



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BEATRIZ TUNES M. PONTES

**TRADIÇÃO E RUPTURA NA DIPLOMACIA NACIONAL: O grau de mudança da
política externa no governo Bolsonaro (2019-2022)**

JOÃO PESSOA

2026

BEATRIZ TUNES M. PONTES

TRADIÇÃO E RUPTURA NA DIPLOMACIA NACIONAL: O grau de mudança da política externa no governo Bolsonaro (2019-2022)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Tulio Sergio Henriques Ferreira

JOÃO PESSOA

2026

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P811t Pontes, Beatriz Tunes Moreira.

Tradição e ruptura na diplomacia nacional: o grau de mudança da política externa no governo Bolsonaro (2019-2022) / Beatriz Tunes Moreira Pontes. - João Pessoa, 2026.
63 f.

Orientação: Tulio Sergio Henriques Ferreira.
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Política externa brasileira. 2. Jair Bolsonaro.
3. Mudança em política externa. I. Ferreira, Tulio Sergio Henriques. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327(043)

BEATRIZ TUNES MOREIRA PONTES

""TRADIÇÃO E RUPTURA NA DIPLOMACIA NACIONAL: O grau de mudança da política externa no governo Bolsonaro (2019-2022) ""

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel(a) em Relações Internacionais.

Aprovado(a) em, 01 de abril de 2026

Documento assinado digitalmente
 TULIO SERGIO HENRIQUES FERREIRA
Data: 06/04/2026 10:15:33-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira - (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Documento assinado digitalmente
 MARCOS ALAN SHAIKHZADEH VAHDAT FERREIRA
Data: 02/04/2026 08:38:51-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira - (Membro 2)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Documento assinado digitalmente
 VANESSA HORACIO LIRA
Data: 01/04/2026 17:35:43-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Vanessa Horácio Lira - (Membro 3)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

A Lili, minha gatinha que esteve comigo durante todo o processo para chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer aos meus pais, Mateus e Gabriela, sem vocês eu não estaria aqui. Obrigada por apoiar essa ideia doida de mudar de estado para fazer faculdade e por todo o suporte até aqui.

Aos meus amigos, os antigos e os novos, obrigada pelos momentos juntos e por todo o apoio ao longo desses últimos anos da graduação.

Por fim, para Caio, obrigada por não desistir de mim durante todo esse processo. Você acompanhou todo o meu surto de perto e eu não conseguiria passar por isso sem você.

RESUMO

Este trabalho analisa as mudanças na política externa brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro (2019–2022), com o objetivo de avaliar se esse período representou uma ruptura em relação ao acumulado histórico da atuação internacional do país. A pesquisa tem como base teórica a tipologia de mudança em política externa desenvolvida por Charles Hermann, que classifica as transformações em diferentes níveis, variando de ajustes pontuais a mudanças de orientação internacional. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico e documental, que articula o referencial teórico com a reconstrução da tradição diplomática brasileira e a análise empírica das diretrizes, discursos e práticas adotadas no período. O trabalho também dialoga com a literatura sobre política externa brasileira, destacando contribuições de autores que discutem a continuidade e mudança na inserção internacional do Brasil. Os resultados indicam que, embora tenham ocorrido inflexões significativas no discurso e em determinadas práticas diplomáticas, não se observa uma ruptura estrutural completa, mas sim um processo de mudança que pode ser caracterizado como uma reorientação de objetivo com elementos de descontinuidade em relação à tradição histórica. Conclui-se que a política externa do período analisado combinou traços de ruptura retórica com limitações institucionais e estruturais que condicionaram a profundidade das mudanças.

Palavras-Chave: política externa brasileira; Jair Bolsonaro; mudança em política externa.

ABSTRACT

This study analyzes the changes in Brazilian foreign policy during the administration of Jair Bolsonaro (2019–2022), aiming to assess whether this period represented a rupture in relation to the historical trajectory of the country's international conduct. The research is theoretically grounded in the framework developed by Charles Hermann, which classifies foreign policy changes into different levels, ranging from minor adjustments to major shifts in international orientation. Methodologically, this is a qualitative study based on bibliographic and documentary research, combining theoretical discussion with the reconstruction of Brazil's diplomatic tradition and the empirical analysis of policy guidelines, official speeches, and diplomatic practices during the period. The study also engages with the literature on Brazilian foreign policy, highlighting debates on continuity and change. The findings suggest that, although significant shifts in discourse and some diplomatic practices occurred, there was no complete structural rupture. Instead, the period is better characterized as a reorientation of objectives with elements of discontinuity in relation to Brazil's historical foreign policy tradition. The study concludes that the foreign policy of the period combined rhetorical rupture with institutional and structural constraints that limited the depth of change.

Keywords: Brazilian foreign policy; Jair Bolsonaro; foreign policy change.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. MUDANÇA EM POLÍTICA EXTERNA, UMA PERSPECTIVA TEÓRICA.....	13
2.1. Os níveis de mudança de Hermann.....	13
2.2. Os agentes de mudança.....	15
3. A TRADIÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	19
3.1. O acumulado histórico da PEB: Premissas e Forças Profundas.....	19
3.2. O Itamaraty como um ator da Política Externa.....	24
3.3. O acumulado recente: a PEB pós-democratização.....	29
4. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022).....	35
4.1. Bases Ideológicas.....	35
4.2. O papel do Itamaraty.....	38
4.3. A atuação internacional do Brasil no governo Bolsonaro.....	42
4.4. A atuação internacional do Brasil no governo Bolsonaro.....	47
5. ANÁLISE DO GRAU DE MUDANÇA DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO BOLSONARO.....	48
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	57

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, desde o Império e consolidando-se fortemente após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, a Política Externa Brasileira (PEB) estruturou-se em torno de princípios e padrões de comportamento consistentes. Esse "acumulado histórico", conceituado por Amado Cervo, conferiu ao Brasil previsibilidade e coerência em sua inserção global, mesmo diante de alternâncias de governo, além de uma identidade internacional própria, com as características da autodeterminação, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, o pragmatismo, o multilateralismo normativo e, sobretudo, a perene busca pela independência e autonomia na inserção internacional. Ao longo de décadas, o Ministério das Relações Exteriores atuou como o principal fiador dessa continuidade, garantindo uma diplomacia profissional e institucionalizada.

Apesar dessa reconhecida trajetória de estabilidade, a literatura especializada reconhece que a mudança é uma qualidade onipresente na atuação externa dos Estados (Herman, 1990). Nesse contexto, o período compreendido entre 2019 e 2022, correspondente ao governo do presidente Jair Bolsonaro, passou a ser amplamente discutido como um momento de inflexão na diplomacia brasileira. Em contraste com as orientações predominantes nas décadas anteriores, a política externa conduzida nesse período assumiu um caráter fortemente ideológico e partidário, distanciando-se de padrões tradicionalmente associados ao pragmatismo diplomático brasileiro.

A promessa de mudança foi anunciada já nos discursos de posse. O então presidente afirmou que "o Brasil voltará a ser um país livre das amarras ideológicas" e que a política externa "retomaria o seu papel na defesa da soberania" (Brasil, 2019a), além disso Bolsonaro afirmou que "o povo começou a se libertar do socialismo, da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto". No mesmo discurso, o presidente explicitou sua intenção para a área externa ao declarar: "Vamos retirar o viés ideológico de nossas relações internacionais" (Brasil, 2019b). O tom de ruptura foi radicalizado por seu chanceler, Ernesto Araújo, que declarou: "Nós vamos também libertar a política externa brasileira, vamos libertar o Itamaraty, como o Presidente Bolsonaro prometeu que faríamos" (Araújo, 2019a). Em artigo publicado dias depois, Araújo foi ainda mais explícito: "A política externa

brasileira precisa mudar: isso faz parte do mandato sagrado do povo confiado a Jair Messias Bolsonaro" (Araújo, 2019b). A introdução de um novo vocabulário com termos como "globalismo", "marxismo cultural", "anticomunismo" e a redefinição de prioridades, como a aproximação automática com os Estados Unidos e o distanciamento da integração regional, sinalizavam uma guinada que colocava em xeque a tradição diplomática do país. (Saraiva e Albuquerque, 2022).

A intensidade das transformações propostas pelo novo governo também provocou reações significativas entre diplomatas e ex-formuladores de política externa. Em abril de 2020 ex-ministros das Relações Exteriores e chanceleres que atuaram em diferentes governos da Nova República, incluindo administrações politicamente divergentes, de Fernando Collor a Michel Temer, reuniram-se virtualmente para debater os rumos da diplomacia brasileira. O encontro contou com a participação de figuras como Celso Lafer, Rubens Ricupero, Celso Amorim, Aloysio Nunes e Hussein Kalout e tornou-se um marco simbólico de crítica à condução da política externa naquele momento (O Globo, 2020a). Apesar das divergências políticas entre os participantes, o diagnóstico compartilhado foi de que a política externa brasileira sempre se orientou por "critérios racionais e pragmáticos, em defesa de interesses nacionais", e que essa tradição secular estava sendo implodida (O ESTADO DE S. PAULO, 2020).

A avaliação de especialistas sobre o período corrobora a gravidade do diagnóstico dos ex-chanceleres. Para Guilherme Casarões, a gestão de Ernesto Araújo foi "prejudicial aos interesses do Brasil" e deixou "rastros de destruição" na política externa, ao romper com três pilares fundamentais da tradição diplomática: o universalismo, a integração regional e o multilateralismo (BBC, 2021). Dawisson Belém Lopes aponta que a gestão Araújo representou um "ponto fora da curva" na diplomacia brasileira, aproximando o país do estilo diplomático de nações teocráticas, em detrimento da tradição ocidental e brasileira (BBC, 2021).

Oliver Stuenkel, por sua vez, identifica dois legados de longo prazo que podem perdurar mesmo após uma eventual mudança de governo: a fragmentação da atuação diplomática, com um "Itamaraty menor" e enfraquecido, e a introdução da sinofobia como arma de política interna, criando um eleitorado potencialmente mobilizável contra o principal parceiro comercial do país (BBC, 2021). Carlos

Gustavo Poggio reforça que a relação com a China só não se deteriorou ainda mais devido ao pragmatismo chinês, contrastando com a abordagem ideológica brasileira (BBC, 2021).

Diante desse cenário, coloca-se a questão central que este trabalho busca responder: O governo Bolsonaro (2019-2022) representou uma ruptura na política externa brasileira, em relação ao seu acumulado histórico? Mais do que constatar se houve ou não mudança, é preciso qualificá-la: em que medida as transformações prometidas e parcialmente implementadas se concretizaram? Em quais níveis as alterações foram mais profundas? E quais fatores explicam a profundidade (e os limites) dessa mudança? Para responder a essas perguntas, o presente trabalho utilizará a tipologia de mudança em política externa de Charles Hermann (1990) como grade analítica, contrastando a atuação do governo Bolsonaro com o acumulado histórico da diplomacia brasileira e com as estratégias de autonomia que marcaram o período pós-redemocratização.

Compreender a natureza e a profundidade das mudanças ocorridas entre 2019 e 2022 é fundamental não apenas para avaliar o legado desse período, mas também para refletir sobre a capacidade de recuperação e adaptação da diplomacia brasileira em cenários futuros. Ao aplicar a régua de medição de Hermann sobre as ações do governo Bolsonaro, este estudo busca elucidar se o período configurou um mero ajuste tático, uma alteração de meios ou uma verdadeira inflexão paradigmática em direção ao abandono dos interesses nacionais consagrados, assim como contribuir para o debate teórico sobre mudança em política externa no contexto latino-americano.

O objetivo geral deste trabalho é analisar se houve mudança na política externa brasileira no governo Bolsonaro (2019-2022) em comparação com a tradição diplomática do país, utilizando a tipologia de Charles Hermann (1990) como referencial analítico. Para tanto, os objetivos específicos são: apresentar a tipologia de mudança em política externa de Charles Hermann, detalhando seus quatro níveis e os agentes de mudança; reconstituir o acumulado histórico da política externa brasileira, com ênfase nos princípios constitucionais, e nas estratégias de autonomia do período pós-redemocratização; descrever e analisar a política externa do governo Bolsonaro (2019-2022), considerando suas bases ideológicas, o papel do Itamaraty

e as principais ações nos níveis bilateral, regional e multilateral; e avaliar, com base na tipologia de Hermann, o grau de mudança da política externa bolsonarista em relação ao acumulado histórico, identificando em quais níveis as alterações foram mais ou menos profundas.

Trata-se de um trabalho de Análise de Política Externa, utilizando a pesquisa exploratória, baseada em análise bibliográfica e documental. A coleta de dados foi realizada por meio de dois procedimentos complementares. O primeiro foi a pesquisa bibliográfica, que abrangeu a produção acadêmica especializada em três eixos principais: teoria da mudança em política externa; história e princípios da diplomacia brasileira; análise da política externa brasileira recente, incluindo os governos pós-redemocratização e o período bolsonarista. O segundo procedimento foi a pesquisa documental, que envolveu discursos oficiais, atos normativos, documentos do Ministério das Relações Exteriores, posicionamentos do Brasil em organismos internacionais e reportagens da imprensa especializada, que permitiram o acompanhamento factual das ações e reações diplomáticas.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, incluindo esta introdução. O capítulo 2 aprofunda o referencial teórico sobre mudança em política externa de Charles Hermann, detalhando sua definição de política externa, os quatro níveis graduais de mudança e os principais agentes capazes de desencadear reorientações diplomáticas. O capítulo 3 reconstrói a tradição da política externa brasileira, seus princípios, sua instituição central (o Itamaraty) e as estratégias de autonomia do período recente. O capítulo 4 analisa a política externa do governo Bolsonaro, suas bases ideológicas, a atuação do Itamaraty e as principais ações implementadas nos eixos ambiental, multilateral e de relacionamento bilateral e regional. Por fim, o capítulo 5 apresenta as considerações finais, respondendo à pergunta de pesquisa e classificando o grau de mudança observado à luz da teoria de Hermann.

2. MUDANÇA EM POLÍTICA EXTERNA, UMA PERSPECTIVA TEÓRICA

Charles Hermann (1990) define política externa como um programa orientado a objetivos ou problemas, elaborado por formuladores de políticas autorizados (ou seus representantes) e direcionado a entidades fora da jurisdição política desses formuladores. Em outras palavras, é um plano concebido para abordar algum problema ou perseguir algum objetivo que implica ação em direção a entidades estrangeiras. A mudança é uma qualidade onipresente na política externa dos Estados (Hermann, 1990).

Este capítulo tem como objetivo analisar o fenômeno da mudança em política externa, explorando seus conceitos fundamentais, as tipologias propostas pela literatura especializada, os principais fatores explicativos e os modelos teóricos que buscam compreender como e por que os governos alteram o curso de suas ações internacionais. A pergunta central que orienta esta discussão é: como é possível medir as mudanças da política externa? Para responder a esse questionamento, o professor Charles F. Hermann propõe em seu artigo “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy” (1990) um quadro estrutural para mensurar decisões pelas quais governos optam por mudar a direção de sua política externa.

2.1. Os níveis de mudança de Hermann

O trabalho de Hermann examina as condições nas quais o processo decisório incorre em mudanças significativas na política externa de um ator. O autor identifica quatro níveis graduais de mudança, que podem ser ajustes marginais até transformações fundamentais na orientação internacional de um país. Segundo ele:

“Mudanças de política externa podem ser colocadas dentro de um continuum que indique a magnitude da mudança, desde ajustes menores, através de mudanças em ambos programas e objetivos, até mudanças fundamentais na orientação internacional de um país. Esses graus de mudança são examinados em relação a quatro agentes de mudança: (1) conduzidos por líderes; (2) ativismo burocrático; (3) reestruturação doméstica e (4) choques externos. As fases da tomada de decisão mediam ficam no intermédio entre as fontes da mudança e a magnitude da mudança na diretriz” (HERMANN, 1990, p. 3, Tradução livre).

Assim, o autor define, categoriza e elenca as principais mudanças na política externa, que devem ser visualizadas sob o formato de uma escada com quatro

degraus graduais. O primeiro degrau seria a mudança menos significativa na política externa de um país, enquanto o último degrau seria a mais radical. Além disso, o autor define que uma mudança de política externa “major” está localizada a partir do segundo degrau.

O primeiro nível de mudança seria a Mudança de Ajuste (Adjustment Changes). Nesse degrau ocorrem mudanças no nível de esforço (maior ou menor) e/ou no escopo dos destinatários da política, porém o que é feito, como é feito e os propósitos para os quais é feito permanecem inalterados (Hermann, 1990). O segundo nível são as Mudanças de Programa (Program Changes). Elas envolvem modificações nos métodos ou meios pelos quais o objetivo ou problema é abordado. Ao contrário das mudanças de ajuste, que tendem a ser quantitativas, as mudanças de programa são qualitativas e implicam novos instrumentos de atuação internacional (Hermann, 1990). O que é feito e como é feito mudam, mas os propósitos permanecem inalterados. O terceiro nível são as Mudanças de Problema/Objetivo (Problem/Goal Changes). No terceiro degrau o problema ou objetivo inicial que a política abordava é substituído ou simplesmente abandonado. Neste tipo de mudança, os próprios propósitos são alterados (Hermann, 1990). Por fim, o quarto nível são as Mudanças na Orientação Internacional (International Orientation Changes). No último nível, a mudança em política externa envolve o redirecionamento completo da orientação do ator em relação aos assuntos mundiais (Hermann, 1990). Em contraste com os outros níveis que envolvem a abordagem do ator em relação a uma única questão ou a um conjunto específico de outros atores, a mudança de orientação implica uma alteração fundamental no papel internacional do ator e em suas atividades. Não é uma política, mas muitas que são mais ou menos simultaneamente alteradas (Hermann, 1990).

É importante observar que a política externa de um país raramente experimenta rupturas completas. Como observa Gelson Fonseca Jr. (2011), a mudança pode ocorrer a partir de um paradoxo que acomoda, ao mesmo tempo, continuidade nos objetivos e alterações de intensidade, prioridades ou estratégias, dessa forma, mudam-se as etapas intermediárias, mas mantém-se a orientação mais geral da política externa, o que abre espaço para situações de “mudanças na continuidade”.

2.2. Os agentes de mudança

Após examinar os quatro níveis graduais de mudança na política externa, o trabalho de Hermann (1990) identifica quatro fontes primárias ou agentes de mudança que podem desencadear processos de reorientação da política externa. Segundo o autor, as fontes de mudança, que podem atuar de forma isolada ou combinada, são (1) conduzidas pelo líder (leader driven); (2) ativismo burocrático (bureaucratic advocacy); (3) reestruturação doméstica e (4) choque externos.

A mudança liderada pelo líder resulta dos esforços determinados de um formulador de políticas autoritário, frequentemente o chefe de governo, que impõe sua própria visão sobre o redirecionamento necessário na política externa (Hermann, 1990). O líder deve ter a convicção, o poder e a energia para compelir seu governo a mudar de curso.

A decisão de Anwar Sadat, presidente do Egito, de buscar um acordo de paz com Israel após a guerra de 1973 exemplifica essa fonte de mudança (Hermann, 1990). Sadat, contrariando décadas de política externa egípcia e árabe, realizou uma visita histórica a Jerusalém em 1977, demonstrando como a visão e a determinação de um líder podem reorientar radicalmente a política externa de um país. A eficácia desse tipo de mudança depende da capacidade do líder de superar resistências burocráticas e políticas. A centralidade da figura presidencial é uma variável-chave para a formulação, implementação e alteração de rumos da política externa, especialmente em sistemas presidencialistas latino-americanos (Saraiva e Albuquerque, 2022).

A segunda fonte trabalhada é o ativismo burocrático (bureaucratic advocacy). Nesse caso, apesar de parecer uma contradição devido à tradicional resistência de organizações burocráticas, um grupo dentro do governo se torna defensor do direcionamento da política (Hermann, 1990). Segundo o próprio autor:

“O ativismo burocrático como agente de mudança pode parecer uma contradição em vista do que foi descrito como resistência das organizações burocráticas a reorientações significativas da política externa. A ideia não é que um governo inteiro seja sequestrado pela necessidade da mudança, mas sim que um grupo dentro do governo torne-se ativistas da reorientação. Esse grupo pode estar localizado em uma agência ou espalhados entre organizações diferentes, mas com meios para interações regulares. Para ser eficazes, os ativistas devem ser suficientemente bem

posicionados para ter acesso a funcionários no topo.” (HERMANN, 1990, p. 11, Tradução livre)

A mudança na política externa canadense em direção a maior independência dos Estados Unidos no início dos anos 1970 é um exemplo de mudança gerada pelo menos parcialmente dessa forma (Hermann, 1990). Dessa forma, a iniciativa para essa reorientação partiu de duas subdivisões do Departamento de Assuntos Externos, e o Gabinete basicamente respondeu a essas iniciativas (Hermann, 1990).

A terceira fonte, reestruturação doméstica, refere-se à parcela politicamente relevante da sociedade cujo apoio um regime necessita para governar e à possibilidade de que essa parcela da sociedade se torne um agente de mudança (Hermann, 1990). Quando as elites com poder de legitimar o governo mudam suas visões ou quando a própria composição dessas elites se altera (talvez com o próprio regime), pode ocorrer um redirecionamento da política externa.

Nos Estados Unidos, por exemplo, as drásticas reduções no programa de ajuda agrícola externa podem ser associadas a transformações na composição demográfica entre áreas rurais e urbanas, bem como a decisões da Suprema Corte que passaram a exigir maior igualdade populacional entre os distritos eleitorais (Hermann, 1990). Assim, essa mudança enfraqueceu a influência de congressistas oriundos de distritos rurais, que tradicionalmente desempenhavam papel central na articulação desses programas, levando às suas reduções (Hermann, 1990).

Por fim, choques externos são fontes de mudança na política externa que resultam de eventos internacionais dramáticos (Hermann, 1990). Presumivelmente, a maioria das mudanças na política externa resulta da percepção pelos líderes governamentais de alguma mudança ou iniciativa (ou falta dela) no ambiente externo. Normalmente, esses eventos são de escopo modesto, podem ser ambíguos e seu impacto imediato é limitado. Em contraste, choques externos são eventos de grande magnitude em termos de visibilidade e impacto imediato sobre o receptor. Eles não podem ser ignorados e podem desencadear importantes mudanças na política externa (Hermann, 1990).

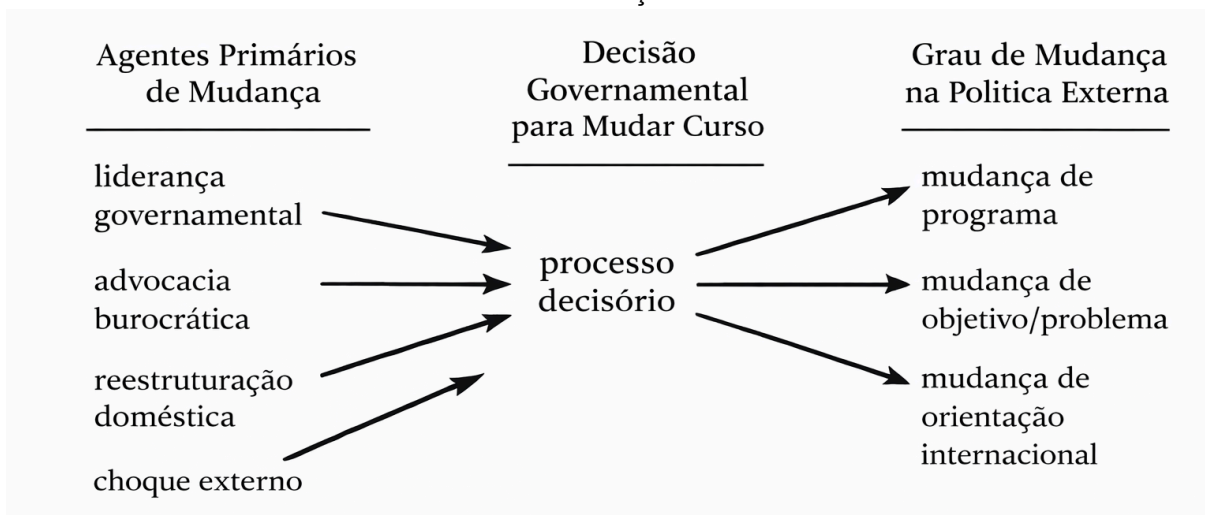
A Ofensiva do Tet no Vietnã, a visita de Sadat a Jerusalém e a ação da administração Nixon em 1971 para encerrar a conversibilidade do dólar em ouro e

desvalorizar a moeda são todos exemplos de choques externos (Hermann, 1990). Em cada caso, eventos importantes contribuíram para mudanças significativas na política externa de um ou mais governos.

“Choques externos são fontes de mudança de política externa que resultam de eventos internacionais dramáticos. Presume-se que a maioria de mudanças de política externa resultam de uma percepção por líderes de governo de algum tipo de mudança ou iniciativa (ou falta dela) no ambiente externo. Normalmente este tipo de eventos são raramente traumáticos. Tipicamente, o seu alcance é modesto; eles podem ser ambíguos; ser impacto imediato é limitado. Em resumo, a não ser que eles sejam repetidamente reforçados por outros eventos, a maior parte dos estímulos exteriores passa despercebido, é interpretada erroneamente ou é tratado como algo rotineiro. Em contraste, os choques externos são eventos grandes em termos de visibilidade e impacto imediato no recipiente.” (HERMANN, 1990, p. 12, Tradução livre)

Por fim, Hermann (1990) afirma que os governos mudam a sua política externa por meio de um processo decisório, conforme diagramado na imagem. Assim, os atores devem agir no processo decisório para efetivar as mudanças, podendo esse processo dificultar ou não a mudança.

Imagem 1 - O papel mediador do processo decisório entre os agentes de mudança e o grau de mudança



Fonte: Hermann, 1990 (Tradução Livre)

Assim, a abordagem de Hermann oferece um quadro analítico consistente para mensurar as mudanças em política externa não apenas identificando se elas ocorrem, mas também em que magnitude e por meio de quais agentes e processos, permitindo articular variáveis domésticas, burocráticas, cognitivas e sistêmicas em uma análise que reconhece a complexidade entre rupturas e permanências na inserção internacional dos Estados.

O autor propõe uma tipologia organizada em quatro níveis graduais de transformação, dispostos em um continuum que vai do ajuste marginal à reorientação estrutural. No primeiro nível, as mudanças de ajuste alteram apenas o esforço ou o escopo da política, sem modificar métodos ou propósitos. No segundo, as mudanças de programa envolvem modificações qualitativas nos instrumentos e meios utilizados, mantendo os objetivos originais. Já no terceiro nível, as mudanças de problema ou objetivo substituem ou abandonam os próprios propósitos da política. Por fim, as mudanças na orientação internacional representam o redirecionamento mais profundo, afetando múltiplas políticas simultaneamente e alterando o próprio papel do ator no sistema internacional. Hermann também identifica quatro agentes de mudança: a liderança, quando um chefe de governo impõe sua visão; o ativismo burocrático, a partir de grupos dentro do governo que defendem a reorientação; a reestruturação doméstica, ligada a mudanças nas elites ou coalizões políticas internas; e os choques externos, eventos internacionais dramáticos que provocam uma reavaliação da política.

3. A TRADIÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Este capítulo tem como objetivo analisar os elementos estruturais e institucionais que moldam a política externa brasileira, bem como sua evolução no período recente. Parte-se do pressuposto de que a atuação internacional do Brasil não é produto exclusivo de decisões conjunturais de governo, mas resulta de um conjunto de princípios, valores e práticas historicamente construídos, que conferem relativa continuidade à sua inserção no sistema internacional.

Nesse sentido, o capítulo está organizado em três momentos complementares. Inicialmente, examina-se o chamado acumulado histórico da política externa brasileira, destacando suas premissas normativas e as forças profundas que conformam a identidade internacional do país. Em seguida, analisa-se o papel do Ministério das Relações Exteriores como ator central na formulação e implementação da política externa, com ênfase em sua trajetória institucional e em seu grau de autonomia. Por fim, discute-se a política externa brasileira no período pós-redemocratização, buscando identificar continuidades e mudanças nas estratégias de inserção internacional adotadas pelos diferentes governos.

3.1. O acumulado histórico da PEB: Premissas e Forças Profundas

A inserção internacional do Brasil é fundamentada nos princípios consagrados na Constituição Federal (Cervo, 2008). Esse marco normativo não apenas delimita o estilo de atuação diplomática característico do país, como também estabelece limites, orienta e estimula a ação externa do Estado brasileiro (Lafer, 2004), conferindo maior previsibilidade às suas condutas no sistema internacional. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Artigo 4º os princípios que devem orientar as relações internacionais do país. São parâmetros normativos da atuação externa do Brasil: (1) a independência nacional; (2) a prevalência dos direitos humanos; (3) a autodeterminação dos povos; (4) a não intervenção; (5) a igualdade entre os Estados; (6) a defesa da paz; (7) a solução pacífica dos conflitos; (8) o repúdio ao terrorismo e ao racismo; (9) a cooperação entre os povos para o

progresso da humanidade; e (10) a concessão de asilo político. Além disso, o parágrafo único do referido artigo dispõe que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Dessa forma, tais dispositivos passaram a orientar formalmente a condução e o processo decisório da política externa brasileira.

Ao mesmo tempo, os princípios constitucionais, que inauguram uma etapa mais formal de institucionalização da política externa, não surgiram de maneira desvinculada da prática histórica, mas refletem a experiência acumulada ao longo de décadas de atuação diplomática. Assim, pode-se afirmar que tais dispositivos foram formulados a partir de um padrão de comportamento já em consolidação, que contribuiu para sua posterior sistematização e oficialização no texto constitucional.

Considerando isso, Amado Cervo estabelece o que é chamado de “acumulado histórico da diplomacia brasileira”, assim, observa-se que a política exterior incorporou valores que se tornaram constitutivos da própria conduta internacional do país. As condutas que compõem esse acumulado histórico conferem ao Brasil uma identidade internacional própria, na medida em que expressam forças profundas e duradouras da atuação externa do Estado, reforçando a previsibilidade de seu comportamento no sistema internacional e desempenham papel central na orientação do comportamento dos governos eleitos, expressando uma tendência à continuidade na ação externa. Segundo Cervo, esse acumulado histórico é composto por: (1) autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; (2) juridicismo; (3) multilateralismo normativo; (4) ação externa cooperativa e não confrontacionista; (5) parcerias estratégicas; (6) realismo e pragmatismo; (7) cordialidade oficial no trato com os vizinhos; (8) desenvolvimento como vetor; e (9) independência na inserção internacional. Historicamente, os padrões de inserção internacional do Brasil estruturaram-se a partir desses componentes, que se consolidaram ao longo do processo evolutivo da política externa e passaram a integrar os princípios e valores da diplomacia nacional (Cervo, 2008).

A autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias, segundo Cervo (2008), constitui um dos traços mais duradouros da diplomacia brasileira,

frequentemente associado ao caráter pacifista de sua política externa. Para o autor, a origem desse princípio está relacionada a múltiplos fatores históricos e estruturais, como o legado do pan-americanismo, a tradição diplomática do Barão do Rio Branco, a experiência brasileira em conflitos internacionais e a valorização da soberania estatal. Soma-se a isso a percepção crítica em relação ao intervencionismo, entendido como frequentemente vinculado aos interesses de grandes potências, bem como a própria limitação do poder estratégico brasileiro e a preferência pelo multilateralismo como mecanismo de promoção da paz (Cervo, 2008).

Para Cervo (2008), o jurisdicismo reflete um padrão conservador da conduta externa brasileira, pautado pelo estrito cumprimento dos compromissos internacionais. Tais pactos, sejam tratados, convenções ou protocolos, são interpretados como salvaguardas da soberania e da autodeterminação dos povos, atuando como mecanismos de estabilização voltados à paz, à integridade territorial e aos direitos humanos.

Ademais, o multilateralismo normativo apresenta-se como um pilar central para a inserção internacional do Brasil. Conforme Fonseca Júnior (2015), essa inclinação define o próprio "estar no mundo" do Estado brasileiro, dinamizando sua política externa. Nesse contexto, a expressiva presença brasileira em organismos multilaterais desde o pós-Segunda Guerra evidencia a utilidade desse princípio (Cervo, 2008). Para o Brasil, o multilateralismo é estratégico por constranger o comportamento de grandes potências e permitir ao País o papel de mediador influente nos negócios globais (Fonseca Júnior, 2015).

A ação externa cooperativa e a busca por parcerias estratégicas são indissociáveis da tradição diplomática brasileira. Segundo Cervo (2008), tais parcerias não devem ser meros artifícios retóricos, mas sim iniciativas voltadas a objetivos nacionais concretos. Outro traço distintivo é a preferência pelo realismo e pelo pragmatismo. Cervo (2008) argumenta que o pragmatismo, uma evolução do realismo, representa a prevalência da inteligência diplomática sobre as forças econômicas e sociais, bem como sobre os processos decisórios de outros governos. Somada a isso, a cordialidade oficial com os vizinhos busca fomentar um ambiente de paz e negócios na América do Sul. Para Cervo, essa cordialidade deve ser guiada pela realização

dos interesses nacionais, seja via cooperação ou negociação, fortalecendo o poder internacional do Brasil.

Por fim, o desenvolvimento como vetor e a independência na inserção internacional encerram as características elencadas por Cervo. O primeiro conceito estabelece um vínculo direto entre a política externa e o progresso econômico e social: busca-se o desenvolvimento do espaço nacional por meio da inserção global (Lafer, 2004). O segundo reflete a busca pela autonomia decisória, permitindo que o Brasil formule sua política externa e integre-se ao sistema internacional a partir de uma visão de mundo própria.

Para Celso Lafer (2004), o conceito de identidade corresponde ao “conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam sua visão e os seus interesses, como ator no sistema mundial, dos que caracterizam os demais países”. Nessa perspectiva, a identidade internacional de um Estado resulta de atributos que singularizam sua atuação e orientam a definição de seus interesses no plano externo. Assim, os fatores estruturais e históricos que atravessam a trajetória da diplomacia brasileira não apenas conformam sua identidade internacional, como também influenciam diretamente as iniciativas, os gestos e as decisões governamentais no campo da política externa.

Dessa forma, as chamadas forças profundas da política externa brasileira, que, na interpretação de Celso Lafer, conformam a identidade internacional do país, estruturam-se a partir de um conjunto de atributos diretamente relacionados aos valores e princípios que compõem o acumulado histórico identificado por Amado Cervo. Esses atributos incluem: (1) a inserção geográfica na América do Sul; (2) a dimensão continental do território; (3) o padrão de relacionamento com os países vizinhos; (4) a unidade linguística; (5) a relativa distância dos principais focos de tensão do sistema internacional; (6) a posição do Brasil na estratificação mundial; e (7) o desafio do desenvolvimento (Lafer, 2004). Em conjunto, tais elementos contribuem para moldar a forma como o Brasil percebe seus interesses e conduz sua atuação no cenário internacional.

A localização geográfica na América do Sul constitui uma condição fundamental para o país, pois define seu principal espaço de atuação externa e sua identidade

como nação sul-americana (Lafer, 2004). Já a dimensão continental do território confere ao Brasil características semelhantes às de grandes países, como Estados Unidos, Rússia, China e Índia, o que contribui para que o país possua uma visão mais ampla das questões internacionais (Lafer, 2004). Essa dimensão territorial resulta de um longo processo histórico, marcado pela atuação de navegadores, bandeirantes e diplomatas (Lafer, 2004).

Historicamente, observa-se a busca pela manutenção da paz, pela cooperação e pela transformação das fronteiras em espaços de integração, e não de conflito. Esse padrão de atuação tem origem na política conduzida pelo Barão do Rio Branco e foi posteriormente aprofundado em iniciativas de integração regional, como o MERCOSUL e as cúpulas sul-americanas (Lafer, 2004). Outro elemento relevante é a unidade linguística em torno da língua portuguesa em um continente predominantemente hispânico. Esse fator, combinado com a herança cultural portuguesa e com a influência de matrizes indígenas e africanas, contribui para a formação de uma identidade singular do Brasil no contexto ocidental (Lafer, 2004).

Outro atributo importante é a relativa distância do Brasil em relação aos principais focos de tensão do sistema internacional. De acordo com Lafer, por estar localizado na América do Sul, o país não se encontra na linha de frente das principais disputas estratégicas e militares globais. Isso contribuiu para que o Brasil não fosse percebido como uma potência ameaçadora e permitiu que o país concentrasse seus esforços na consolidação de seu espaço nacional (Lafer, 2004). Esse afastamento de conflitos internacionais também possibilitou que a diplomacia brasileira direcionasse maior atenção ao desenvolvimento interno.

A posição do Brasil na estratificação mundial também influencia sua atuação externa. O país costuma ser classificado como uma potência média de escala continental, ocupando uma posição intermediária no sistema internacional. Nesse contexto, o Brasil historicamente procurou exercer um papel de mediador em disputas internacionais, recorrendo ao multilateralismo, ao direito internacional e a uma postura de negociação para lidar com as assimetrias de poder e ampliar sua autonomia (Lafer, 2004).

Por fim, o desafio do desenvolvimento constitui um elemento central da política externa brasileira, especialmente a partir do período posterior à atuação do Barão do Rio Branco (Lafer, 2004). Esse objetivo está associado ao que Hélio Jaguaribe definiu como um “nacionalismo de fins”, conceito incorporado por Lafer para explicar a forma como o desenvolvimento se tornou um objetivo prioritário da ação externa do país (Lafer, 2004). Nesse sentido, ao longo do século XX, o Brasil buscou promover seu desenvolvimento por meio de uma inserção controlada na economia internacional, frequentemente com forte participação do Estado. Já no século XXI, essa estratégia também passou a incluir a participação ativa do país na construção de normas e instituições internacionais, com o objetivo de transformar demandas internas em oportunidades no plano externo (Lafer, 2004).

Dessa forma, a compreensão do acumulado histórico e das forças profundas da política externa brasileira permite identificar os fundamentos que orientam a atuação internacional do país. No entanto, tais diretrizes não se materializam de forma automática, sendo mediadas por instituições responsáveis por sua formulação e implementação. Nesse contexto, destaca-se o papel do Ministério das Relações Exteriores, cuja trajetória e funcionamento são centrais para entender a continuidade e a coerência da política externa brasileira.

3.2. O Itamaraty como um ator da Política Externa

O Ministério das Relações Exteriores é responsável pela condução da política externa brasileira, cabendo ao Poder Executivo a tomada de decisões relacionadas a essa política pública, enquanto à diplomacia compete sua implementação (Oliveira, 2005). Nesse sentido, enquanto instituição, o MRE é estruturado a partir de um conjunto de normas, regras e tradições que orientam tanto o processo de tomada de decisão quanto a formulação da agenda da política externa brasileira e, por consequência, das atividades diplomáticas. Dessa forma, sua organização institucional, desde a sua criação, foi concebida com o objetivo de assegurar o adequado funcionamento do órgão e o cumprimento das finalidades para as quais foi estabelecido.

Assim, o Itamaraty exerce a função de assessorar o presidente da República na formulação da política externa e na condução das relações diplomáticas do Brasil com outros Estados e com organismos internacionais. Ao analisar a trajetória institucional do MRE e a formação de seu corpo diplomático, Cheibub (1984) identifica três períodos distintos em sua evolução histórica: o período patrimonial, o carismático e o burocrático-racional. Posteriormente, Souza (2018) acrescenta um quarto período, denominado período de democratização, ampliando a compreensão sobre a evolução institucional do Ministério.

De acordo com Cheibub (1984), o período patrimonial corresponde à fase inicial da história do Ministério das Relações Exteriores, iniciada com a independência do Brasil e desenvolvida sobretudo durante o período monárquico. Nesse contexto, a diplomacia já era considerada de grande relevância, uma vez que o recente Estado independente necessitava do reconhecimento internacional. O recrutamento para o corpo diplomático era predominantemente restrito à elite imperial, o que resultava em uma frágil distinção entre os interesses privados dos agentes e os interesses públicos inerentes aos cargos. Segundo o autor, os chefes das missões diplomáticas dispunham de ampla autonomia para selecionar seus auxiliares, frequentemente nomeando indivíduos de sua confiança, como parentes ou pessoas próximas. Essa prática contribuiu para um baixo nível de profissionalização do corpo diplomático brasileiro. Ainda que houvesse iniciativas voltadas à introdução de critérios mais técnicos na composição do quadro funcional, o funcionamento do ministério permaneceu marcado por limitada especialização e por um sistema fortemente baseado em indicações pessoais para o provimento de cargos.

O segundo período identificado é o chamado Momento Carismático, compreendido entre 1902 e 1910, diretamente associado à atuação do Barão do Rio Branco (Cheibub, 1984). Nesse intervalo, o prestígio pessoal e o carisma do chanceler desempenharam papel central na condução da política externa brasileira. Sob sua liderança, Rio Branco consolidou uma posição de destaque na história da diplomacia nacional, assegurando importantes conquistas para a jovem República e concentrando, em grande medida, as decisões relativas à política exterior em sua figura (Cheibub, 1984). De acordo com Santos (2012), sua trajetória, legado e ideias

foram fundamentais para a construção de uma identidade nacional vinculada à consolidação de uma política externa estável.

O último período identificado pelo autor, a partir de 1910, é o burocrático-racional. Nele, conforme Cheibub, observa-se um processo de crescente racionalização e burocratização do Itamaraty, cujas características permanecem presentes até os dias atuais. De modo geral, esse período pode ser subdividido em dois momentos inter-relacionados: o primeiro, que se estende até 1945, e o segundo, posterior ao término da Segunda Guerra Mundial. Na fase inicial, foram lançadas as bases do Itamaraty moderno por meio de reformas institucionais, destacando-se a criação do Instituto Rio Branco, responsável pela formação profissional dos diplomatas (Cheibub, 1984). Já no período posterior a 1945, não se verificam transformações estruturais profundas no ministério; em vez disso, observa-se o fortalecimento gradual da instituição, acompanhado pela ampliação de sua autonomia e pela expansão do papel dos diplomatas (Cheibub, 1984).

Conforme informações disponíveis no site oficial do Instituto Rio Branco, a instituição foi criada com a dupla finalidade de promover a formação e o aperfeiçoamento dos servidores do Ministério das Relações Exteriores, além de constituir um núcleo dedicado aos estudos sobre diplomacia e relações internacionais. Ao longo de quase sete décadas de existência, o instituto consolidou-se como uma referência internacional entre as academias diplomáticas. Segundo Ricupero (2017), essa tradição de excelência está associada ao que denomina diplomacia do conhecimento, caracterizada pelo elevado preparo intelectual dos diplomatas brasileiros. Tal formação envolve ampla erudição em áreas como história, geografia, cartografia e cultura geral, além de estar vinculada à produção sistemática de conhecimento promovida pelo Itamaraty por meio de instituições como a Fundação Alexandre de Gusmão e iniciativas como o Curso de Altos Estudos.

O quarto período, identificado por Souza (2018) como o período de redemocratização, teve início em 1985, com o fim do regime militar, e se estende até 2015. Segundo a autora, a redemocratização não implicou, inicialmente, rupturas significativas na estrutura do Itamaraty ou nos princípios orientadores da política externa brasileira. O principal objetivo desse período foi promover uma maior democratização do processo decisório em política externa, ampliando a participação

de diferentes atores e reduzindo o caráter centralizado das decisões. Barreto (2012) destaca que, a partir da segunda metade da década de 1990, foram implementadas novas normas e reformas administrativas no ministério, incluindo incentivos à lotação de diplomatas em postos classificados como “C” e a redução de influências externas nos processos de promoção funcional. Nesse período também se verificou uma renovação e fortalecimento da área consular.

Nesse contexto, Almeida (2014) ressalta que a diplomacia brasileira figura entre as mais tradicionais do sistema internacional contemporâneo. Apesar das transformações ocorridas ao longo do tempo, sua estrutura organizacional manteve relativa estabilidade, sendo composta pelo gabinete do ministro, pela Secretaria-Geral e por unidades setoriais. O corpo diplomático, formado exclusivamente por profissionais de carreira, divide-se entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores e os postos no exterior (Almeida, 2014).

O Itamaraty, segundo Mello (2000), adquiriu desde cedo um elevado grau de autonomia em relação ao sistema social e ao próprio aparato estatal, que conferiu ao ministério capacidade de iniciativa na formulação e implementação da política externa, além de possibilitar certa continuidade nas diretrizes diplomáticas ao longo do tempo, sobretudo por meio da resistência a mudanças abruptas ou consideradas indesejadas. Nesse sentido, Lima (2000) argumenta que a continuidade da política externa brasileira pode ser explicada pela forte dimensão institucional presente em sua formulação, bem como pela existência de um poder burocrático relativamente autônomo, materializado na atuação de uma agência especializada como o Ministério das Relações Exteriores. Essa configuração organizacional tende a favorecer a estabilidade e a consistência das orientações da política externa.

Assim, Saraiva (2010) ressalta que a política externa brasileira é, de maneira geral, marcada pela continuidade. Isso ocorre porque, ao longo de extensos períodos, predominou um paradigma orientado por um conjunto relativamente estável de crenças e valores compartilhados no interior do Ministério das Relações Exteriores. Segundo a autora, esse paradigma é estruturado principalmente em torno de dois princípios: universalismo e autonomia. O universalismo refere-se à disposição do Brasil de manter relações com um amplo espectro de países, independentemente de seu regime político, localização geográfica ou modelo econômico (Saraiva, 2010). Já

a autonomia diz respeito à busca por uma margem de manobra nas relações internacionais, permitindo ao país atuar com certo grau de independência em relação às grandes potências e aos constrangimentos do sistema internacional (Saraiva, 2010).

As dinâmicas políticas internas e as transformações do sistema internacional influenciam a definição de prioridades e estratégias. Nesse sentido, apesar do papel central desempenhado pelo Itamaraty na preservação da estabilidade e coerência da política externa, é necessário reconhecer que diferentes governos podem introduzir variações importantes em sua orientação e implementação (Saraiva, 2010). A partir da década de 1990, o Itamaraty passou a abrigar duas principais correntes de pensamento: os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas (Saraiva e Albuquerque, 2022).

Os institucionalistas pragmáticos, que ganharam maior projeção durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente sob a gestão do chanceler Luiz Felipe Lampreia, defendem a inserção internacional do Brasil por meio da participação ativa nos regimes internacionais, sem abandonar os princípios tradicionais da política externa brasileira. Essa abordagem valoriza o multilateralismo e a adesão a normas internacionais como instrumentos favoráveis ao desenvolvimento econômico e à inserção estratégica do país (Saraiva, 2010). Por outro lado, os autonomistas, que exerceram maior influência durante os governos do Partido dos Trabalhadores, adotam uma perspectiva mais voltada ao fortalecimento da autonomia nacional e ao protagonismo do Brasil no cenário internacional. Essa corrente apresenta maior proximidade com perspectivas desenvolvimentistas e nacionalistas, enfatizando a necessidade de atuação ativa do país na reformulação das estruturas internacionais em benefício dos países em desenvolvimento (Saraiva, 2010).

Apesar dessas diferenças, o Itamaraty desempenha um papel fundamental na preservação da coerência e da continuidade da política externa brasileira. Conforme ressalta Saraiva (2010), a força institucional do Ministério contribui para a manutenção de um núcleo comum de princípios e valores compartilhados, permitindo que mudanças de orientação ocorram sem comprometer a estabilidade geral da atuação internacional do país. Dessa forma, a diplomacia brasileira

apresenta uma combinação de continuidade e adaptação, refletindo tanto a solidez de sua tradição institucional quanto sua capacidade de responder às transformações do contexto político e internacional.

Assim, o Itamaraty se consolida como um ator fundamental na preservação de um núcleo relativamente estável de princípios e práticas da política externa brasileira, ao mesmo tempo em que interage com as orientações políticas dos diferentes governos. Essa relação entre continuidade institucional e mudança governamental torna-se particularmente evidente no período pós-redemocratização, no qual distintas estratégias de inserção internacional foram adotadas sem romper completamente com a tradição diplomática do país.

3.3. O acumulado recente: a PEB pós-democratização

A política externa brasileira após a redemocratização, a partir de 1985, foi marcada por uma permanente e estruturante busca por autonomia no sistema internacional. A autonomia, entendida como a capacidade de um Estado construir uma política externa livre de constrangimentos impostos pelas potências mais poderosas, conferindo-lhe espaço de manobra para perseguir o desenvolvimento nacional, constitui a categoria central para a compreensão da inserção internacional do Brasil (Vigevani e Cepaluni, 2009). Trata-se de um conceito gradual, que oscila entre a autonomia extrema, expressa na ação unilateral, e o alinhamento automático, caracterizado pela subordinação total a outras nações.

Mesmo com as diferenças ideológicas entre os governos que se sucederam, a busca pela autonomia permaneceu como um objetivo comum, ainda que perseguido por meio de estratégias distintas. Vigevani e Cepaluni (2009) identificam três estratégias principais que se sucederam no período pós-redemocratização: a autonomia pela distância, a autonomia pela participação e a autonomia pela diversificação. A análise da trajetória da política externa brasileira entre 1985 e 2018 revela como essas estratégias se manifestaram em cada governo, moldando as relações do país com as demais nações e com os organismos multilaterais, sempre

com o objetivo último de ampliar a margem de manobra internacional do Brasil para promover seu desenvolvimento econômico e social.

O governo de José Sarney (1985-1990) representou a continuidade, em seus primeiros anos, da estratégia de autonomia pela distância que prevaleceu durante a maior parte do período da Guerra Fria. Essa estratégia caracterizava-se pela contestação das normas e dos princípios das principais instituições internacionais, pela crença no desenvolvimento autárquico guiado pela expansão do mercado interno e pelo protecionismo econômico, e pela resistência a regimes internacionais interpretados como instrumentos de congelamento do poder mundial em favor do status quo (Vigevani e Cepaluni, 2009). A política externa de Sarney, nesse sentido, refletia a transição democrática negociada com os militares, processando-se de forma gradual e sem rupturas bruscas com o paradigma anterior (Vigevani e Cepaluni, 2009).

No entanto, a crise econômica e social que o Brasil atravessava, marcada por inflação alta e baixas taxas de crescimento, aliada às pressões internacionais por reformas liberalizantes, começou a forçar ajustes no final do governo (Vigevani e Cepaluni, 2009). No campo dos direitos humanos, o anúncio da adesão aos Pactos Internacionais da ONU na Assembleia Geral de 1985 representou um importante movimento de aproximação com a agenda internacional, embora o Brasil ainda mantivesse resistências a mecanismos mais intervencionistas (Silva e Mesquita, 2022). O governo Sarney, portanto, legou um país em transformação, cuja nova Constituição e as pressões internas e externas pavimentaram o caminho para a redefinição da estratégia de inserção internacional.

Os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995) inauguraram uma nova fase, marcada pela transição para a estratégia de autonomia pela participação. Esta estratégia pressupunha a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa, com o objetivo de influenciar a própria formulação das regras que regem o sistema internacional (Vigevani e Cepaluni, 2009). A abertura comercial unilateral, as privatizações e a adesão a regimes de não-proliferação nuclear, com o fechamento simbólico do campo de provas da Serra do Cachimbo, foram expressões dessa nova orientação (Hirst e Pinheiro apud Vigevani e Oliveira, 2004).

Contudo, o fracasso do plano de estabilização e a crise política que culminou no impeachment de Collor levaram a uma inflexão no governo Itamar Franco. Sem abandonar completamente a orientação liberal, o novo governo buscou moderar o alinhamento automático e recuperar elementos da tradição desenvolvimentista, conferindo maior pragmatismo às relações exteriores (Vigevani e Cepaluni, 2009). A consolidação do MERCOSUL, com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 e do Protocolo de Ouro Preto em 1994, expressou a busca por uma inserção internacional que combinava a abertura comercial com o fortalecimento da capacidade negocial regional (Vigevani e Oliveira, 2004). Foi nesse período que se iniciaram as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), na Cúpula de Miami, em 1994, demonstrando a disposição brasileira de participar ativamente da construção da agenda hemisférica (Vigevani e Oliveira, 2004).

O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) consolidou e aprofundou a estratégia da autonomia pela participação. O governo FHC buscou inserir o Brasil no mainstream internacional, promovendo a adesão aos valores considerados universais, como a democracia, os direitos humanos e a liberdade econômica, em um movimento que o chanceler Luiz Felipe Lampreia denominou de "convergência crítica" (Lampreia apud Vigevani e Oliveira, 2004). A participação ativa na Organização Mundial do Comércio (OMC), recém-criada, e a defesa do multilateralismo como o tabuleiro privilegiado para a defesa dos interesses nacionais tornaram-se marcas da diplomacia brasileira (Vigevani e Oliveira, 2004). O conceito de global trader expressava a ideia de que o Brasil, por ter interesses globais, deveria diversificar suas relações e atuar em diferentes frentes sem se vincular a um único parceiro (Vigevani e Oliveira, 2004). Foi nesse contexto que se intensificaram as relações com parceiros não tradicionais, como China, Índia, Rússia e África do Sul, ainda que a prioridade permanecesse nas relações com os países desenvolvidos (Vigevani e Oliveira, 2004). No campo dos direitos humanos, o lançamento do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em 1996, institucionalizou o compromisso do Estado brasileiro com a agenda, articulando a política doméstica com a atuação internacional (Silva e Mesquita, 2022).

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003) testemunhou o início de uma nova inflexão na política externa brasileira, que evoluiria para a estratégia de autonomia pela diversificação. As crises financeiras internacionais, o crescente unilateralismo norte-americano, sobretudo após os atentados de 11 de setembro de 2001, e as dificuldades nas negociações da ALCA e da Rodada Doha da OMC levaram o governo a adotar um tom mais crítico em relação à globalização assimétrica e a buscar um maior equilíbrio nas relações com as grandes potências (Vigevani e Cepaluni, 2007; Silva, 2012,). A realização da I Cúpula de Presidentes da América do Sul, em Brasília, no ano 2000, e o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) sinalizaram o fortalecimento da integração regional como um contraponto à hegemonia dos Estados Unidos no hemisfério (Vigevani e Oliveira, 2004; Silva, 2012). A aproximação com a China, a Índia e a África do Sul, iniciada no primeiro mandato, ganhou novos contornos estratégicos, visando à construção de um mundo multipolar e mais equilibrado (Vigevani e Cepaluni, 2007).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) representou o apogeu da estratégia de autonomia pela diversificação. A política externa lulista aprofundou a cooperação Sul-Sul como eixo estruturante da inserção internacional do Brasil, buscando reduzir as assimetrias nas relações com os países mais poderosos e aumentar a capacidade negociadora nacional (Vigevani e Cepaluni, 2007). A criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), em 2003, e a formação do G-20 comercial na Conferência Ministerial da OMC em Cancún, no mesmo ano, foram expressões concretas dessa nova orientação (Amorim apud Vigevani e Cepaluni, 2007). A diplomacia presidencial atingiu seu auge, com 139 viagens a 80 países, projetando o soft power brasileiro e abrindo novos mercados para produtos nacionais (Cornetet, 2014). No plano regional, o fortalecimento do MERCOSUL e a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, consolidaram o papel de liderança do Brasil na região (Melo, 2022). A atuação multilateral foi intensa, com a campanha por uma reforma do Conselho de Segurança da ONU e a liderança da missão de paz no Haiti (Vigevani e Cepaluni, 2007). Para Cervo e Bueno (2011), o governo Lula avançou em direção ao modelo de Estado logístico, no qual o Estado atua como agente de apoio aos interesses nacionais, superando mecanismos de inserção dependente. Na área de direitos humanos, as

transformações institucionais, com a criação de secretarias especiais e o lançamento do PNDH III, aprofundaram o compromisso do Estado com a promoção da cidadania e da igualdade, projetando-o internacionalmente (Silva e Mesquita, 2022).

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) manteve, em termos programáticos, a estratégia de autonomia pela diversificação, mas a implementou com intensidade significativamente reduzida, caracterizando o que a literatura denominou de "retração" ou "ajuste negativo" (Cornetet, 2014). Os programas de governo de 2010 e 2014 reiteraram as diretrizes de prioridade à América do Sul, cooperação Sul-Sul e defesa do multilateralismo (Melo, 2022). No entanto, a agenda doméstica conturbada, marcada por crises econômicas e políticas, e o perfil menos expansivo da presidenta resultaram em uma drástica redução de viagens internacionais e de protagonismo nos fóruns globais (Cornetet, 2014). Ainda assim, houve continuidade na defesa dos direitos humanos, com posicionamentos mais assertivos em relação a violações em países como Irã, Síria e Coreia do Norte, e a instalação da Comissão Nacional da Verdade, que investigou as violações do regime militar, reforçaram o compromisso do Brasil com a agenda (Silva e Mesquita, 2022,). A política externa de Dilma, portanto, manteve os objetivos e meios da estratégia de diversificação, mas com esforços consideravelmente diminuídos (Silva, 2019).

O governo de Michel Temer (2016-2018), que assumiu a presidência após o impeachment de Dilma Rousseff, representou um novo reordenamento na busca de autonomia, caracterizado por um retorno à estratégia de participação com viés liberal (Melo, 2022). A política externa priorizou a inserção comercial, o fortalecimento da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e a tentativa de aproximação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sinalizando aquiescência à ordem internacional vigente e um distanciamento do protagonismo Sul-Sul dos governos petistas (Silva, 2019). A participação em fóruns como o G-20 e os BRICS foi mantida, mas com uma ênfase maior em aspectos econômicos do que políticos (Silva, 2019).

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo evidencia que a política externa brasileira é marcada por uma combinação de continuidade e adaptação. De um lado,

o acumulado histórico e as forças profundas conferem identidade, previsibilidade e coerência à atuação internacional do país. De outro, o papel do Itamaraty como instituição relativamente autônoma contribui para a preservação desses elementos ao longo do tempo, ainda que sob diferentes orientações governamentais. No período pós-redemocratização, observa-se que, apesar das variações nas estratégias de inserção internacional, os princípios estruturantes da política externa brasileira permaneceram presentes. Dessa forma, a atuação internacional do Brasil revela-se como resultado da interação entre heranças históricas, dinâmicas institucionais e escolhas políticas, permitindo compreender tanto suas permanências quanto suas inflexões no cenário global.

4. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

O presente capítulo tem como objetivo analisar a política externa brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro, destacando suas bases ideológicas, as transformações institucionais no âmbito do Ministério das Relações Exteriores e as principais ações empreendidas no plano internacional. Nesse contexto, a política externa bolsonarista caracterizou-se pela incorporação de elementos ideológicos que desafiaram a tradição diplomática do país, ao mesmo tempo em que promoveu mudanças no funcionamento institucional do Itamaraty e redefiniu prioridades na atuação internacional.

O capítulo está organizado em três seções. Inicialmente, serão examinadas as bases ideológicas que orientaram a política externa do período, com ênfase no conservadorismo, no antiglobalismo e na influência de atores não tradicionais no processo decisório. Em seguida, analisa-se o papel do Itamaraty, destacando as transformações em sua estrutura, seu grau de autonomia e a crescente fragmentação da formulação da política externa. Por fim, são discutidas as principais ações e diretrizes da atuação internacional do governo, evidenciando seus impactos nas relações bilaterais, regionais e multilaterais do Brasil.

4.1. Bases Ideológicas

A política externa conduzida por Jair Bolsonaro introduziu novas concepções, perspectivas e parcerias, questionando padrões que, por longo período, orientaram a inserção internacional do Brasil (Saraiva e Albuquerque, 2022). Diferentemente de outros candidatos à presidência, os temas de política externa assumiram papel de destaque em sua campanha eleitoral, frequentemente voltados ao atendimento de demandas de grupos específicos e contribuindo para a redução da centralidade decisória do Itamaraty (Saraiva e Albuquerque, 2022). Nesse contexto, tanto a formulação quanto a implementação da política externa passaram a refletir uma crescente fragmentação do processo decisório, marcada por eventuais divergências entre atores guiados por orientações ideológicas e aqueles comprometidos com interesses pragmáticos e segmentados (Saraiva e Albuquerque, 2022).

A ascensão de Bolsonaro insere-se em um contexto internacional marcado pelo avanço da extrema-direita, da qual ele se configura como a principal expressão na América Latina (Nery, 2020). A combinação entre a intensificação da competição geopolítica, o término do boom das commodities e o acirramento do conflito distributivo interno resultou no enfraquecimento da coalizão produtivista e na recomposição das classes empresariais em torno de uma agenda de caráter neoliberal, juntamente, o discurso de combate à corrupção e de oposição ao PT contribuiu para a unificação das forças de direita no Brasil, em processo de fortalecimento desde 2013 (Nery, 2020). Nesse contexto, a eleição de Bolsonaro pode ser interpretada como uma espécie de “saída de emergência” para as elites políticas e econômicas diante do fracasso do governo Temer e da desarticulação das forças de centro-direita, especialmente do PSDB, além de ter favorecido a retomada do protagonismo político das Forças Armadas (Nery, 2020).

Bolsonaro promoveu uma narrativa de política externa ancorada no conservadorismo, antiglobalismo, nacionalismo religioso, anticomunismo, em ruptura com correntes de pensamento historicamente predominantes no Ministério das Relações Exteriores (Saraiva e Albuquerque, 2022). Nas palavras do então chanceler Ernesto Araújo (2019c), com a vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018, "o Brasil subitamente se redefiniu como um país conservador, antiglobalista e nacionalista". No que se refere à política externa, argumenta-se que, por se tratar de uma área tradicionalmente concentrada no Poder Executivo e menos sujeita à necessidade de composição direta com o Congresso, Bolsonaro a utilizou como espaço privilegiado de políticas declaratórias voltadas à fidelização de sua base mais radical (Lima e Albuquerque, 2019).

O nacionalismo religioso, de acordo com Casarões (2020), tem se destacado como um elemento relevante entre as forças conservadoras contemporâneas. Esse fenômeno caracteriza-se por associar o pertencimento pleno do indivíduo à sociedade à adesão a determinada religião ou sistema de crenças. Nesse sentido, tal perspectiva influencia a política externa ao submeter sua agenda a princípios morais específicos, frequentemente condenando visões de mundo divergentes e estruturando-se a partir de uma lógica de confronto (Casarões, 2020). Desde o início do mandato de Bolsonaro, observou-se a vinculação entre a projeção internacional

do país e a defesa de valores cristãos, inclusive no posicionamento do Brasil em organismos multilaterais, construindo uma narrativa capaz de sustentar uma nova identidade internacional para o país e orientar ações diplomáticas renovadas (Saraiva e Albuquerque, 2022)

A difusão dessa narrativa conservadora também se manifestou na valorização de princípios como a defesa da família e da vida desde a concepção, pautas alinhadas às demandas de lideranças cristãs e conservadoras que apoiaram a candidatura presidencial (Carvalho e Lopes, 2020). Em uma de suas declarações, Bolsonaro afirmou que “o Brasil é um país cristão e conservador e tem na família a sua base” (2020). O conservadorismo também repercute a visão bolsonarista do Ocidente, nas palavras de Araújo: “Ocidente não é necessariamente aquilo que determinados países ocidentais defendem nas Nações Unidas ou em outras instâncias. Nós nos consideramos parte do Ocidente (...) e uma das coisas que achamos que é Ocidente é você, no caso, não sexualizar a infância, digamos assim. É uma das coisas que fazem parte da ética, digamos, ocidental” (2019d).

Outro eixo central das ideias que orientaram a política externa do governo Bolsonaro foi a crítica ao chamado globalismo (Saraiva e Albuquerque, 2022). Em artigo publicado em 2017, Araújo descreveu a civilização ocidental como um conjunto de valores tradicionais que estariam ameaçados por projetos de poder associados ao aparato burocrático de instituições multilaterais (Araújo, 2017). Nessa perspectiva, tal burocracia seria entendida como uma elite internacional contrária aos valores nacionais e responsável por regular os fluxos da globalização em áreas como comércio e migração, o que, por sua vez, implicaria restrições ao exercício da soberania dos Estados (Saraiva e Albuquerque, 2022).

Inserido nessa crítica mais ampla ao globalismo, o chamado “climatismo” representa a crença de que determinados países e líderes internacionais utilizariam o alarmismo em torno das mudanças climáticas para alcançar objetivos políticos e limitar a autonomia de países como o Brasil (De Orte, 2019). Para Araújo, o debate sobre mudanças climáticas deveria ocorrer de maneira “serena e racional”, mas teria sido capturado por uma ideologia que utilizaria o tema como justificativa para intervenções na economia e para a imposição de políticas públicas que restringiriam determinadas liberdades consideradas fundamentais (Saraiva e Albuquerque, 2022).

Saraiva e Silva (2019) argumentam que a política externa do governo Jair Bolsonaro foi permeada pela atuação de múltiplos atores autônomos interessados em influenciar seu direcionamento, os quais podem ser agrupados em dois grandes blocos. De um lado, a vertente ideológica reuniu os chamados olavistas, influenciados pelos escritos e cursos de Olavo de Carvalho, entre os quais se destacam o chanceler Ernesto Araújo e o deputado federal Eduardo Bolsonaro, além de, em menor medida, grupos neopentecostais que identificavam afinidade com pautas defendidas por esses ideólogos, como a proposta de transferência da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém (Saraiva e Silva, 2019). De outro lado, a vertente pragmática foi composta por setores das Forças Armadas e por grupos econômicos potencialmente prejudicados pelos custos associados ao avanço de uma agenda externa ideologizada (Saraiva e Silva, 2019).

Nesse contexto, a disputa entre as alas ideológica e pragmática influenciou diretamente os rumos da política externa durante o governo Bolsonaro. Conforme destacam Saraiva e Silva (2019), o peso das declarações no campo da política externa é significativo, podendo gerar reações de atores internacionais mesmo antes da adoção de medidas concretas. Ao longo da gestão, observou-se que determinados posicionamentos discursivos produziram efeitos negativos para a inserção internacional do país. Ainda assim, tais iniciativas foram, em certa medida, contidas por imperativos pragmáticos: quanto maior o potencial de impacto, sobretudo econômico, sobre grupos domésticos relevantes para a sustentação do governo, maior a probabilidade de atores pragmáticos ganharem proeminência no processo decisório (Saraiva e Silva, 2019).

4.2. O papel do Itamaraty

A nomeação de Ernesto Araújo, diplomata de carreira sem trajetória destacada no exterior e fortemente alinhado ao pensamento de Olavo de Carvalho, refletiu a intenção de alinhar a chancelaria à matriz ideológica do novo governo (Lima e Albuquerque, 2019). Discípulo declarado de Olavo, Araújo incorporou em seus discursos conceitos como “globalismo” e “marxismo cultural”, frequentemente

apresentados como ameaças às instituições internacionais e às organizações multilaterais. Além disso, professava admiração explícita por Donald Trump, visto como liderança destinada a “salvar o Ocidente” (Lima e Albuquerque, 2019).

A aproximação com o circuito internacional ligado à extrema-direita teria também contado com a mediação de Eduardo Bolsonaro, que assumiu papel ativo na política externa. Deputado federal e presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara, ele passou a representar o país em encontros internacionais com apoio explícito do presidente, gerando sobreposição de funções com o ministro das Relações Exteriores (Lima e Albuquerque, 2019). Por não integrar formalmente a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), suas iniciativas não estavam respaldadas pela hierarquia institucional nem pelos princípios tradicionais da PEB, configurando uma diplomacia paralela (Lima e Albuquerque, 2019). Como observa Abdénur (2019), essa atuação abriu uma segunda trilha diplomática que competia com a conduzida pelo Itamaraty, especialmente nas relações com países europeus como Alemanha, França, Reino Unido, Espanha e Portugal, parceiros comerciais relevantes e importantes fontes de investimento.

Nessa perspectiva, de modo geral, as ideias orientadoras do pensamento bolsonarista foram acompanhadas por mudanças na corporação diplomática, a qual passou a ser percebida por esse grupo como pouco alinhada aos interesses nacionais e como difusora do globalismo no debate político doméstico. Esse entendimento resultou na abertura do Ministério das Relações Exteriores a não diplomatas, bem como na realização de promoções e remoções seletivas em grau superior ao usual (Saraiva e Albuquerque, 2022). A reorganização institucional privilegiou diplomatas mais jovens e alinhados ao novo pensamento, em detrimento de quadros experientes. O princípio da hierarquia, elemento estruturante da coesão institucional do MRE, foi tensionado pela ascensão acelerada de nomes identificados com a agenda de ruptura (Lima e Albuquerque, 2019). A exoneração do embaixador Paulo Roberto de Almeida da direção do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI), apesar de seu histórico de independência intelectual, simbolizou esse processo de reconfiguração interna (Freixo, 2019).

A Medida Provisória nº 870/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019, e o Decreto nº 9.683/2019 flexibilizaram requisitos para cargos de chefia e abriram a

possibilidade de nomeações externas, alterando padrões consolidados de profissionalização (Pinheiro e Santos, 2022). Criou-se a Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, enquanto estruturas tradicionais foram extintas ou rebaixadas, como a Subsecretaria Geral do Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia e a antiga Divisão de Mudanças Climáticas deixou de existir, sinalizando o rebaixamento do tema ambiental na agenda diplomática (Pinheiro e Santos, 2022). Em paralelo, a criação da Secretaria de Política Externa Comercial e Econômica e do Departamento de Promoção do Agronegócio evidenciou o fortalecimento da agroindústria como ator central na diplomacia econômica (Pinheiro e Santos, 2022).

A extinção da Subsecretaria Geral da América Latina e do Caribe e a criação de um departamento exclusivo para os Estados Unidos ilustraram a mudança de prioridades, privilegiando a potência hegemônica em detrimento da integração regional (Pinheiro e Santos, 2022). Nesse processo, a delegação presidencial ao MRE foi reduzida, enquanto atores paralelos, como Eduardo Bolsonaro, passaram a exercer influência significativa sobre decisões de política externa (Pinheiro e Santos, 2022).

Outro exemplo significativo de mudança ocorreu na Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), tradicionalmente concebida como o braço acadêmico do Itamaraty e espaço voltado ao debate de ideias, que passou a ser utilizada como meio para a divulgação de posições alinhadas ao pensamento bolsonarista pelo chanceler e seus apoiadores (Saraiva e Albuquerque, 2022). No âmbito do Instituto Rio Branco, responsável pela formação dos diplomatas, Ernesto Araújo também promoveu alterações relevantes. De acordo com Coletta (2019), a principal mudança foi a criação das disciplinas “Clássicos I” e “Clássicos II”, ofertadas no primeiro e no segundo semestres do curso. Essa reformulação incluiu ainda a extinção da disciplina “História dos países da América Latina” e a redução da carga horária de áreas como economia, linguagem diplomática e história da política externa brasileira (Coletta, 2019).

Desse modo, de acordo com Pinheiro e Santos (2022), as capacidades estatais, ou seja, recursos profissionais e materiais de que dispunha o Estado brasileiro para promover os seus interesses no plano internacional, começaram a ser mobilizadas para extinguir essas diretrizes, em nome de uma alegada renovação de política

externa. Justificando, portanto, as reformas que ao longo da gestão de Bolsonaro foram realizadas. Dessa forma, o enfraquecimento do Ministério das Relações Exteriores, cuja continuidade burocrática historicamente atuava como elemento de resistência a inovações, tanto nas vertentes institucionalista quanto autonomista, constituiu condição necessária para que o governo avançasse em mudanças na política externa e em seu processo decisório, contribuindo para sua crescente fragmentação (Saraiva e Albuquerque, 2022).

Esse processo contribuiu para a redução da centralidade decisória do Ministério das Relações Exteriores. Conforme argumentam Saraiva e Albuquerque (2022), a desestruturação da Chancelaria tornou o processo de formulação e implementação da política externa mais suscetível à competição entre burocracias, lideranças e grupos autônomos com acesso ao governo, os quais passaram a influenciar a agenda diplomática e a instrumentalizar temas internacionais na arena doméstica.

Entretanto, apesar da tentativa de reorientação ideológica, certos traços de continuidade permaneceram, especialmente nas relações com parceiros comerciais estratégicos como China e Índia, cujo peso no comércio exterior brasileiro impunha limites ao voluntarismo político (Freixo, 2019). A própria institucionalização e profissionalização do Itamaraty funcionaram como fatores moderadores, preservando capacidades técnicas e redes diplomáticas acumuladas ao longo da República (Freixo, 2019).

A postura considerada pouco diplomática do chanceler levou à atuação de chanceleres alternativos, como a ministra da Agricultura Tereza Cristina e o vice-presidente Hamilton Mourão, em negociações externas sensíveis (Maitino e Silveira, 2023). O episódio das tensões diplomáticas com a China durante a pandemia de Covid-19, quando lideranças do Congresso precisaram intervir para conter danos provocados por declarações de Eduardo Bolsonaro, ilustrou o enfraquecimento do quase monopólio decisório do MRE na condução da política externa (Pinheiro e Santos, 2022).

As tensões entre diferentes visões sobre a condução da política externa brasileira tornaram-se particularmente evidentes em março de 2021, com a saída de Ernesto Araújo do comando do Ministério das Relações Exteriores e sua substituição pelo

embaixador Carlos França (Saraiva, 2022). A renúncia de Araújo ocorreu em um contexto de crescente desgaste político e diplomático, decorrente de suas declarações controversas e de sua condução da política externa, fortemente alinhada à ala ideológica do governo Bolsonaro. Nesse contexto, a nomeação de Carlos França representou uma tentativa de conter os danos acumulados e sinalizar uma inflexão, ainda que limitada, em direção a uma atuação diplomática mais moderada e institucionalmente alinhada à tradição do Ministério das Relações Exteriores (Saraiva, 2022).

4.3. A atuação internacional do Brasil no governo Bolsonaro

A primeira ação significativa ocorrida no âmbito da política externa já ocorreu logo após a eleição de Bolsonaro com a retirada da candidatura brasileira para sediar a 25ª Conferência das Partes da Convenção do Clima das Nações Unidas (COP-25), programada para novembro de 2019 (Agência Brasil, 2018). Em 27 de novembro de 2018, o Itamaraty comunicou oficialmente ao Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima a desistência do Brasil em sediar o evento. A justificativa oficial mencionava restrições orçamentárias e o processo de transição governamental. Contudo, no dia seguinte, Bolsonaro admitiu ter interferido pessoalmente nessa decisão, recomendando ao futuro chanceler Ernesto Araújo que evitasse a realização do evento no Brasil (Vilela, 2018).

A gestão ambiental foi marcada pelo negacionismo científico, com autoridades colocando em dúvida dados de desmatamento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e desqualificando relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) (Hirst e Maciel, 2022). Como consequência, Alemanha e Noruega suspenderam repasses ao Fundo Amazônia, criando tensões diplomáticas com países europeus (Negrão, 2019). França e Irlanda declararam oposição ao acordo de livre comércio entre União Europeia e Mercosul devido à baixa confiança na capacidade do Brasil cumprir cláusulas ambientais (Crusoé, 2019). No vácuo deixado pelo Brasil, a Colômbia assumiu protagonismo regional na agenda ambiental, promovendo encontros sobre a Amazônia e recebendo financiamento internacional para conservação (Hirst e Maciel, 2022).

As relações com os Estados Unidos constituíram o eixo prioritário da política externa bolsonarista, particularmente durante o governo Donald Trump (2017-2021). Essa aproximação caracterizou-se por concessões unilaterais do Brasil em troca de apoio simbólico norte-americano, configurando o que analistas classificaram como "americanismo ideológico", em contraste com o americanismo pragmático de governos anteriores (Hirst e Maciel, 2022).

A visita de Bolsonaro a Trump em março de 2019 materializou diversas concessões brasileiras. O Brasil concordou com o fim da exigência de visto para cidadãos americanos sem reciprocidade; assinou o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas para a Base de Lançamentos Aeroespaciais de Alcântara (MA); e abdicou do status de país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC) (Hirst e Maciel, 2022). Em contrapartida, obteve promessas de apoio à entrada na OCDE e o status de "aliado prioritário extra-OTAN" (Hirst e Maciel, 2022). No âmbito comercial, o Brasil abriu uma cota anual de 750 mil toneladas de trigo americano com tarifa zero, prorrogou a importação de etanol americano isenta de tarifa de 20% e elevou a cota de isenção de 600 milhões para 750 milhões de litros (BBC, 2019). Essas medidas beneficiaram produtores americanos em detrimento de concorrentes como Argentina e produtores nacionais (BBC, 2019).

Outra demonstração de alinhamento foi o apoio brasileiro à candidatura norte-americana à presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), rompendo com um consenso interamericano mantido desde a criação da instituição (Oliveira e Batista, 2020). Mauricio Claver-Carone, indicado por Trump, foi eleito, consolidando o que analistas interpretaram como reedição da Doutrina Monroe (Hirst e Maciel, 2022). Com a vitória de Joe Biden nas eleições de 2020, a relação bilateral esfriou consideravelmente. Bolsonaro foi um dos últimos líderes a reconhecer a vitória de Biden, e o novo governo democrata passou a criticar a política ambiental brasileira, indicando possíveis sanções econômicas (BBC, 2020).

A política para o Oriente Médio constituiu uma das áreas de mais clara ruptura com a tradição diplomática brasileira. Durante a campanha eleitoral, Bolsonaro comprometeu-se a transferir a embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, acompanhando a decisão dos Estados Unidos (G1, 2018). A transferência da embaixada gerou apreensão no setor exportador brasileiro,

particularmente na indústria de carnes (O Globo, 2019). Diante dessas pressões, o governo recuou parcialmente e, em dezembro de 2019, foi inaugurado um escritório comercial em Jerusalém para fortalecer parcerias em inovação, tecnologia e investimentos, sem concretizar a transferência da embaixada (Vilela, 2019). O primeiro-ministro israelense Benjamin Netanyahu participou da cerimônia, e o deputado Eduardo Bolsonaro classificou a iniciativa como "primeiro passo para a transferência da embaixada" (Vilela, 2019).

O governo Bolsonaro também articulou aproximação com lideranças de direita nacionalista na Europa, integrando a Aliança pela Liberdade Religiosa lançada em fevereiro de 2020 pelo então secretário de Estado Mike Pompeo, juntamente com Polônia e Hungria (Desideri, 2020). Essa aliança buscava fortalecer o círculo de países governados por líderes de direita, articulando interesses geopolíticos comuns com os EUA e diálogo inter-religioso entre o cristianismo evangélico e posições radicais do sionismo (Desideri, 2020).

Apesar da importância econômica, a retórica de campanha de Bolsonaro foi fortemente crítica à China. O então candidato anunciou que seria "duro com os chineses" e não permitiria que "comprassem o Brasil" (Gonçalves e Teixeira, 2022). Essa postura foi reiterada por Ernesto Araújo, que em diversas ocasiões expressou visão negativa do Partido Comunista Chinês. Durante a pandemia de COVID-19, as tensões se agravaram. O chanceler Araújo descreveu a covid-19 como um "comunavírus", alinhando-se à retórica trumpista que culpava Pequim pela disseminação do vírus (O Globo, 2020b). O governo brasileiro resistiu inicialmente em adquirir vacinas chinesas, criando novos atritos diplomáticos (Hirst e Maciel, 2022). No entanto, a expressividade dos números comerciais e a pressão do setor agropecuário forçaram uma mudança de atitude. Em outubro de 2019, durante visita à China, Bolsonaro moderou o discurso e propôs aumentar investimentos e compras chinesas no Brasil (Gonçalves e Teixeira, 2022).

A política para a América Latina constituiu uma das áreas de mais clara ruptura com a tradição diplomática brasileira. O governo Bolsonaro deu continuidade ao processo de desconstrução, já iniciado no governo Temer, das iniciativas, projetos e compromissos com o progressismo latino-americano (Hirst e Maciel, 2022). A diplomacia brasileira produziu uma política de "má-vizinhança", abrindo mão de

variáveis brandas de poder e impondo uma presença dissuasiva acompanhada por laços econômicos com baixa institucionalização (Hirst e Maciel, 2022).

Em 2019, o Brasil retirou-se oficialmente da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), organização criada em 2008 com participação de doze países sul-americanos (Verdêlio, 2019). A UNASUL havia entrado em crise a partir de 2017, com diversos países suspendendo participações em meio a disputas sobre seus rumos. Bolsonaro justificou a saída alegando que a organização tinha "viés ideológico" e endossou a criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), novo mecanismo de integração .

O MERCOSUL também sofreu esvaziamento. O governo Bolsonaro não dispunha de um projeto propriamente dito para a América Latina e demonstrou desdém pelo regionalismo sul-americano (Hirst e Maciel, 2022). Em 2018, o recém apontado ministro Paulo Guedes declarou que o Mercosul "não é prioridade" de Bolsonaro (Soares, 2018). A participação brasileira nas cúpulas do bloco tornou-se errática, com frequentes ausências presidenciais (Hirst e Maciel, 2022).

Particularmente significativa foi a deterioração das relações com a Venezuela. O governo Bolsonaro rompeu relações diplomáticas com o governo de Nicolás Maduro e reconheceu o líder opositor Juan Guaidó como presidente interino, posição alinhada à dos Estados Unidos e sustentada pelo Grupo de Lima (Valente, 2019). Ameaças de intervenção militar chegaram a ser cogitadas, mas foram abortadas por manifestações contrárias de militares brasileiros, em especial do vice-presidente Hamilton Mourão, que as consideraram "política e militarmente temerárias" (Gonçalves e Teixeira, 2022). Bolsonaro também interferiu em processos eleitorais de países vizinhos, declarando apoio a candidatos conservadores e ameaçando excluir a Argentina do Mercosul caso os candidatos peronistas Alberto Fernández e Cristina Kirchner fossem eleitos (Gonçalves e Teixeira, 2022).

Durante a pandemia de COVID-19, o isolamento brasileiro agravou-se. Bolsonaro foi o único chefe de Estado ausente na videoconferência de alto nível do PROSUL convocada para discutir a pandemia. Esse distanciamento foi respondido com o fechamento de fronteiras por países vizinhos, que passaram a perceber a expansão da covid-19 no Brasil como ameaça sanitária regional (Gonçalves e Teixeira, 2022).

O governo Bolsonaro adotou postura crítica em relação ao multilateralismo, afastando-se do ativismo em organizações internacionais que caracterizara governos anteriores. A defesa histórica brasileira de soluções multilaterais deu lugar a um comportamento mais reativo e contestatório da ordem internacional vigente (Hirst e Maciel, 2022). A atuação nos BRICS refletiu essa mudança. As declarações finais da XI e XII Cúpulas do grupo (Brasília, 2019 e Moscou, 2020) excluíram o tradicional apoio à UNRWA e minimizaram menções a conflitos regionais, refletindo o distanciamento brasileiro das posições consensuais entre emergentes (Hirst e Maciel, 2022). A cooperação no grupo em 2019 foi marcada pela ausência de debates sobre instabilidades políticas na Venezuela, Bolívia e Chile, temas que tradicionalmente pautavam as discussões (Hirst e Maciel, 2022).

Na Organização Mundial da Saúde (OMS) e na Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o governo Bolsonaro adotou postura negacionista durante a pandemia. Ernesto Araújo fez críticas públicas à atuação da OMS, em consonância com o posicionamento dos EUA, que anunciaram retirada da organização (Hirst e Maciel, 2022). O Itamaraty distanciou-se de seu papel historicamente inovador na proposição de normas e possibilidades de colaboração nos âmbitos Norte-Sul e Sul-Sul, passando a mero defensor de ideologias obscurantistas sobre o papel da ciência na política (Hirst e Maciel, 2022).

Em março de 2021, Ernesto Araújo deixou o comando do Itamaraty e foi substituído por Carlos França, cuja nomeação buscou moderar o discurso externo e reduzir tensões internacionais (Albuquerque, 2022). França tentou recuperar o protagonismo do Ministério das Relações Exteriores e tornar a política externa mais previsível, mas enfrentou limitações como baixa força política e interferência constante do presidente (Albuquerque, 2022). Assim, apesar de alguns esforços de ajuste, a política externa permaneceu ambígua e sem mudanças estruturais, mantendo diretrizes centrais do governo Bolsonaro (Saraiva, 2022).

A atuação de França também foi restringida por falta de coesão interna no governo e dificuldades de articulação, o que se refletiu em episódios concretos, como a incapacidade de conter declarações presidenciais, assegurar compromissos internacionais ou estabelecer uma posição consistente na Guerra da Ucrânia (Saraiva, 2022). Desse modo, a política externa seguiu marcada por fragmentação

decisória e por uma postura oscilante entre moderação diplomática e alinhamentos políticos do governo (Saraiva, 2022).

A análise da política externa do governo de Jair Bolsonaro revela um período marcado por tensões entre ruptura e continuidade na inserção internacional do Brasil. De um lado, observa-se a incorporação de uma agenda ideológica que questionou princípios tradicionais da diplomacia brasileira, promovendo uma reorientação discursiva e simbólica da política externa. De outro, fatores estruturais, como interesses econômicos, estrangimentos internacionais e a própria institucionalidade do Itamaraty, atuaram como elementos moderadores, limitando o alcance de mudanças mais profundas. As transformações no Ministério das Relações Exteriores, associadas à perda de centralidade decisória e à atuação de atores paralelos, contribuíram para a fragmentação da política externa, reduzindo sua coerência e previsibilidade. Ao mesmo tempo, as ações no plano internacional evidenciaram um padrão de comportamento marcado por alinhamentos seletivos, tensões diplomáticas e retração em espaços multilaterais tradicionalmente valorizados pelo Brasil.

4.4. A atuação internacional do Brasil no governo Bolsonaro

5. ANÁLISE DO GRAU DE MUDANÇA DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO BOLSONARO

O objetivo deste capítulo é avaliar, à luz da tipologia de mudança em política externa de Charles Hermann (1990), a profundidade das transformações promovidas pela política externa do governo Bolsonaro (2019-2022) em relação ao acumulado histórico da diplomacia brasileira. Para tanto, examina-se cada um dos quatro níveis de mudança propostos pelo autor confrontando as evidências empíricas do período com os princípios e práticas consolidados na tradição da Política Externa Brasileira (PEB).

As mudanças de ajuste envolvem alterações no nível de esforço (maior ou menor) ou no escopo dos destinatários da política, sem modificar o que é feito, como é feito e os propósitos. No governo Bolsonaro, observam-se algumas mudanças que poderiam ser classificadas neste nível, mas que, isoladamente, não explicam a magnitude da transformação. Por exemplo, a redução da participação presidencial em cúpulas regionais (MERCOSUL, PROSUL) e o menor engajamento em fóruns multilaterais, como as COPs do clima, representam uma diminuição do esforço diplomático em determinadas arenas. Da mesma forma, a concentração das visitas de Estado em países alinhados ideologicamente (EUA, Israel, Hungria) em detrimento de parceiros tradicionais (Argentina, países africanos) alterou o escopo dos destinatários. Contudo, essas mudanças de ajuste são consequências de transformações mais profundas, não sua causa ou sua manifestação principal.

As mudanças de programa são qualitativas e envolvem modificações nos métodos ou meios pelos quais os objetivos são perseguidos, mantendo-se os propósitos originais. Neste nível, o governo Bolsonaro promoveu alterações significativas nos instrumentos da política externa. O principal exemplo é a reorganização institucional do Itamaraty. A extinção da Subsecretaria Geral da América Latina e do Caribe, a criação de um departamento exclusivo para os Estados Unidos, o rebaixamento da Divisão de Mudanças Climáticas e a flexibilização para nomeação de não-diplomatas a cargos de chefia (Lei nº 13.844/2019) alteraram a estrutura de meios da diplomacia brasileira. Outra mudança de programa foi a adoção de uma diplomacia paralela, com atores não institucionais (Eduardo Bolsonaro, setores das

Forças Armadas) atuando em negociações internacionais, fragmentando o processo decisório que tradicionalmente era centralizado no MRE.

Ainda assim, essas mudanças nos meios não implicaram, por si sós, o abandono dos propósitos históricos da PEB. Por exemplo, a manutenção do comércio com a China, apesar da retórica anticomunista, demonstra que o objetivo de promover o desenvolvimento por meio do intercâmbio econômico permaneceu operante, ainda que tensionado.

Neste terceiro nível, os próprios propósitos ou problemas que a política externa visa abordar são substituídos ou abandonados. A análise indica que o governo Bolsonaro promoveu uma mudança neste patamar, ainda que não de forma absoluta. O objetivo histórico da PEB, buscar o desenvolvimento nacional por meio de uma inserção internacional autônoma, pragmática e não alinhada, foi parcialmente substituído por um novo propósito: a afirmação de valores conservadores, o combate ao "globalismo" e ao "marxismo cultural", e a instrumentalização da política externa como ferramenta de fidelização da base eleitoral doméstica. Essa substituição de propósito fica evidente em várias ações como: A priorização do alinhamento automático aos Estados Unidos (concessões na OMC, Acordo de Alcântara, apoio à candidatura norte-americana ao BID) em detrimento da autonomia tradicional e o distanciamento da integração regional (saída da UNASUL, esvaziamento do MERCOSUL, ruptura com a Venezuela) substituindo a cooperação sul-americana por um projeto de "má-vizinhança".

No entanto, a permanência de certos objetivos estratégicos, notadamente a manutenção do superávit comercial com a China e a defesa do agronegócio, impôs limites a essa reorientação. A atuação pragmática da ministra Tereza Cristina e do vice-presidente Hamilton Mourão para estabilizar a relação com Pequim demonstra que o abandono do objetivo desenvolvimento não foi completo.

O nível mais profundo de mudança envolve o redirecionamento completo do papel internacional do ator, afetando múltiplas políticas simultaneamente. O governo Bolsonaro não atingiu esse patamar. Para que houvesse uma mudança de orientação internacional, o Brasil teria que romper estruturalmente com a ordem internacional vigente (como fez a Venezuela chavista) ou aderir a um novo bloco

geopolítico de forma irreversível (como a Ucrânia pós-2014). Não foi o caso. A despeito da retórica antiglobalista, o Brasil permaneceu engajado nos principais regimes internacionais. Não houve ruptura de relações diplomáticas com parceiros tradicionais, nem a adoção de um modelo de desenvolvimento autárquico. Além disso, a resiliência institucional do Itamaraty e os freios pragmáticos impostos por setores econômicos e militares impediram que a reorientação ideológica se consolidasse como uma nova orientação permanente. A substituição do chanceler Ernesto Araújo por Carlos França em 2021 é um indicativo claro de que os limites foram reconhecidos.

O modelo analítico de Hermann identifica alguns agentes que interferem no processo decisório da política externa ocasionando nas mudanças. O período foi fortemente marcado por uma dinâmica de mudança conduzida pela liderança política (leader-driven), na qual o presidente Jair Bolsonaro e seus principais aliados buscaram imprimir uma nova direção à política externa. Paralelamente, determinados segmentos da burocracia estatal e grupos de interesse econômicos atuaram como forças moderadoras, limitando a profundidade das transformações propostas. Além disso, a ascensão de uma nova coalizão política doméstica, composta por setores conservadores, militares e grupos econômicos liberais, forneceu as condições políticas para a tentativa de reorientação da política externa.

A partir da aplicação da tipologia de Hermann, conclui-se que a política externa do governo Bolsonaro situa-se predominantemente no Nível de Mudança de Problema/Objetivo, com elementos significativos do Nível de Mudança de Programa, mas sem alcançar o Nível de Mudança de Orientação Internacional. O quadro abaixo sintetiza a comparação entre a tradição da PEB e a atuação do governo Bolsonaro.

Tabela 1: Quadro comparativo: Tradição da PEB vs. Governo Bolsonaro (2019-2022)

Eixo Analítico	Acumulado Histórico da PEB	Governo Bolsonaro (2019-2022)
Objetivo Central	Desenvolvimento nacional via inserção autônoma e pragmatismo.	Afirmação de valores conservadores, combate ao "globalismo" e fidelização eleitoral.
Processo Decisório	Centralizado no Itamaraty (monopólio decisório e alta institucionalização).	Fragmentado, ascensão de "diplomacia paralela" e desinstitucionalização parcial do MRE.

Relação com os EUA	Pragmatismo, busca por autonomia e relacionamento maduro.	Alinhamento automático ("americanismo ideológico") com concessões unilaterais.
América Latina	Cordialidade oficial e busca ativa por integração (MERCOSUL, UNASUL).	"Política de má-vizinhança", saída da UNASUL, esvaziamento do MERCOSUL e hostilidade à Venezuela.
Multilateralismo	Multilateralismo normativo, atuação cooperativa e protagonismo ambiental.	Postura reativa, contestatória, negacionismo e abandono de protagonismo (ex: desistência da COP-25).
Parcerias (ex: China)	Relacionamento estratégico guiado pelo pragmatismo comercial.	Retórica hostil e polarizadora, mas contida por "freios pragmáticos" do agronegócio.

Fonte: Elaboração Própria

Em suma, a política externa do governo Bolsonaro representou uma mudança de problema/objetivo (Nível 3) em dimensões centrais, como a substituição do desenvolvimento autônomo pela afirmação ideológica, o abandono da integração regional e a contestação do multilateralismo normativo. Houve também mudanças significativas nos instrumentos e na estrutura decisória, com o enfraquecimento do Itamaraty e a fragmentação do processo. Contudo, a permanência de interesses econômicos estratégicos (China, agronegócio) e a atuação de forças moderadoras internas impediram a consolidação de uma mudança de orientação internacional (Nível 4).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar se houve mudança na Política Externa Brasileira (PEB) durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), tendo como referência analítica o modelo de mudança em política externa proposto por Charles Hermann (1990). A pesquisa buscou compreender em que medida as diretrizes, práticas e prioridades da política externa nesse período se distanciaram da tradição diplomática brasileira, historicamente marcada por princípios relativamente estáveis.

Para responder a essa questão, foi necessário examinar a natureza e a intensidade das transformações observadas. A aplicação da tipologia de Hermann, que distingue quatro níveis de mudança (ajuste, programa, problema/objetivo e orientação internacional), buscou identificar que as alterações promovidas durante o governo Bolsonaro ocorreram de maneira desigual, variando em profundidade conforme o plano analisado.

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que a política externa brasileira foi historicamente estruturada em torno de princípios e padrões de comportamento relativamente consistentes, entre os quais se destacam a busca por autonomia, o pragmatismo diplomático, a defesa da autodeterminação dos povos, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias e a valorização do multilateralismo. Desde o processo de redemocratização, apesar das variações de estratégia entre diferentes governos, manteve-se como eixo orientador da política externa a busca pelo desenvolvimento nacional por meio de uma inserção internacional soberana. Nesse processo, o Itamaraty historicamente desempenhou papel central como instituição responsável por preservar a continuidade e a coerência da diplomacia brasileira.

A análise do período entre 2019 e 2022, contudo, revela um momento de mudança importante nessa trajetória. A política externa passou a ser fortemente influenciada por uma narrativa ideológica baseada no conservadorismo, no antiglobalismo, no anticomunismo e no nacionalismo religioso, deslocando parcialmente o eixo tradicional da diplomacia brasileira. Nesse contexto, a política externa deixou de ser orientada prioritariamente por uma lógica pragmática de promoção do

desenvolvimento e da autonomia para assumir também uma dimensão de afirmação identitária e ideológica.

No plano das ações concretas, essa mudança se manifestou em diversas iniciativas e posicionamentos. Primeiramente, o Brasil adotou um alinhamento intenso e pouco pragmático aos Estados Unidos durante a administração de Donald Trump. Esse alinhamento resultou em concessões unilaterais sem contrapartidas equivalentes, como a abdicação do status de país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a abertura de cotas de importação lesivas a produtores nacionais. Na América Latina, o princípio da cordialidade oficial e da integração foi substituído por uma "política de má-vizinhança". O Brasil retirou-se oficialmente da UNASUL, esvaziou a importância do MERCOSUL e adotou uma postura de hostilidade em relação à Venezuela, rompendo, principalmente, com a busca pela integração regional no continente. Simultaneamente, no cenário multilateral, o país assumiu uma postura negacionista e contestatória, evidenciada pela recusa em sediar a COP-25, pelos atritos na Organização Mundial da Saúde (OMS) durante a pandemia e pelo distanciamento do apoio histórico à causa palestina, inclusive com a abertura de um escritório comercial em Jerusalém. Internamente, observou-se o tensionamento e a desestruturação do Itamaraty, com mudanças no seu organograma e flexibilização dos cargos diplomáticos.

Apesar da retórica de ruptura e do voluntarismo ideológico, a pesquisa identificou que essa reorientação encontrou limitações estruturais e freios pragmáticos que impediram uma guinada absoluta. As tensões entre a ala ideológica do governo e os setores pragmáticos (militares, agronegócio e liberais econômicos) atuaram como moderadores da mudança.

O principal exemplo dessa limitação ocorreu nas relações com a China. A despeito da forte retórica anticomunista do presidente e do ex-chanceler Ernesto Araújo, a dependência econômica brasileira conteve o ímpeto de ruptura. A pressão direta do setor do agronegócio forçou o governo a manter a parceria, levando a atuações pragmáticas da ministra da Agricultura, Tereza Cristina, e do vice-presidente Hamilton Mourão, que viajaram à China para estabilizar a relação e garantir o fluxo de exportações. Outro exemplo claro de limitação pragmática vinda da ala militar ocorreu no trato com a Venezuela. Quando a ala ideológica flertou com a

possibilidade de apoiar ameaças de intervenção militar no país vizinho, a medida foi prontamente barrada por manifestações de militares do governo, em especial do vice-presidente, que classificou a ideia como "política e militarmente temerária". Ademais, o próprio alinhamento automático aos Estados Unidos demonstrou sua fragilidade e limite ao se revelar dependente da permanência de Donald Trump no poder. Com a eleição de Joe Biden em 2020, as relações bilaterais esfriaram consideravelmente, evidenciando que a aliança estava calcada em afinidades de governos, e não em interesses de Estado.

A aplicação da tipologia de Hermann permite compreender essas transformações de maneira mais precisa. As ações do governo Bolsonaro superaram as mudanças marginais de Ajuste (Nível 1), que alteram apenas a intensidade do esforço, e as mudanças de Programa (Nível 2), que alteram apenas os instrumentos de atuação. Nesse sentido, a reorganização interna do Itamaraty, a extinção ou reestruturação de divisões temáticas, como para a América Latina e para o meio ambiente, e o fortalecimento de canais informais de atuação diplomática evidenciaram mudanças significativas na forma de condução da política externa.

Dessa forma, conclui-se que o nível de mudança configura uma Mudança de Problema/Objetivo (Nível 3). Nesse nível, os propósitos centrais que fundamentam a política externa são substituídos ou abandonados. O objetivo histórico de buscar o desenvolvimento nacional através de uma inserção autônoma, pragmática e não-alinhada foi substituído. Em seu lugar, a política externa passou a ter como objetivo principal a afirmação de valores conservadores, o combate ao chamado "globalismo" e a polarização com rivais políticos e governos progressistas, instrumentalizando a diplomacia para a fidelização de uma base eleitoral doméstica. Nesse processo, objetivos tradicionais, como o fortalecimento da integração regional e a cooperação Sul-Sul, perderam centralidade na agenda, dando lugar a alinhamentos baseados em afinidades ideológicas.

Contudo, a permanência de certos objetivos estratégicos de Estado, em especial a manutenção de parcerias estratégicas por meio da promoção do comércio exterior, impôs limites concretos a essa reorientação, contribuindo para a não caracterização da de uma Mudança de Orientação Internacional (Nível 4). A mudança de orientação implica uma alteração fundamental no papel internacional do ator e em suas

atividades, não sendo apenas uma política, mas muitas que são mais ou menos simultaneamente alteradas.

Diante desse quadro, é possível concluir que o governo Bolsonaro representou uma ruptura relevante na política externa brasileira, mas uma ruptura que pode ser qualificada como parcial e de intensidade variável. Embora tenha havido uma tentativa clara de promover uma mudança de orientação internacional, essa transformação não se consolidou plenamente. As mudanças mais concretas e duradouras ocorreram sobretudo nos níveis de programa e de objetivos, onde as alterações nos instrumentos e nas prioridades da política externa se tornaram mais evidentes.

Mesmo em um contexto de forte tensionamento político e institucional, a tradição diplomática brasileira demonstrou certo grau de resiliência. A atuação de setores pragmáticos do governo, a resistência de parte da burocracia diplomática e as restrições impostas pela realidade econômica internacional impediram que a reorientação ideológica se materializasse de forma completa. A substituição do chanceler Ernesto Araújo por Carlos França, em 2021, pode ser interpretada como um indicativo dos limites desse projeto e como uma tentativa de reduzir os custos diplomáticos acumulados ao longo do período.

O período analisado foi marcado, portanto, por um processo de desinstitucionalização parcial da política externa, no qual uma política tradicionalmente estruturada como política de Estado passou a refletir de maneira mais direta disputas ideológicas e dinâmicas da política doméstica. Ainda que as forças estruturais da diplomacia brasileira tenham impedido rupturas ainda mais profundas e irreversíveis, o governo Bolsonaro deixou como legado um cenário de desgaste da imagem internacional do país, enfraquecimento de canais diplomáticos e necessidade de reconstrução da credibilidade externa.

Por fim, a experiência recente evidencia a importância das instituições diplomáticas e da memória histórica da política externa como elementos de estabilidade e continuidade. O caso brasileiro demonstra que mudanças em política externa são resultado de processos complexos, nos quais liderança política, instituições, interesses econômicos e contextos internacionais interagem de maneira contínua. A análise desse período contribui, portanto, para compreender não apenas os limites e

possibilidades de transformação da política externa brasileira, mas também os mecanismos pelos quais políticas de Estado podem ser tensionadas, reformuladas ou parcialmente reconfiguradas em contextos de polarização política e mudança governamental.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Roberto. **Riscos da diplomacia paralela**. O Globo, Rio de Janeiro, 9 maio 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opinia0/artigo-riscos-da-diplomacia-paralela-23651422>. Acesso em: 23 mar. 2026.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil retira candidatura para sediar a COP 25 em 2019**. Brasília, DF, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-11/brasil-retira-candidatura-para-sediar-cop-25-em-2019>. Acesso em: 23 mar. 2026.

ALBUQUERQUE, Larissa Aguiar. **A descontinuidade da política externa brasileira no governo Bolsonaro e o papel da reorganização do Itamaraty**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2022

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Nunca antes na diplomacia...**: a política externa brasileira em tempos não convencionais. Curitiba: Appris, 2014.

ARAÚJO, Ernesto. **Trump e o Ocidente**. Cadernos do IPRI, Brasília, DF, n. 40, p. 323-358, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/376162050_Trump_e_o_Ocidente. Acesso em: 23 mar. 2026.

ARAÚJO, Ernesto. **Discurso do Embaixador Ernesto Araújo na cerimônia de posse como Ministro das Relações Exteriores**. Brasília, DF: Itamaraty/FUNAG, 2 jan. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurs-o-do-embaixador-ernesto-araujo-na-cerimonia-de-posse-como-ministro-das-relacoes-exteriores-em-brasilia-02-01-2019>. Acesso em: 23 mar. 2026.

ARAÚJO, Ernesto. **Artigo do Ministro Ernesto Araújo publicado pela Bloomberg**. Brasília, DF: Itamaraty/FUNAG, 6 jan. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/artigo-do-ministro-ernesto-araujo-publicado-pela-bloomberg>. Acesso em: 23 mar. 2026.

ARAÚJO, Ernesto. **Now and Forward: Brazil's New Foreign Policy**. The New Criterion, New York, v. 37, n. 10, jun. 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/artigo-do-ministro-ernesto-araujo-publicado-na-revista-the-new-criterion>. Acesso em: 23 mar. 2026.

ARAÚJO, Ernesto. **Discurso do Ministro Ernesto Araújo por ocasião da visita à Heritage Foundation**. Washington, DC: Itamaraty, 11 set. 2019d. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/discursos-artigos-e-entre-vistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/palestra-do-ministro-ernesto-araujo-na-heritage-foundation-washington-11-09-2019. Acesso em: 23 mar. 2026.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização: 1985-2002** (Tomo I). Brasília, DF: FUNAG, 2012. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/949-A_Pol%C3%ADtica_Externa_ap%C3%B3s_a_redemocratiza%C3%A7%C3%A3o_TOMO_I.pdf. Acesso em: 23 mar. 2026.

BBC NEWS BRASIL. **Como o Brasil se tornou o 'pária' ambiental do mundo**. 11 out. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50009155>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BBC NEWS BRASIL. **Brasil é o único país do G20 a não parabenizar Biden; o que governo Bolsonaro ganha e perde com isso?** 15 dez. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55326854>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BBC NEWS BRASIL. **O que fica do legado de Ernesto Araújo no Itamaraty e por que ele saiu**. 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56570803>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. [Presidência da República]. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional**. Brasília, DF: Biblioteca da Presidência, 1 jan. 2019a. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. [Presidência da República]. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial**. Brasília, DF: Biblioteca da Presidência, 1 jan. 2019b. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. [Presidência da República]. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Brasília, DF: FUNAG, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discursos/discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 23 mar. 2026.

CARVALHO, T.; LOPES, D. B. **Política externa ou campanha eleitoral por outros meios?** O Globo, Rio de Janeiro, 20 jun. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-politica-externa-ou-campanha-eleitoral-por-ou-tros-meios-24500664>. Acesso em: 23 mar. 2026.

CASARÕES, Guilherme. **Análise: o Brasil a caminho das Índias e o triunfo do nacionalismo religioso**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 26 jan. 2020. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,analise-o-brasil-a-caminho-das-indias-e-o-triunfo-do-nacionalismo-religioso,70003172473>. Acesso em: 23 mar. 2026.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. rev. e ampl. Brasília, DF: Editora UnB, 2011.

CHEIBUB, Zairo Beira. **Diplomacia, diplomatas e política externa**: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. 1984. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984.

COLETTA, Ricardo Della. **Ernesto Araújo exclui curso sobre América Latina de formação de diplomatas**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 19 fev. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/chanceler-exclui-curso-sobre-america-latina-de-formacao-de-diplomatas.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2026.

CORNETET, João Marcelo. **As políticas externas de Lula da Silva e Dilma Rousseff**: uma análise comparativa. 2014. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CRUSOÉ. **França e Irlanda declaram oposição a acordo com Mercosul**. 23 ago. 2019. Disponível em: <https://crusoe.com.br/diario/franca-e-irlanda-declaram-oposicao-a-acordo-com-merc-sul/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

DE ORTE, Henrique. **Araújo critica Foucault, Lacan e Rosa Luxemburgo e ataca 'climatismo' em palestra nos EUA**. O Globo, Washington, 11 set. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/araujo-critica-foucault-lacan-rosa-luxemburgo-ataca-climatismo-em-palestra-nos-eua-23942149>. Acesso em: 23 mar. 2026.

DESIDERI, Leonardo. **O que é a Aliança Internacional pela Liberdade Religiosa, que o Brasil acaba de aderir**. Gazeta do Povo, Curitiba, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/principios-da-alianca-pela-liberdade-religiosa/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

FONSECA JÚNIOR, Gerson. A diplomacia brasileira e o multilateralismo. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 20, n. 41, p. 119-142, nov. 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7757614>. Acesso em: 23 mar. 2026.

FONSECA JÚNIOR, Gerson. **Constantes e variações**: a diplomacia multilateral do Brasil. Porto Alegre: Leitura XXI, 2015.

FREIXO, Adriano de. **As relações exteriores**: cem dias do Governo Bolsonaro. Niterói: UNESA, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/38765193/As_rela%C3%A7%C3%B5es_exteriores_Cem_dias_do_Governo_Bolsonaro. Acesso em: 23 mar. 2026.

G1. **Bolsonaro diz a jornal israelense que Brasil transferirá embaixada de Tel Aviv para Jerusalém**. 1 nov. 2018. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/11/01/bolsonaro-diz-a-jornal-israelense-que-brasil-transferira-embaixada-de-tel-aviv-para-jerusalem.ghtml>. Acesso em: 23 mar. 2026.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. **Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA**. Sul Global, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 192-211, 2020.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em: 23 mar. 2026.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu Morato. **A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro**. SciELO Preprints, 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771>. Acesso em: 23 mar. 2026.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna Restum. **O Estilo Bolsonaro de governar e a política externa**. Boletim OPSA, Rio de Janeiro, n. 1, jan./mar. 2019.

MELLO, Flavia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

NEGRÃO, Heloísa. **Após Alemanha, Noruega também bloqueia repasses para Amazônia**. El País, 15 ago. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html. Acesso em: 23 mar. 2026.

NERY, Tiago. **A ruptura na política externa brasileira e suas dimensões doméstica e geopolítica: subordinação internacional, fragmentação regional e resposta à pandemia**. Princípios, São Paulo, n. 160, p. 88-111, out./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/42>. Acesso em: 23 mar. 2026.

O ESTADO DE S. PAULO. **Ex-chanceleres criticam política externa de Bolsonaro e Araújo**. São Paulo, 8 maio 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ex-chanceleres-criticam-politica-externa-de-bolsonaro-e-araujo,70003286748>. Acesso em: 23 mar. 2026.

O GLOBO. **Recuo de Bolsonaro sobre embaixada em Jerusalém é resultado da pressão do setor agroexportador**. Rio de Janeiro, 31 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/recuo-de-bolsonaro-sobre-embaixada-em-jerusalem-resultado-da-pressao-do-setor-agroexportador-23564119>. Acesso em: 23 mar. 2026.

O GLOBO. **Ex-ministros de Relações Exteriores fazem encontro virtual para discutir crise na diplomacia brasileira**. Rio de Janeiro, 24 abr. 2020a. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/mundo/ex-ministros-de-relacoes-exteriores-fazem-encontro-virtual-para-discutir-crise-na-diplomacia-brasileira-24393110>. Acesso em: 23 mar. 2026.

O GLOBO. **Covid-19: Ernesto Araújo denuncia 'comunavírus', ataca OMS e diz que pandemia serve a projeto de domínio global**. Rio de Janeiro, 22 abr. 2020b. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/mundo/covid-19-ernesto-araujo-denuncia-comunavirus-ataca-oms-24387155>. Acesso em: 23 mar. 2026.

OLIVEIRA, Eliane; BATISTA, Henrique Gomes. **Após EUA anunciarem nome próprio ao BID, Brasil afirma que apoia candidatura americana**. O Globo, Rio de Janeiro, 17 jun. 2020. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/economia/apos-eua-anunciarem-nome-proprio-ao-bid-brasil-afirma-que-apoia-candidatura-americana-24484475>. Acesso em: 23 mar. 2026.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PINHEIRO, Letícia; SANTOS, Leandro Wolpert dos. **O Itamaraty na política externa do governo Bolsonaro**. Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, 1 fev. 2022. Disponível em:

<https://diplomatique.org.br/o-itamaraty-na-politica-externa-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na história do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **O evangelho do Barão**: Rio Branco e a identidade brasileira. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural**

Internacional, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2010.5285>. Acesso em: 23 mar. 2026.

SARAIVA, Miriam Gomes. **A política externa brasileira mudou com o novo chanceler?** *Latinoamérica21*, [s. l.], 12 mar. 2022a. Disponível em:

<https://latinoamerica21.com/br/apolitica-externa-brasileira-mudou-com-o-novo-chanceler/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

SARAIVA, Miriam Gomes; ALBUQUERQUE, F. L. Como mudar uma política externa? **CEBRI-Revista**: Brazilian Journal of International Affairs, Rio de Janeiro, n. 1, p. 148-166, jan./mar. 2022b. Disponível em:

<https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/10>. Acesso em: 23 mar. 2026.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. **Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro**. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 64, p. 117-137, dez. 2019. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri64/RI_64_art08_MGSAVCS.pdf. Acesso em: 23 mar. 2026.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 24-42, 2019.

SILVA, André Luiz Reis da. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Carta Internacional**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 21-34, 2012.

SILVA, Isabella de Castro; MESQUITA, Luan. A política externa brasileira e os direitos humanos pós-redemocratização. **Caderno de Relações Internacionais**, [s. l.], v. 13, n. 25, p. 45-65, 2022.

MAITINO, Martin Egon; SILVEIRA, Kaiutan Venerando Ruiz da. A tradição de se renovar: propostas de reforma do Itamaraty sob Bolsonaro. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 5, p. 147-194, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/79/a-tradicao-de-se-renovar-propostas-de-reforma-do-itamaraty-sob-bolsonaro>. Acesso em: 23 mar. 2026.

SOARES, Ingrid. **Paulo Guedes diz que Mercosul não será prioridade em governo Bolsonaro**. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-prioridade-em-governo-bolsonaro-23194734>. Acesso em: 23 mar. 2026.

SOUZA, Hannah Guedes de. O Ethos do Itamaraty: análise sobre a instituição e a socialização dos diplomatas. **Espirales**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 43-70, dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/espirales/article/view/1442>. Acesso em: 23 mar. 2026.

VALENTE, Jonas. **Brasil reconhece Guaidó como presidente interino da Venezuela**. Brasília, DF: Agência Brasil, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/brasil-reconhece-guaido-como-presidente-interino-da-venezuela>. Acesso em: 23 mar. 2026.

VERDÉLIO, Andreia. **Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosul**. Brasília, DF: Agência Brasil, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>. Acesso em: 23 mar. 2026.

VILELA, Pedro Rafael. **Bolsonaro defendeu não realizar COP 25 no Brasil**. Brasília, DF: Agência Brasil, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-11/bolsonaro-defendeu-nao-realizar-cop-25-no-brasil>. Acesso em: 23 mar. 2026.

VILELA, Pedro Rafael. **Bolsonaro sinaliza desejo de transferir embaixada do Brasil em Israel**. Brasília, DF: Agência Brasil, 15 dez. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-12/bolsonaro-sinaliza-desejo-de-transferir-embaixada-do-brasil-em-israel>. Acesso em: 23 mar. 2026.

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

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração**. *INTERthesis*, v. 1, n. 1, p. 1-44, 2004.