptação às transformações tanto do ambiente internacional quanto da política interna. A superação do regime militar e o advento da Nova República pós-1985 criaram as bases para a construção de uma diplomacia mais plural e sensível aos imperativos democráticos, ao mesmo tempo em que se buscava reposicionar o Brasil no sistema internacional após o fim da Guerra Fria (Ricupero, 2017).

A emergência de diferentes paradigmas ideacionais sobre a PEB, expressos por presidentes, chanceleres, assessores e diplomatas, foi determinante para a redefinição dos objetivos, das estratégias

e dos instrumentos da inserção internacional brasileira (Cervo, 2008). Goldstein e Keohane (1993) argumentam que as ideias exercem papel central na formulação de políticas externas, ao influenciar a forma como os tomadores de decisão interpretam o mundo, constroem interesses nacionais e escolhem estratégias de ação. Essas ideias moldam percepções sobre ameaças e oportunidades internacionais, sobre o papel do país no sistema internacional, bem como sobre os instrumentos considerados legítimos ou eficazes de inserção global. A partir dessa perspectiva, é possível identificar momentos nos quais crenças normativas e causais influenciaram de maneira decisiva a formulação da PEB, como nas temáticas de fortalecimento do multilateralismo, da priorização da América do Sul, da projeção da temática ambiental ou da valorização da diplomacia presidencial.

A transição dessas ideias para resultados concretos de inserção global, entretanto, não ocorreu em um vácuo institucional. Ela foi mediada pelo pela estrutura do Estado e pela dinâmica das coalizões domésticas. Sob a ótica do neoinstitucionalismo, as ideias operaram como "paradigmas de política pública" que necessitavam de enraizamento burocrático e de estabilidade organizacional para gerar aprendizado institucional e continuidade administrativa (Hall,1993). Desse modo, o Itamaraty funcionou como o *locus* burocrático essencial onde tais paradigmas foram codificados e fortalecidos frente às pressões exógenas. Essa blindagem institucional, contudo, foi constantemente testada por choques exógenos.

Gourevitch (1986) argumenta que crises econômicas profundas funcionam como momentos críticos (*critical junctures*) que fraturam e reorganizam as coalizões políticas domésticas, forçando os governos a redefinirem suas estratégias macroeconômicas e suas opções de inserção internacional. Assim, a hiperinflação, a globalização e as crises financeiras externas impactaram diretamente as coalizões internas e a definição das escolhas políticas pelos governos.

Tal dinâmica converge com a literatura sobre capacidades estatais, segundo a qual a eficácia de qualquer política pública decorre da articulação simbiótica entre a dimensão técnica e a dimensão política (Skocpol et al., 1985). Sob este prisma, os contributos de Evans (1993, 1995) sobre a "autonomia inserida" (*embedded autonomy*) ajudam a compreender o Itamaraty como uma burocracia dotada de forte coesão interna e competência meritocrática. A capacidade dessa organização de formular e de implementar a política externa depende da sua habilidade em canalizar e em coordenar os interesses das coalizões de governo. Assim, o sucesso institucional requer o equilíbrio entre essa *expertise* burocrática e a legitimidade e estabilidade políticas domésticas.

O ciclo de quatro décadas que vai de 1985 a 2025, nesse sentido, pode ser analisado como um processo de transição ideacional, no qual diferentes crenças sobre desenvolvimento, soberania e globalização disputaram espaço no núcleo decisório do Estado, permeando a capacidade do Itamaraty de conduzir a PEB. O governo Sarney (1985-1990) buscou consolidar a redemocratização, conter as rivalidades regionais e lidar com as questões da dívida externa. Os governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e, em especial, de Itamar Franco (1992-1994), iniciaram uma reorientação econômica e diplomática baseada na liberalização comercial, culminando na ascensão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cuja política externa foi estruturada por uma visão de "autonomia pela participação" (Fonseca, 1998).

No período 2003-2010, os governos Lula I e II miraram a diversificação de parcerias, caminho mantido sob o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), que enfrentou posterior retração devido à deterioração política e econômica domésticas. Na sequência, o governo Michel Temer (2016-2018) buscou recuperar as credenciais liberais tradicionais, enquanto Jair Bolsonaro promoveu uma ruptura

doutrinária que resultou em isolamento diplomático. Por fim, o governo Lula III (2023-2026) assinala uma reinserção externa amparado em uma ordem global fragmentada.

O presente artigo se propõe, nesse sentido, a traçar uma análise detalhada e crítica da política externa neste período crucial, examinando como sucessivos governos buscaram projetar o Brasil como um ator internacional, utilizando a afirmação democrática como principal ativo, mas sendo inevitavelmente limitados ou catalisados pela instabilidade político-econômica interna. A hipótese aqui sustentada propõe que os resultados da política externa na Nova República são indissociáveis dos pilares de previsibilidade econômica, da estabilidade política e da capacidade da burocracia do Ministério das Relações Exteriores (MRE) operar como amortecedor institucional essencial, garantindo a sustentabilidade da projeção internacional mesmo em cenários de crise econômica ou de fragmentação das forças governantes.

A investigação fundamenta-se na Análise Comparativa Histórica sob a ótica do Neoinstitucionalismo Histórico (Mahoney & Rueschemeyer, 2003; Skocpol et al., 1985). O desenho de pesquisa adota ainda a análise de conjunturas críticas (*critical junctures*) para investigar transformações institucionais desencadeadas por choques macroeconômicos e por crises políticas domésticas (Gourevitch, 1986). Complementarmente, mobiliza-se a análise de arranjos institucionais (Gomide & Pires, 2014) para avaliar a coordenação intragovernamental e a capacidade de articulação técnica da burocracia do MRE frente às oscilações das coalizões governantes. A investigação apoia-se em revisão bibliográfica sistemática para a análise da PEB do período.

O artigo divide-se em quatro seções, concebidas para examinar empiricamente essa proposta analítica. A primeira explora a afirmação democrática durante o governo Sarney (1985-1990), início do processo de redemocratização, demonstrando a atuação da coesão burocrática frente à crise inflacionária. Explora ainda a ruptura liberal do governo Collor de Melo (1990-1992) e o momento de transição com Itamar Franco (1990-1994), evidenciando a transição suave operada pela continuidade das ideias e pela coesão interna do Itamaraty. A segunda seção explora o período de dezesseis anos de reformas econômicas, estabilidade institucional e de consolidação do Brasil como ator global durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), nos quais a preservação do alinhamento macroeconômico e político potencializou a atuação do Ministério das Relações Exteriores. A terceira seção analisa o declínio e a crise da PEB durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), sob a perspectiva da crise econômica, da fragmentação política e da erosão de suas capacidades administrativas. A quarta e última seção explora a tentativa de reconstrução diplomática do terceiro governo Lula (2023-) discutindo os desafios de coordenação intragovernamental em um cenário interno e externo de fragmentação

## 2. A POLÍTICA EXTERNA DE JOSÉ SARNEY A ITAMAR FRANCO: A RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E A ESTABILIZAÇÃO MACROECONÔMICA (1985-1994)

A década compreendida entre 1985 e 1995 delimitou um período crítico de transição político-econômica no qual as capacidades técnico-administrativas do Estado brasileiro foram permanentemente testadas, exigindo do Itamaraty uma atuação adaptativa e resiliente para resguardar a credibilidade externa do país face à hiperinflação doméstica, ao colapso de coligações governantes e à imperativa necessidade de reinserção brasileira no mundo.

Tancredo Neves, o primeiro presidente civil após vinte e um anos de ditatura militar, delineou uma agenda diplomática que combinava a reafirmação das credenciais democráticas do Brasil com um pragmatismo voltado à renegociação da dívida externa e à reaproximação com os principais parceiros tradicionais e instituições multilaterais (Fonseca, 1998). Tratava-se de um projeto de reinserção internacional que buscava simultaneamente estabilidade, reconhecimento e espaço de manobra em um sistema internacional em mutação (Ricupero, 2017).

Em continuidade aos esforços iniciais de Tancredo, interrompidos com sua doença e morte, o governo de José Sarney (1985-1990) configura o primeiro caso analítico em que o tripé doméstico operou em desequilíbrio agudo, evidenciando como a capacidade burocrática mitigou os efeitos do colapso econômico do Estado. Sua política externa foi marcada por uma busca de continuidade institucional combinada com a adaptação às novas demandas democráticas e econômicas domésticas. Este quinquênio não se define por uma nova doutrina ideológica de inserção, mas sim pela necessidade premente de conciliar a herança autonomista do regime militar com a legitimidade democrática recém-adquirida e com os constrangimentos severos impostos pela crise da dívida externa e pela hiperinflação.

A política externa deste período foi, acima de tudo, uma diplomacia de transição, legitimação e fundação do processo de integração regional, onde a afirmação da identidade democrática serviu de ativo político, enquanto a instabilidade econômica atuou como o principal freio à ambição global do país. Aqui, a resiliência e a expertise técnica da burocracia do MRE operaram como o principal pilar de sustentação e de continuidade da política pública externa em meio à desarticulação macroeconômica.

Sarney priorizou o fortalecimento da integração regional, sobretudo com a Argentina, ampliou a cooperação com países em desenvolvimento e defendeu a reforma da ordem econômica internacional (Ricupero, 2017). A política externa operou como instrumento de afirmação democrática e de reposicionamento do Brasil como ator internacional relevante, ainda que periférico. Como enfatiza Soares de Lima (2005), o retorno à democracia e a promulgação da Constituição de 1988 exigiram que a política externa se tornasse mais transparente e responsiva às demandas domésticas, iniciando o processo de abertura do processo decisório. Esse novo arranjo institucional expandiu a governabilidade da política externa, conduzida notadamente por meio da diplomacia presidencial (Danese, 2017, p. 121).

Contudo, a afirmação democrática tinha seus limites. O novo governo herdava do ciclo militar problemas sensíveis, como o programa nuclear. A diplomacia precisou lidar com a pressão dos Estados Unidos para que o Brasil aderisse ao Tratado de Não Proliferação (TNP). O governo brasileiro, defendendo a soberania tecnológica, buscou uma via alternativa: a desativação do contencioso regional com a Argentina, tornando a cooperação bilateral o atestado de boa-fé. A questão nuclear, portanto, ilustra como a nova política externa buscou a afirmação democrática pela construção de uma solução diplomática. Demonstra-se, nesse episódio, a autonomia inserida da corporação diplomática (Evans, 1993), capaz de formular saídas técnicas altamente sofisticadas para preservar o interesse nacional à revelia das pressões das grandes potências (Ricupero, 2017).

O legado mais duradouro da política externa de Sarney, nesse sentido, foi a aproximação com a Argentina, que transformou a rivalidade histórica em parceria estratégica e, subsequentemente, lançou as bases do Mercosul. O alinhamento das transições democráticas conduzidas pelos presidentes Sarney e Raúl Alfonsín foi o fator decisivo. A Declaração de Foz do Iguaçu (1985) e o subsequente Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de 1986 representaram um ato político de

enorme significado. O passo inicial foi a superação do contencioso nuclear, um gesto de confiança mútua que se tornou a fundação moral do bloco

Se a redemocratização foi o principal ativo do governo Sarney, a crise da dívida externa e a hiperinflação foram os principais constrangimentos e fontes de impacto negativo na imagem internacional. Seu governo herdou uma dívida impagável e uma economia em crise profunda. O Itamaraty adotou, assim, uma postura de "política de contenção", termo que Fonseca (1998) adota para descrever a tentativa de manter a autonomia em face das pressões dos credores e do FMI. No entanto, o fracasso dos planos econômicos internos, como o Plano Cruzado, o Plano Bresser e o Plano Verão, bem como a suspensão unilateral do pagamento de juros da dívida externa, em 1987, minou a credibilidade do Brasil. O foco intenso na renegociação da dívida (agenda ocidental/financeira) drenou recursos e atenção de outras áreas. Apesar disso, o Governo Sarney ainda pavimentou o caminho para a inclusão de novas agendas. A crescente preocupação global com o meio ambiente e com os direitos humanos começou a permear agenda do Itamaraty, sendo um reflexo direto da maior voz da sociedade civil no contexto da nova Constituição (Ricupero, 2017)

A transição para a década de 1990 marca o segundo caso de análise longitudinal, caracterizado por uma conjuntura crítica em que o colapso do modelo inflacionário forçou uma profunda reorganização das coalizões domésticas (Gourevitch, 1986). Nesse contexto, a PEB passou por uma reorientação significativa, acompanhando a inflexão econômica liberal mais ampla que marcava o ambiente internacional pós-Guerra Fria. A política externa do governo Fernando Collor de Melo (1990-1992) foi caracterizada pela adesão abrupta e enfática à agenda de abertura econômica e de alinhamento político com o Ocidente. A essência da nova política era a aceitação das regras do jogo global. Sallum (2011, p. 265) analisou essa guinada como o "reformismo liberal" que orientou a nova política externa, buscando uma integração "competitiva" e um afastamento do "terceiro-mundismo".

O projeto de Collor buscou contornar a tradicional autonomia da corporação diplomática, impondo de forma verticalizada decisões de quebra de tarifas e alinhamentos automáticos. Como observa Ricupero (2017), embora a tônica tenha sido a de um abandono do intervencionismo estatal, a política externa desse período não rompeu completamente com a tradição autonomista do Itamaraty. A nova agenda também abraçou temas emergentes, como o meio ambiente, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), em 1992 (Soares de Lima, 2005). Outro marco relevante desse período foi a assinatura do Tratado de Assunção (1991), que criou o Mercosul e consolidou o processo de integração do Cone Sul.

O Governo Itamar Franco (1992-1994) herdou um país em crise institucional, com hiperinflação galopante e uma fragmentação política provocada pela queda de seu antecessor. Sua política externa buscou a retomada da tradição diplomática, a estabilização econômica e a consolidação do Mercosul (Bernal-Meza, 2002). Esta fase configura um clássico momento de transição institucional em que a coordenação intragovernamental foi acionada para reequilibrar o tripé condicional. Nesse sentido, a agenda internacional conduzida pelo Itamaraty não implicou em nenhuma descontinuidade com as linhas gerais dos dois governos anteriores da Nova República. Ao enfatizar uma política externa plural, universalista e aberta, seu governo fortaleceu a autonomia inserida do Itamaraty no aparelho do Estado e estreitou suas relações com outros ministérios, a sociedade civil, a academia e o setor produtivo. (Cardoso, 1994, pp. 19-20).

A burocracia do Itamaraty atuou de forma simbiótica com a equipe econômica liderada pelo Ministério da Fazenda, estruturando um arranjo de governança interna para apoiar a implementação do

Plano Real (1994). A diplomacia trabalhou intensamente nos bastidores para apoiar a implementação da nova moeda. Embora o governo fosse politicamente heterogêneo, a estabilização econômica foi o grande objetivo final. O sucesso do Plano Real, embora sendo uma política doméstica, ajudou a recuperar a imagem do Brasil como um ator previsível e confiável após a década de crise (Ricupero, 2017). Dessa forma, corroborando a hipótese deste artigo, a conquista da previsibilidade econômica no plano doméstico funcionou como o catalisador para que a expertise da burocracia profissional do Estado pudesse converter ideias de inserção internacional em resultados globais concretos, servindo de transição para o ciclo virtuoso subsequente (Bernal-Meza, 2002).

## 3. A POLÍTICA EXTERNA DE CARDOSO A LULA DA SILVA (1995-2010): O AUGE DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) representou o período de consolidação da inserção liberal e democrática iniciada na Nova República. E inaugura uma fase em que a conquista da previsibilidade material, proporcionada pelo sucesso do Plano Real, estabilizou a base econômica do tripé analítico doméstico, permitindo que a *expertise* burocrática do Itamaraty operasse com maior previsibilidade. A política externa desta fase foi conduzida sob a égide da "autonomia pela participação", um conceito que buscava conciliar a necessidade de aprofundamento da inserção global, especialmente nos fluxos de comércio e investimento, com a preservação da soberania e da capacidade de atuação autônoma nas arenas regional e multilateral (Burges, 2009; Fonseca Jr, 1998).

A PEB de Cardoso tinha como pilar central a continuidade da agenda de reformulação econômica e de modernização do Estado brasileiro (Vigevani et al., 2006). A estratégia adotada visava inserir o país de forma ativa na economia internacional. Estruturou-se, assim, uma estreita coordenação intragovernamental entre a burocracia do MRE e a equipe econômica do Executivo, resultando em uma diplomacia mais discreta, que não alardeava as pretensões brasileiras de ocupar um espaço de liderança mais ambicioso (Burges, 2009, pp. 5-7). Consolida, assim, o papel do Brasil como um ator relevante em diversos fóruns globais, com uma agenda clara de defesa do multilateralismo e da reforma do sistema internacional. O Brasil manteve sua busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, defendendo a tese de que a expansão do órgão era essencial para refletir a nova realidade do poder global pós-Guerra Fria (Fonseca, 1998).

Em questões comerciais, a diplomacia de Cardoso buscou equilibrar o engajamento na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a formação de coalizões, como o G20 Comercial, em 1999, que viria a florescer no período seguinte. Dedicou ainda esforços à gestão da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), iniciava dos Estados Unidos. A política era ambivalente: engajar-se para moldar o formato e o conteúdo do acordo, mas, ao mesmo tempo, proteger o Mercosul e os setores sensíveis da economia brasileira. Nesse sentido, utilizou o regionalismo como um escudo e uma plataforma de poder, dando destaque para o Mercosul. O Brasil investiu em infraestrutura e, crucialmente, na coordenação política, com a Cúpula de Brasília (2000) e o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), envolvendo 12 países do continente (Vigevani et al., 2006).

Embora o governo Cardoso tenha desfrutado de grande prestígio internacional no início, a política externa foi crescentemente tensionada pelas crises financeiras domésticas e globais. O período foi marcado por uma série de choques externos: a Crise Asiática (1997), a Crise Russa (1998) e a Crise

Argentina (1999-2001). Na perspectiva teórica de Gourevitch (1986), esses choques atuaram como estressores sobre a base material do Estado, testando os limites da coalizão política de sustentação do governo. O impacto das crises domésticas na imagem internacional foi ambíguo. Por um lado, demonstrava a fragilidade econômica do país; por outro, a capacidade do Brasil de negociar grandes pacotes de ajuda e evitar o colapso era vista como um sinal de credibilidade por parte dos credores internacionais (Ricupero, 2017; Vigevani et al., 2006).

A PEB durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) promoveu uma diplomacia voltada à diversificação de parcerias estratégicas, ao fortalecimento da integração regional e ao adensamento de mecanismos participativos (Almeida, 2004; Amorim, 2010). Este novo modelo consolida o terceiro caso analítico de trajetória longitudinal, no qual os três vetores do tripé condicional doméstico atingiram sinergia máxima: a estabilidade política derivada de uma ampla coalizão partidária aliou-se a uma conjuntura do *boom* das *commodities*, potencializando a capacidade técnica e operacional do Itamaraty (Vigevani & Cepaluni, 2007). A política externa lulista buscou explicitamente transformar a legitimidade democrática e o sucesso econômico doméstico em poder efetivo nos fóruns globais. O período foi definido por um ativismo quantitativo e qualitativo, com três vetores principais: o multilateralismo negociador, o protagonismo regional e a consolidação da cooperação Sul-Sul (Lima, 2005). Esta complexa arquitetura estratégica exigiu, por sua vez, uma maior mobilização de recursos, reforço institucional e coordenação intragovernamental para sustentar o ativismo.

O Itamaraty utilizou o multilateralismo como o principal palco para contestar as regras assimétricas da ordem global. O sucesso em coordenar o G20 Comercial, na OMC, foi um exemplo dessa iniciativa de maximizar o poder negociador brasileiro (Pinheiro & Milani, 2012). Houve um esforço diplomático para angariar apoio para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, com a tese de que o Brasil representava a voz da América Latina e do Sul Global. O ativismo da diplomacia de Lula em questões de paz e segurança (como o diálogo com o Irã e a participação em missões de paz) visava legitimar essa reivindicação.

No plano regional, a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, foi a resposta brasileira à visão de uma América do Sul unida e capaz de gerenciar seus próprios conflitos e desafios. A UNASUL transcendeu a mera integração comercial para se tornar uma instância de coordenação política e de defesa (Amorim, 2010). A aproximação com o Sul Global, por sua vez, era vista como uma forma de aumentar o poder de barganha coletivo dos países em desenvolvimento e, simultaneamente, projetar o *soft power* brasileiro. A formação do BRICS, composto inicialmente por Brasil, Rússia, Índia e China, foi o marco mais visível da estratégia de reconfiguração do poder global. A aproximação com o continente africano foi expandida, com dezenas de viagens presidenciais ao continente africano, acompanhadas pela abertura de novas embaixadas e pelo fortalecimento da cooperação técnica (Lima, 2005).

O grande ativo do Brasil no sistema internacional durante este período foi a conjugação de estabilidade democrática com sucesso econômico e social. O país se tornou um modelo para outros países em desenvolvimento, especialmente na África, que viam no Brasil um espelho de como conciliar crescimento e inclusão social. A figura carismática e de origem popular do presidente da República, que era recebido com grande prestígio em todos os continentes, conferia um peso adicional às posições brasileiras que ia além da força econômica do país (Amorim, 2010; Pinheiro & Milani, 2012). Simultaneamente, no nível interno, ele precisava garantir apoio político para essas ações, equilibrando

interesses de diversos setores, como o agronegócio, a indústria e os movimentos sociais, que tinham diferentes expectativas em relação à inserção internacional do Brasil (Lima, 2005).

O êxito da política externa de Lula dependeu, em grande medida, de sua habilidade em conciliar esses dois níveis, garantindo que os benefícios da projeção internacional do Brasil fossem percebidos internamente, fortalecendo seu capital político e legitimando suas iniciativas no cenário global. Este apogeu da inserção internacional revelou sua estrita dependência da estabilidade política e da previsibilidade econômica domésticas. A virada para a década de 2010 configurou uma conjuntura crítica na qual a desaceleração das *commodities* e a fragmentação das coalizões no Congresso forçaram a retração do ativismo diplomático.

## 4. A POLÍTICA EXTERNA DE ROUSSEFF A LULA III (2010-2025): DECLÍNIO E CRISE DA POLÍTICA EXTERNA

O governo Dilma Rousseff (2011-2016) é um período de complexa transição e declínio para a PEB. Marcou o fim do ciclo de ativismo intenso inaugurado por Lula, sendo caracterizado por um estilo de maior contenção. Trata-se do quarto caso analítico da trajetória longitudinal da Nova República, caracterizado pela fratura simultânea de duas variáveis do tripé doméstico: a deterioração do ambiente econômico e a eclosão de uma crise política e institucional que culminou no *impeachment,* em 2016.

Essa transição do ativismo de Lula para a política externa de maior timidez de Rousseff configurou uma mudança de estilo e de prioridade. A diplomacia presidencial, que era o motor do ativismo lulista, foi drasticamente reduzida, com a chefe de Estado preferindo focar nas questões internas, como a infraestrutura e a gestão econômica (Cervo & Lessa, 2014) O papel do país nos fóruns globais sob a presidência Rousseff foi essencialmente o de consolidação e defesa dos arranjos existentes. O Brasil continuou a ser um membro ativo do BRICS (que passou a incluir a África do Sul, em 2011). No entanto, o foco do bloco mudou, concentrando-se em projetos pragmáticos, como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD).

A política regional foi área que mais sofreu com o arrefecimento do ativismo e a crise doméstica. O Brasil começou a enfrentar dificuldades para sustentar a liderança regional conquistada por Lula. Saraiva e Velasco Júnior (2016) nota que a agenda sul-americana perdeu a urgência e o foco estratégico que tinha no período anterior, resultando em um esvaziamento da UNASUL. O Brasil também enfrentou tensões com a Argentina e a Venezuela, com a política externa adotando uma postura de menor intervenção em questões de governança, o que foi interpretado por alguns como desinteresse ou incapacidade de liderar.

Sob a lente da gestão pública, o arrefecimento da projeção externa no governo Rousseff também operou por meio de um processo mecânico de asfixia orçamentária. A severa crise fiscal doméstica traduziu-se em contingenciamentos lineares que estrangularam a capacidade operacional do MRE, gerando atrasos crônicos no pagamento de despesas de consulados, embaixadas e quotas de organismos internacionais. Desprovido de autonomia financeira e de agência política, o ministério foi convertido em uma autarquia predominantemente reativa e executora, deteriorando a eficiência administrativa e a capacidade de entrega de resultados estratégicos da política externa (Casarões, 2016; Saraiva, 2014). A eclosão do processo de destituição presidencial, em 2016, representou uma conjuntura crítica que paralisou a inserção internacional do país (Gourevitch, 1986). O rápido declínio da economia brasileira (inflação, queda do PIB, desinvestimento, desemprego) minou a credibilidade do Brasil como potência

emergente. A comunidade internacional também estava dividida sobre a legitimidade do processo, o que expôs a fratura institucional brasileira e levou à paralisia diplomática.

O governo Michel Temer (2016-2018), em contexto de crise política aguda, apostou em uma estratégia de revalorização do pragmatismo diplomático e de reaproximação com parceiros tradicionais do Ocidente. Temer priorizou uma diplomacia voltada à liberalização comercial e à rearticulação do Mercosul, buscando concluir acordos estratégicos, como o Mercosul-União Europeia. A prioridade era atrair investimentos estrangeiros e apoiar a agenda de reformas econômicas internas (Oliveira, 2018). A gestão Temer tentou recompor o pilar burocrático do Itamaraty, revalorizando sua *expertise* técnica. A política para a América do Sul afastou-se da liderança mediadora e ideológica da UNASUL, concentrando-se na reativação do Mercosul e na condenação da crise na Venezuela, alinhando-se a uma agenda mais pró-democrática regional. O impacto das crises domésticas, no entanto, permaneceu central. A ilegitimidade percebida do governo Temer restringiu a capacidade da política externa de assumir posições proativas (Oliveira, 2018).

A política externa do governo Jair Bolsonaro (2019-2022), um período de exceção nesse longo ciclo de quatro décadas, rompeu de forma abrupta com os princípios consolidados da diplomacia brasileira (Natalino et al., 2024). Assentada sobre uma visão ideológica de extrema direita, reorientou o Itamaraty em direção ao alinhamento automático com os Estados Unidos da primeira presidência de Donald Trump (2017-2021). Emergiu uma política externa disfuncional, marcada pela hostilidade a fóruns multilaterais, pelo desprezo por pautas ambientais e de direitos humanos, e pela retórica agressiva contra parceiros históricos.

Diferente da crise de priorização do período Dilma, a gestão de Jair Bolsonaro promoveu uma dinâmica deliberada de desmantelamento institucional, em que a erosão administrativa foi mobilizada como ferramenta de controle político (Bauer et al., 2012; Lima & Albuquerque, 2022). Esse processo operou através de duas frentes: a marginalização das instâncias técnicas tradicionais em prol de uma assessoria ideológica paralela sediada no núcleo do Executivo, e a desestruturação dos critérios meritocráticos de progressão funcional, marcando a ascensão de diplomatas alinhados à ala ideológica a postos-chave (Milani et al., 2025).

Essa quebra do insulamento burocrático e da previsibilidade corporativa destruiu a eficiência da entrega da política externa. Em vez de gerenciar ativos e articular barganhas comerciais, a máquina administrativa do MRE passou a produzir passivos reputacionais e fricções diplomáticas gratuitas com parceiros vitais (como a China e o mundo árabe), paralisando canais formais de negociação que dependiam estritamente de confiança e reciprocidade (Cardoso et al., 2024; Rezende, 2022). A política ambiental, marcada pelo negacionismo climático, tornou-se um passivo diplomático gigantesco. O Brasil, até então um líder mundial em questões ambientais, passou a ser o principal alvo de críticas internacionais), gerando ameaças comerciais e minando sua imagem (Pereira & Viola, 2024).

O impacto das crises domésticas sobre a PEB foi o de catalisar o isolamento internacional. A gestão negacionista da pandemia de COVID-19, as crises institucionais com o Judiciário e a imprensa e as políticas ambientais predatórias transformaram a imagem do Brasil em um passivo de alto risco (Sica & Malamud, 2021). No entanto, a resiliência do MRE no governo Bolsonaro manifestou-se como resistência burocrática passiva contra o desmantelamento intencional de políticas públicas. Mesmo sitiado pela ingerência ideológica da cúpula política, o médio escalão técnico recorreu ao insulamento e ao formalismo processual, desviando o fluxo de trabalho para arenas multilaterais técnicas e agendas consulares secundárias (Milani et al., 2025). Essa expressão de autonomia inserida, operou como um

amortecedor que preservou a integridade administrativa mínima da instituição até a reconfiguração da conjuntura doméstica (Evans, 1993, 1995).

## 5. O GOVERNO LULA III E OS DESAFIOS DA RETOMADA DA AGENDA DIPLOMÁTICA

O terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-) iniciou-se com o objetivo de revitalizar a PEB. Diante de um contexto global complexo, marcado por tensões geopolíticas, a nova diplomacia buscou restaurar a imagem do Brasil como líder global confiável, especialmente na agenda climática (Fernández & Abílio, 2023). A valorização de foros como o G20, os BRICS (ampliado) e as instituições regionais latino-americanas sinalizava um retorno a uma política de inserção ativa, pragmática e plural, com a retomada da diplomacia presidencial e o fortalecimento do *soft power* brasileiro (Pereira & Viola, 2024).

Esta fase configura um esforço concentrado de reconstrução das capacidades estatais e repactuação dos arranjos de governança intragovernamental (Hirst, 2023). O primeiro ano de governo foi focado em uma intensa agenda de viagens presidenciais destinadas a reabrir canais diplomáticos e a desfazer o isolamento. Enquanto a política externa de Lula I e II se beneficiava de um cenário de prosperidade e de ascensão de potências não-ocidentais, a diplomacia de seu terceiro governo precisou atuar em um mundo de ordem mundial em fragmentação (Stuenkel, 2020).

O papel do país nos fóruns globais tem sido intenso, mas confrontado pela polarização geopolítica entre o Ocidente e o eixo sino-russo, especialmente após a Guerra na Ucrânia. A partir de 2023, o bloco não apenas foi reativado, como também se expandiu (BRICS+), o que reforçou a tese brasileira de um mundo multipolar e do desejo do Sul Global por maior representatividade (Fernández & Abílio, 2023). O cenário de 2023-2025 consolidou a transição para um modelo de integração regional fluido, inviabilizando estruturas maximalistas como a UNASUL original, devido à fragmentação política regional. Diante disso, o MRE adotou uma diplomacia de geometria variável, reorientando a máquina administrativa para projetos de infraestrutura, conectividade e cooperação técnica (Hirst, 2023).

O novo governo utilizou a Amazônia e o tema climático como seu principal instrumento de afirmação de credibilidade e resgate da imagem internacional. O compromisso com o desmatamento zero, o foco em bioeconomia e a candidatura para sediar a COP-30 em Belém, em novembro de 2025, foram muito positivos. O Brasil passou a liderar o debate sobre financiamento climático e se tornou, novamente, um ator-chave no debate global. A reconstrução da credibilidade externa sob Lula III exigiu do Itamaraty o papel de uma burocracia mais bem articulada, cuja entrega de compromissos globais dependia de uma complexa governança transversal (Pereira & Viola, 2024).

Se por um lado houve sucesso na sinergia regulatória com o Ministério do Meio Ambiente para reestruturar o Fundo Amazônia e na ancoragem com a pasta da Fazenda via *green bonds*, por outro, o modelo enfrentou severos gargalos de concertação com as áreas da Agricultura e Indústria. O imperativo do MRE por salvaguardas socioambientais para destravar acordos como Mercosul-UE colide com as demandas comerciais desses setores. Como sintetizam Pereira e Viola (2024), essa fricção ilustra um clássico dilema de gestão em regimes de coalizão, no qual a projeção externa do Estado é tensionada por interesses setoriais e *lobbies* domésticos, testando os limites de concertação do Executivo.

Por fim, a defesa da democracia e das instituições se tornou um tema central da diplomacia, tanto quanto a economia e o meio ambiente. A resistência institucional aos ataques golpistas e o julgamento

do núcleo central da tentativa de golpe de Estado de 2022 foram interpretados internacionalmente como uma demonstração da resiliência da democracia brasileira. A política externa utilizou essa resiliência como um ativo, afirmando que a estabilidade institucional estava restaurada. Para blindar a atuação externa contra novos episódios de desmantelamento, como os vistos no governo anterior, a burocracia do Itamaraty tem buscado institucionalizar agendas prioritárias, como a governança climática, no formato de políticas de Estado perenes. Essa estratégia de insulamento preventivo reflete o esforço do corpo diplomático em criar travas institucionais e consensos técnicos intersetoriais mínimos, garantindo a resiliência da política externa e protegendo a credibilidade externa frente a riscos de rupturas futuras (Lima & Ives, 2024).

Em suma, a diplomacia do governo Lula III é uma política de reconstrução e de pragmatismo, impulsionada pelo imperativo da reinserção global após um período de isolamento. O Brasil recuperou rapidamente sua voz, com a agenda ambiental funcionando como seu principal ativo diplomático. Os principais desafios residem na sustentação desse ativismo frente às restrições econômicas, à polarização doméstica e à crescente fragmentação do sistema internacional.

## 6. CONCLUSÃO

A PEB na Nova República, desde José Sarney (1985-1990) até Lula III (2023-), demonstra uma trajetória de adaptação e busca por autonomia em um mundo em transformação. Embora tenha havido nuances e mudanças de ênfase ao longo dos diferentes governos, o período manteve um fio condutor de busca por autonomia e protagonismo internacionais, com a exceção do período de ruptura representado pelo governo Bolsonaro. Ao longo desse ciclo, a compreensão dos desafios e das oportunidades da globalização, a valorização da democracia, do meio ambiente e dos direitos humanos e a busca por um papel de liderança regional foram elementos-chave na formulação da diplomacia brasileira.

No entanto, essa trajetória não se explica apenas por volições doutrinárias, mas sim pela conformação e resiliência de um tripé condicional doméstico, em que a estabilidade política e a previsibilidade econômica atuam como variáveis independentes que viabilizaram (ou constrangeram) a capacidade e a articulação burocrática do Itamaraty. Desde a redemocratização, a PEB foi sendo progressivamente moldada por um novo consenso normativo dentro do Estado brasileiro, sobretudo no Itamaraty. A institucionalização desse paradigma permitiu uma continuidade relativa nos objetivos estratégicos da diplomacia, mesmo em governos com orientações ideológicas distintas, como os de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Essa regularidade empírica revela o peso dos arranjos institucionais e da autonomia inserida (Evans, 1993) do Ministério das Relações Exteriores, cuja burocracia profissional logrou blindar as linhas mestras da inserção internacional nos momentos em que os pilares político ou econômico do tripé doméstico cambaleavam.

A mudança paradigmática mais radical ocorreu com o governo Jair Bolsonaro, que rejeitou as bases normativas e institucionais da PEB da Nova República. Na abordagem longitudinal aqui adotada, o período bolsonarista representou uma conjuntura crítica de estresse sistêmico, caracterizada por uma desarticulação intencional das capacidades estatais e dos arranjos de governança intragovernamental. Esse caso de exceção confirmou, por via reversa, o pressuposto da hipótese: ao minar a estabilidade política e instrumentalizar ideologicamente a burocracia, o Executivo arrastou o país ao isolamento, neutralizando décadas de capital diplomático acumulado.

Essa leitura sugere que a Nova República foi marcada por um paradigma estável de política externa democrática, voltada à construção de autonomia internacional com responsabilidade institucional. Embora houvesse alternância de partidos no poder e variações nos discursos e nos instrumentos diplomáticos, não houve mudança de paradigma entre 1985 e 2019. Isso ressalta a importância de compreender a política externa como política pública de Estado, não apenas como reflexo de conjunturas partidárias, e permite analisar a atuação de presidentes e de chanceleres como operadores estratégicos dentro de um paradigma consolidado. A análise comparativa dos casos evidenciou que a conquista da previsibilidade econômica com o Plano Real sob Itamar e Cardoso e sua posterior sinergia com a estabilidade política e a pujança material sob Lula I e II pavimentaram o ativismo burocrático do Itamaraty.

Assim, o ciclo que se estende dos governos de Sarney a Lula III (1985-2025) representa um período de notável coerência e amadurecimento na política externa brasileira. Iniciado com a transição democrática, esse estágio refletiu os fundamentos da chamada Nova República, estabelecendo uma diplomacia que buscava compatibilizar os interesses nacionais com a ordem internacional em transformação. O reengate operado no governo Lula III (2023-2025) encerra este ciclo de quatro décadas sob o signo da reconstrução institucional. Conclui-se, portanto, que a história da política externa da Nova República é a crônica de uma política pública cujo alcance global e capacidade de moldar a realidade internacional foram condicionados pela solidez, previsibilidade e estabilidade de suas fundações internas.

## REFERÊNCIAS


Almeida, P. R. de (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *47*(1), 162–184. https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100008

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

Bauer, M. W., Jordan, A., Green-Pedersen, C., & Héritier, A. (Eds.). (2012). *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. Oxford University.

Bernal-Meza, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *45*(1), 36–71. https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100002

Burges, S. W. (2009). *Brazilian foreign policy after the cold war*. University of Florida.

Cardoso, F. H. (1994). *Política externa em tempos de mudança*. FUNAG. https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-875

Cardoso, L. F., Natalino, E. C., & Fernandes, I. F. (2024). Pensamento araujista e a política externa brasileira: O conservadorismo alienígena. *Carta Internacional*, *19*(1), e1411. https://doi.org/10.21530/ci.v19n1.2024.1411

Casarões, G. S. P. (2016). A política externa interina e os riscos à integração regional. *Conjuntura Austral*, 7(37), 24–33. https://doi.org/10.22456/2178-8839.67702

Cervo, A. L. (2008). *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. Saraiva.

Cervo, A. L., & Lessa, A. C. (2014). O declínio: Inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, *57*(2), 133–151. https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308

Danese, S. (2017). *Diplomacia presidencial: história e crítica*. FUNAG. https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-222-diplomacia_presidencial_historia_e_critica

Evans, P. B. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (28-29), 107-157. https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006

Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University.

Fernández, M., & Abílio, J. (2023). Potencialidades e desafios do novo governo Lula à democratização da política externa brasileira. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs,* (5), 96-126. https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.05.96-126.pt

Fonseca, G., Jr. (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as nações*. Paz e Terra.

Goldstein, J., & Keohane, R. O. (Eds.). (1993). *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change*. Cornell University.

Gomide, A. de A., & Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Ipea. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098

Gourevitch, P. (1986). *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. Cornell University.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, *25*(3), 275-296. https://doi.org/10.2307/422246

Hirst, M. (2023). A política externa de Lula 3.0 além do horizonte. *Cadernos Adenauer*, (1), 89–109. https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/einhundert-tage-lula-iii

Lima, M. R. S. de (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *48*(1), 24–59. https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002

Lima, M. R. S. de, & Albuquerque, M. (2022). A foreign policy oriented toward personal interests: an analysis of Bolsonaro's approach to multilateralism. *Latin American Policy*, *13*(2), 389–404. https://doi.org/10.1111/lamp.12275

Lima, M. R. S., & Ives, D. (2024). Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (9), 103–122. https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.05.103-122.pt

Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (Eds.) (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University.

Milani, C. R. S., Pinto, J. B., & Facini, A. V. (2025). Climate obstruction in Brazil under the Bolsonaro administration: Building empirical and conceptual blocks. *Climate and Development*, *18*(8), 879-892. https://doi.org/10.1080/17565529.2025.2551952

Natalino, E. C., Baracho, L. F., & Fahel, M. C. X. (2024). Trumpismo à brasileira: o neoconservadorismo no discurso diplomático do governo de Jair Messias Bolsonaro. *Argumentos – Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes*, *21*(2), 142-165. https://doi.org/10.46551/issn.2527-2551v21n2p.142-165

Oliveira, C. A. T. (2018). A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada. *Fronteira: Revista De iniciação científica Em Relações Internacionais*, *17*(34), 296–309. https://periodicos.pucminas.br/fronteira/article/view/17280

Pereira, J. C., & Viola, E. (2024). From protagonist to laggard, from pariah to phoenix: Emergence, decline, and re-emergence of Brazilian climate change policy, 2003–2023. *Latin American Policy*, *15*(3), 400–422. https://doi.org/10.1111/lamp.12356

Pinheiro, L., & Milani, C. R. S. (Org.). (2012). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. FGV.

Ricupero, R. (2017). *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Versal Editores.

Sallum, B., Jr. (2011). Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, *54*(2), 259-288. https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200002

Saraiva, M. G. (2014). Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, (44), 25–35. http://www.scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&tlng=pt.

Saraiva, M. G., & Velasco Júnior, P. A. (2016). A política externa brasileira e o "fim de ciclo" na América do Sul: Para onde vamos? *Pensamiento Propio*, 21(44), 295–324.

Sica, D., & Malamud, A. (2021, março 25). *El Mercosur se hunde en la irrelevancia*. La Nación. https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-mercosur-se-hunde-en-la-irrelevancia-nid25032021/

Skocpol, T., Evans, P. B., & Rueschemeyer, D. (1985). (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge University.

Soares de Lima, M. R. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *48*(1), 5–25.

Stuenkel, O. (2020). *The BRICS and the future of global order*. Bloomsbury.

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, *29*(2), 273–335. https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002

Vigevani, T., Oliveira, M. F., & Cintra, R. (2006). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, *15*(2), 31-64. https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003

**Enrique Carlos Natalino**

Pós-doutor em Política Internacional pelo International Postdoctoral Program do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP); Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com estágio-sanduíche no German Institute of Global and Area Studies (GIGA), na Alemanha; Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail de contato: enrique.natalino@gmail.com

## CONTRIBUIÇÃO DO AUTOR

**Enrique Carlos Natalino:** Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita – rascunho original (Liderança); Escrita – revisão e edição (Liderança).

## DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Os dados utilizados neste estudo são de natureza secundária e bibliográfica, estando integralmente referenciados ao longo do artigo

## CONFLITO DE INTERESSE

O autor declara não haver nenhum conflito de interesse de ordem financeira, institucional ou pessoal que possa ter influenciado o desenvolvimento ou a publicação deste trabalho.

## USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A ferramenta de inteligência artificial Gemini foi exclusivamente para suporte editorial, revisão gramatical, padronização e polimento redacional do texto. O autor revisou, validou e assumiu total responsabilidade por todo o conteúdo intelectual, formulação de argumentos e verificação rigorosa das referências apresentadas no artigo.

## AGRADECIMENTOS

O autor agradece às professoras Maria Hermínia Tavares de Almeida e Vera Schattan Ruas Pereira Coelho (coordenadoras do IPP-CEBRAP), ao professor Alexandre Queiroz (Fundação João Pinheiro) e aos colegas de pós-doutorado do CEBRAP pelas contribuições à pesquisa, bem como aos revisores e à equipe editorial da RAP pelas sugestões para a melhoria do artigo. Erros e omissões são de exclusiva responsabilidade do autor.