

A política externa da presidência Lula da Silva: balanços e destinos

The foreign policy of the Lula da Silva presidency: balances and destinations

Pedro Feliú Ribeiro¹

Resumo

O presente artigo apresenta um breve balanço da política externa brasileira dos primeiros mandatos do presidente Lula, projetando em seu terceiro mandato os desafios e as possibilidades da inserção internacional do país. Empiricamente, utilizamos o índice de política externa para descrever o desenvolvimento recente do engajamento bilateral do Brasil, possibilitando avaliar a política externa passada em função dos contextos internacional e doméstico. O argumento central do artigo é a impossibilidade de repetir a expansão da política externa observada nos anos 2000 em função de restrições sistêmicas e orçamentárias, limitando a capacidade de liderança do Brasil. A universalização de parcerias, a instrumentalização do meio ambiente para a obtenção de recursos e a liderança no combate à pobreza são iniciativas recentes com potencial de sucesso. Menos ambiciosa, a política externa do terceiro mandato de Lula deve servir de instrumento para a obtenção de recursos, ajustando a posição atual do Brasil no mundo.

Palavras-chave: Política externa; Lula; Terceiro mandato.

Abstract

This article presents a brief assessment of Brazilian foreign policy during President Lula's first terms, projecting the challenges and possibilities for the country's international insertion into his third term. Empirically, we use the foreign policy index to describe the recent development of Brazil's bilateral engagement, enabling us to evaluate past foreign policy in light of the international and domestic contexts. The central argument of the article is the impossibility of repeating the expansion of foreign policy observed in the 2000s due to systemic and budgetary constraints, limiting Brazil's leadership capacity. The universalization of partnerships, the instrumentalization of the environment to obtain resources and leadership in the fight against poverty are recent initiatives with potential for success. Less ambitious, the foreign policy of Lula's third term should serve as an instrument for obtaining resources, adjusting Brazil's current position in the world.

Keywords: Foreign policy; Lula; Third term.

¹ Bolsista de Produtividade em Pesquisa - Nível 2 - do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasília, Distrito Federal, Brasil. Doutorado em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, São Paulo, Brasil. Docente no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), São Paulo, São Paulo, Brasil. *E-mail:* pedrofeliu@usp.br; Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6857-8683>

1. Introdução

A política externa nos dois primeiros governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) é frequentemente descrita como um momento de ascensão do Brasil no mundo (Carranza, 2016; Cervo, 2010; Saraiva, 2010), autoadjetivada como ativa e alta (Amorim, 2022). A percepção de um mundo multipolar cujo lugar do Brasil estava ao alcance dos olhos, somada a uma economia internacional favorável e a construção de uma base legislativa majoritária no âmbito doméstico impulsionaram a expansão da política externa brasileira em 8 anos do primeiro governo petista. O comprometimento dos recursos nacionais com a expansão da influência brasileira para além da América do Sul foi sem precedentes, robustecendo a legitimidade da demanda brasileira por reforma da ordem global pós-Guerra Fria. Os 12 anos seguintes à expansão de Lula foram acompanhados de retração na política externa brasileira (Malamud, 2017; Schenoni *et al.*, 2022; Zanini, 2017), frustrando as aspirações do Brasil ser um dos polos de uma nova ordem global. Crise econômica, crise política, ascensão da extrema direita e um mundo completamente diferente e mais hostil do que o dos anos 2000 nos forçam a repensar a estratégia de inserção internacional do país.

Com a chegada do terceiro mandato do governo Lula (2023-atual), em um contexto de escassez orçamentária e intensa barganha com o Congresso Nacional, a elaboração de uma estratégia de inserção internacional sem condições materiais é o principal desafio da diplomacia. Nos dois primeiros mandatos presidenciais de Lula, o Brasil viveu expansão econômica, assim como seus pares do Sul Global. Embora essa expansão não tenha sido tão intensa como na Índia e China, por exemplo, a capacidade econômica do Brasil permitia a formulação de uma política externa mais ambiciosa, com a liderança de uma operação de paz, o aumento do gasto com a cooperação internacional, a expansão da rede diplomática brasileira, aumento da participação em organizações internacionais, financiamento de projetos de infraestrutura no exterior e até a tentativa de mediar tensões nucleares no Irã.

A realidade do país, nos anos 2023 e 2024, é muito distinta daquela vivida pelo presidente nos dois primeiros mandatos, seja no âmbito doméstico ou internacional. O mundo experimenta hoje alguns movimentos cruciais que estreitam as possibilidades de um país emergente lograr protagonismo: o retorno da supremacia da segurança na agenda internacional com a escalada de conflitos e expansão da OTAN, o declínio de instituições internacionais como a Organização Mundial do Comércio e o acirramento da rivalidade entre EUA e China. No âmbito doméstico, o país sofre ainda para se recuperar da depressão econômica iniciada em 2015, o Congresso Nacional é mais conservador e polarizado ideologicamente (Zucco; Power, 2024) e o Executivo já não controla mais o orçamento (Faria, 2022), dificultando o empreendimento de recursos nacionais na política externa.

O objetivo do presente artigo é realizar um balanço dos dois primeiros mandatos de Lula e analisar as possibilidades sistêmicas atuais de incremento da posição do Brasil no mundo. Na próxima seção descrevemos a evolução do engajamento internacional brasileiro de 1998 a 2022, com especial foco nos mandatos de Lula. Na terceira seção delineamos brevemente o contexto internacional do terceiro mandato de Lula, avaliando as possibilidades e restrições da inserção brasileira. Na quarta seção apresentamos as considerações finais.

2. O engajamento internacional do Brasil: ascensão e queda

Para avaliar empiricamente o movimento de ascensão da política externa nos governos Lula e posterior declínio, recorreremos ao Índice de Política Externa, construído a partir de dados que reúne informações sobre o engajamento bilateral do Brasil em distintas dimensões da inserção internacional. A avaliação da política externa encontra dificuldade na definição dos objetivos da mesma, frequentemente formulados de maneira vaga e de difícil mensuração, seja quantitativamente ou qualitativamente (Banks, 2011; Kleistra; Willigen, 2010; Pahlavi, 2007; Sommerfeldt; Buhmann, 2019). A avaliação

de sucesso ou fracasso da política externa demanda o estabelecimento de um objetivo tangível, passível de mensuração dos custos da iniciativa, da eficácia dos instrumentos utilizados, assim como a comparação com instrumentos alternativos que também poderiam ser empregados (Baldwin, 2000).

O índice de política externa, ao mensurar o nível de engajamento bilateral do Brasil com

os países em distintas dimensões, permite avaliar o objetivo tangível de aumentar ou manter o grau de engajamento. O índice foi elaborado por Rodrigues, Urdinez e Oliveira (2019) e atualizamos o mesmo até 2022, originalmente o índice cobre 1998 a 2014. A Tabela 1 a seguir descreve as variáveis que compõem o índice de política externa utilizado.

Tabela 1 - Variáveis do Índice de Política Externa.

Variável	Descrição	Fonte
Exportações e Importações	Exportações e Importações anuais por país (U.S.\$).	Fundo Monetário Internacional
Acordos Bilaterais	Quantidade de acordos bilaterais a cada ano com cada país.	Concórdia, Itamaraty
Convergência nas Instituições Financeiras Internacionais	Medida de apoio à representação do Brasil nos conselhos executivos do FMI, Banco Mundial e coparticipação em coligações de que o país pertença no âmbito da OMC. Varia de 0 a 1.	Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio
Embaixadas	Presença de embaixada (codifica como 1) ou sem embaixada (codificado como 0).	Itamaraty
Programas de Cooperação	Se o país for anfitrião de uma missão de cooperação ou de um projeto de cooperação bilateral em determinado ano. Valores 0 ou 1.	Itamaraty, IPEA e Agência Brasileira de Cooperação (COBRADI)
Arranjos Inter-regionais	Quartil em que o número de coparticipação nos mecanismos inter-regionais a cada ano varia de 0 a 1.	Itamaraty. <i>Sites</i> oficiais das Organizações Internacionais
Votos na UNGA	Similaridade no padrão de votos na Assembleia Geral da ONU, variando de 0 a 1.	Bailey, Strezhnev e Voeten (2017)

Fonte: Rodrigues, Urdinez e Oliveira (2019) e elaboração própria.

Para produzir o índice agregando todas as variáveis destacadas na Tabela 1, foi empregada a análise fatorial. Basicamente a técnica permite reduzir a dimensionalidade dos dados em apenas um componente, possibilitando a criação do índice. Os cinco primeiros componentes resultantes da análise fatorial foram mantidos para a decomposição dos dados e foi utilizada a rotação *varimax*. Após gerar os fatores e rotar a matriz resultante, a variação explicada de cada um dos três componentes foi utilizada como peso para combinar os fatores em

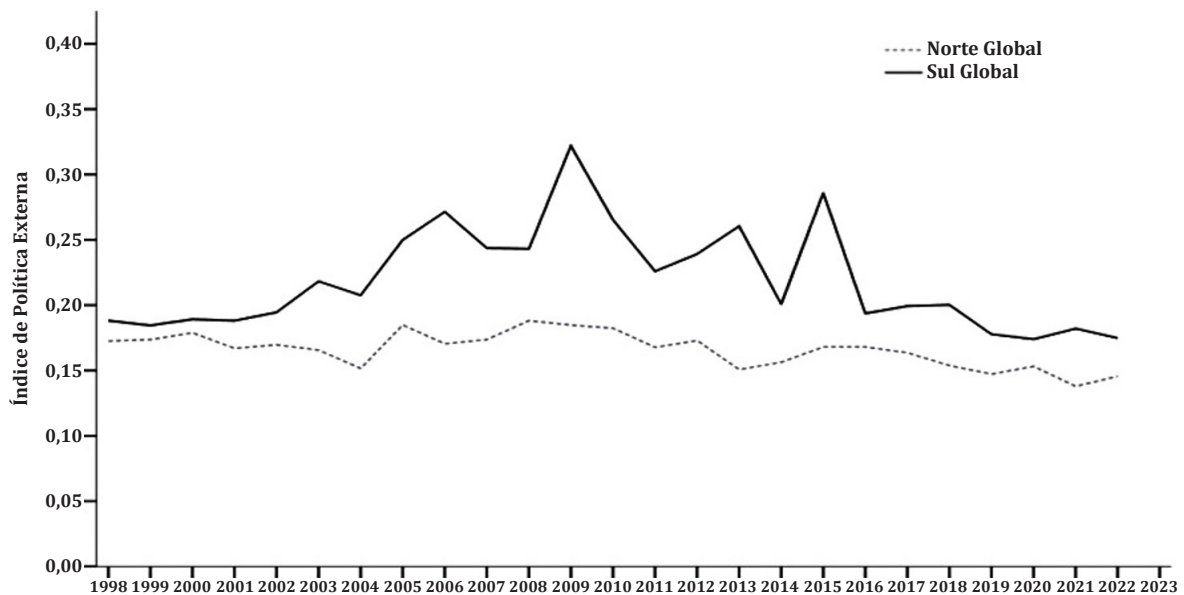
uma única variável, resultando no índice de política externa. Após esse processo, os valores representados no índice foram padronizados para variar de 0 a 1, sendo 0 o menor engajamento internacional possível e 1 seu valor máximo. No Apêndice reportamos indicadores relevantes da estimação da análise fatorial que originou o índice.

Na Figura 1 abaixo exibimos o índice de política externa médio por ano, desagregado por países do Sul Global e Norte Global. Essa distinção é relevante dada a ênfase da política externa

de Lula nos anos 2000 na expansão da cooperação com os países do Sul Global (Milani; Pinheiro; Lima, 2017; Oliveira, 2005; Rodrigues; Urdinez; Oliveira, 2019). A oposição entre o Sul e o Norte globais ganha força como uma ideologia internacional a partir da Conferência de Bandung, em 1955, com a liderança da Índia e Indonésia e a criação do G77. A ideia fundamental é o compartilhamento de identidade e interesses entre os países do Sul, notadamente o passado colonial e o objetivo fundamental do desenvolvimento. Na Assembleia Geral da ONU (AGONU) o comportamento dos países segue essa estruturação ideológica, ocorrendo elevada convergência dos votos dos países do Sul (Bailey; Strezhnev; Voeten, 2017). Podemos

resumir a ideologia do Sul Global em torno dos seguintes argumentos: a inadmissibilidade do governo da minoria branca; a descolonização; a necessidade de reorganização da injusta e desigual economia global; a obrigação moral e política dos países de alta renda transferir recursos para superar a pobreza global, cuja existência constitui uma violação dos direitos humanos; a necessidade de cooperação dos estados em desenvolvimento e pós-coloniais; o compromisso com uma noção de soberania que proíbe a interferência externa dentro das fronteiras de um estado, mas prescreve apoio externo; e a oposição ao domínio das grandes potências combinado com o apoio à multipolaridade e ao multilateralismo (Lees, 2023).

Figura 1 - Engajamento Internacional médio do Brasil por ano e região do globo.



Fonte: elaboração própria.

É bastante evidente na figura acima o crescimento das relações do Brasil com o Sul Global a partir de 2000, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No final do segundo mandato do governo Lula observamos o ápice das relações com os países do Sul, ocorrendo outro importante pico no governo Dilma Rousseff (2011-2016). Também é interessante notar uma relativa estabilidade ao longo de toda a série histórica no engajamento brasileiro com o Norte

Global. A ênfase no aumento do engajamento com o Sul Global não deve ser interpretada como opções excludentes, ao contrário, nos primeiros mandatos de Lula houve aumento em ambos, com maior proeminência para o Sul Global. Sem dúvidas é no Sul Global onde o Brasil tem possibilidades de expandir a sua influência internacional e se posicionar como importante liderança global em prol do desenvolvimento (Lima, 2005). As relações de Brasília com países do norte como os EUA, União

Europeia, Japão e Canadá são altamente cooperativas, constituindo eixo fundamental do investimento diplomático brasileiro. Contudo, em termos de expansão da influência brasileira, pode-se interpretar que essas relações atingiram um teto, ou seja, oferecem pouco espaço para expansão. Como não são estratégias excludentes e é possível manter o nível de cooperação com os países do Norte Global, do segundo mandato de Cardoso ao governo Dilma, a política externa brasileira mirou os países do sul, cujo crescimento econômico e comercial, aliado à necessidade de infraestrutura, possibilitou opções atraentes de cooperação internacional.

Dentre as ações mais relevantes dos dois primeiros mandatos de Lula no investimento das relações Sul-Sul destacam-se o envio de tropas ao Haiti em 2004, a estruturação do BRICS em 2009, o aumento expressivo dos gastos em ajuda externa e programas de cooperação, a liderança no G20 nas negociações da OMC e a criação da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas).

O envio de tropas ao Haiti, assumindo pela primeira vez a liderança militar de uma missão de paz na ONU, representou a ação mais contundente do Brasil na aspiração ao assento permanente do Conselho de Segurança da ONU (CSONU). Atendendo a um pedido dos EUA, o presidente Lula aceita o comando da missão e o Brasil de 2004 a 2017 compromete no total 37 mil soldados² e um gasto de aproximadamente 2 bilhões de reais (um terço deste valor foi reembolsado pela ONU)³. Antes do Haiti, o maior envio brasileiro tinha sido para a missão em Angola (UNAVEM III), totalizando 4.174 soldados. O investimento realizado buscou lastrear a candidatura brasileira ao assento permanente no CSONU, em conjunto com Japão, Alemanha e Índia, no chamado G4. Enquanto os dois primeiros parceiros do pleito estão entre os maiores contribuidores financeiros das missões de paz da ONU, a Índia é um dos países que mais cedem tropas no mundo. Assim, o Brasil precisava convergir a sua retórica reformista do sistema

internacional em investimento material, convencendo a comunidade internacional de sua capacidade em ofertar segurança e promover o desenvolvimento das nações periféricas.

Em 2023, já no terceiro mandato de Lula, o Brasil foi novamente convidado a liderar uma nova missão no Haiti, dado o fracasso da MINUSTAH e a deterioração das condições políticas e sociais do país caribenho. Desta vez, em um cenário de escassez orçamentária, o governo brasileiro recusou o convite, alegando que as condições para o desenvolvimento do Haiti não foram dadas pela comunidade internacional e o envio de tropas não seria eficiente. Retórica diplomática à parte, o Brasil demonstrou baixa capacidade em manter estável o comprometimento material com a oferta de bens públicos internacionais como a estabilização de um país. Segundo Mendes (2015), o fato de o Brasil não possuir capacidades materiais suficientes para desempenhar um papel relevante na segurança internacional torna a busca pelo assento permanente uma aposta equivocada. Segundo o autor, no momento em que o CSONU for reformado sem espelhar a configuração da distribuição de poder global, a instituição perderá efeito e importância, sucumbindo à irrelevância (Mendes, 2015). A recente recusa do Brasil em contribuir decisivamente com uma nova missão no Haiti em 2023, convite aceito pelo Quênia, corrobora a interpretação de baixa capacidade do Brasil liderar missões de paz e compor o CSONU como membro permanente.

A aproximação do Brasil com a Índia, África do Sul, Turquia, China e Rússia é elemento crucial da estratégia de investimento diplomático nos países do Sul Global. A constituição do fórum de consulta e cooperação em assuntos globais entre Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) foi formalizada em junho de 2003 e é uma das tentativas desses países ofertarem uma alternativa Sul-Sul no bojo da reforma do sistema internacional. Lançado em 2009, o BRICS, reunindo hoje Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Egito, Emirados Árabes, Etiópia,

² UN USC data.

³ Ministério da Defesa.

Irã e Arábia Saudita, possui o mesmo intuito que o IBSA, só que com mais musculatura e menos democracia entre seus membros. Contudo, o BRICS, diferentemente do IBSA, possui um caráter também econômico, ganhando destaque a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) em 2014, gerando uma oferta de empréstimos voltados ao desenvolvimento sem as tradicionais amarras liberais do FMI. Embora muito menor do que o seu competidor liderado pelos EUA, o NBD hoje se expandiu com a admissão de Bangladesh, Uruguai, Egito, Emirados Árabes e é uma concreta fonte de recurso originada do Sul Global para o Sul Global.

A ênfase do NBD no auxílio ao desenvolvimento sem intervenção nas economias domésticas converge com os preceitos ideológicos do G77, tornando realidade material uma aspiração predominantemente discursiva. O BRICS se expandiu com a entrada de novos membros e, com a liderança da China, busca desafiar a hegemonia do dólar americano. A presença do Brasil no BRICS e outros fóruns Sul-Sul possui a capacidade de elevar a relevância do país no mundo, principalmente em uma chave mediadora entre EUA, União Europeia e Japão de um lado e China e Rússia de outro. A posição da Índia nesse sentido é muito ilustrativa de uma estratégia de barganha entre as principais potências globais. Ao mesmo tempo que a Índia compõe o BRICS e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura ao lado da China, também faz parte da coalizão militar QUAD (*Quadrilateral Security Dialogue*), cujo objetivo é conter militarmente Pequim na região do Indo-Pacífico. Ao se tornar importante ativo para ambas as principais potências, Nova Deli é capaz de barganhar ganhos mais substanciais em sua política externa (Plagemann; Destradi, 2019).

Na arena comercial, a liderança do G20, em conjunto com a Índia, na OMC também perfilou entre as principais iniciativas Sul-Sul da agenda internacional de Lula. O grupo conformado em 2003 é uma coalizão de países em desenvolvimento de todas as regiões do globo cujo objetivo primordial era negociar a redução dos subsídios agrícolas no Norte Global, inserindo na agenda global de

liberalização comercial os produtos agrícolas onde os países do Sul tendem a deter competitividade internacional. O G20 foi muito bem-sucedido em estabelecer na rodada Doha de negociações na OMC o tema dos subsídios agrícolas, rompendo longa hegemonia dos países do Norte no estabelecimento dos principais tópicos a serem negociados na organização internacional. Apesar da relevância do grupo para a agenda Sul-Sul, em 2008, o presidente Lula aceitou a proposta modesta dos EUA e União Europeia de redução dos subsídios agrícolas, mesmo com a contrariedade da Índia. A ideia do governo brasileiro era isolar Nova Deli e aumentar a pressão para o aceite de uma redução tímida dos subsídios sem a salvaguarda da segurança alimentar dos países em desenvolvimento. A estratégia não funcionou, o acordo não foi aceito e a traição do Brasil no G20 comprometeu as prósperas relações com a Índia e jogou dúvidas sobre o comprometimento do Brasil com uma ideologia Sul-Sul. Ficou claro neste episódio que os interesses econômicos domésticos, neste caso do agronegócio, são capazes de mover a agenda da política externa brasileira, mesmo em detrimento do investimento diplomático nas relações com o Sul Global.

O segundo mandato do presidente Lula representou o maior aumento de gasto em cooperação internacional até então observado. Até 2005, os gastos brasileiros com cooperação técnica ficavam em torno de 10 milhões de reais, saltando para cerca de 120 milhões em 2010 e retornando a 25 milhões anuais em 2023 (Apolinário Júnior, 2023; Brasil, 2023). Embora não sejam cifras muito relevantes internacionalmente, o investimento realizado, principalmente no segundo mandato de Lula, representou um aumento significativo e lastreava as aspirações de liderança do Sul. Os principais recipientes da cooperação técnica internacional entre 2003 e 2010 foram Haiti, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Guiné Bissau, Cabo Verde, Paraguai e Guatemala, indicando o foco na África e América Latina. No fim do segundo governo Lula, o orçamento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), englobando distintas dimensões da cooperação brasileira, alcançava US\$ 100 milhões,

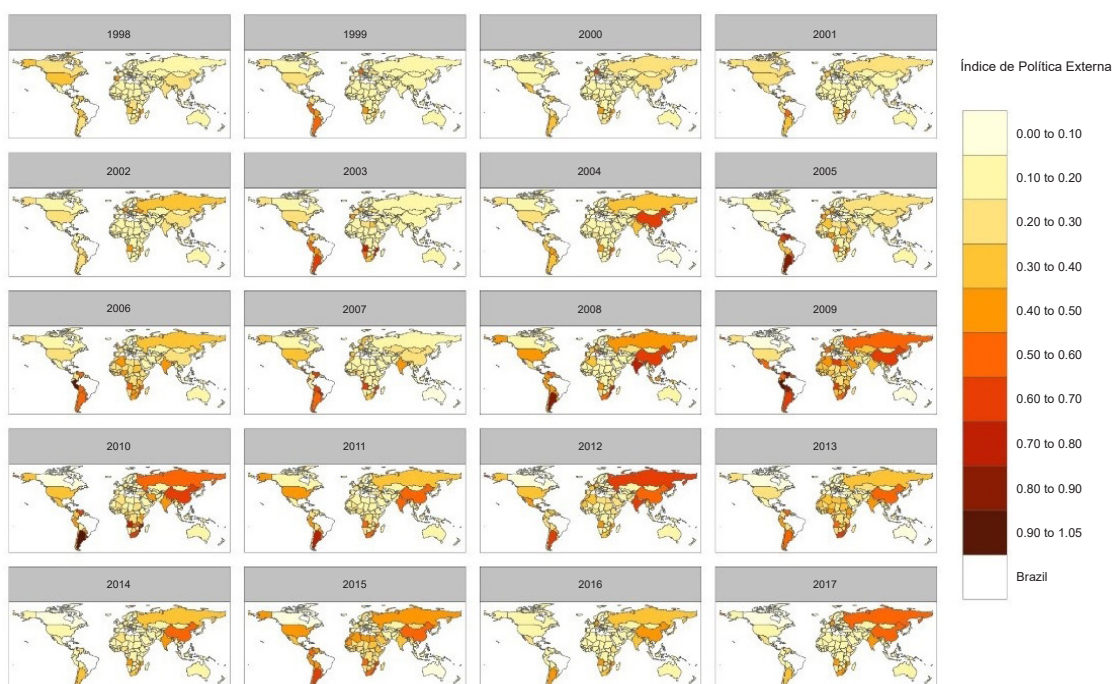
caindo para US\$ 6 milhões em 2016 (Fellet, 2016). O incremento do programa brasileiro de cooperação buscava inserir o país entre o seletivo grupo de ofertantes de cooperação, posicionando-se como uma alternativa aos países do Sul Global e materializando o discurso da solidariedade entre os comuns.

No âmbito regional, a criação da UNASUL em 2008 prometia uma rival à altura da OEA (Organização dos Estados Americanos), competindo com a organização criada e liderada pelos EUA no estabelecimento da ordem regional. Um aspecto central da UNASUL seria o seu conteúdo estratégico e alternativo aos esquemas de integração regional até então existentes na América do Sul, dando ênfase a questões como infraestrutura, educação e saúde, e não apenas comércio. O projeto regional de Lula era bastante convergente com a ideologia Sul-Sul no âmbito global, sendo construído sob a crítica das políticas econômicas liberais nos anos 90, o regionalismo aberto e os impactos negativos da globalização. A convergência liberal desapareceu com a onda rosa na região durante os anos 2000, dando lugar a uma diversidade de estratégias de inserção internacional (Sanahuja, 2009). O projeto

regional, porém, fracassou e muitas nações, inclusive o Brasil sob a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022), abandonaram a instituição regional entre 2018 e 2020. No terceiro mandato de Lula, em 2023, o presidente brasileiro tentou rápida e atrapalhadamente recriar a UNASUL com a readmissão dos vizinhos e o restabelecimento de um projeto de integração regional mais alinhado com a ideologia Sul-Sul. As prontas recusas públicas do Chile e Uruguai em aderir novamente à organização regional, respectivamente governos de esquerda e direita, ilustram a dificuldade do terceiro mandato de Lula em liderar o processo de integração regional.

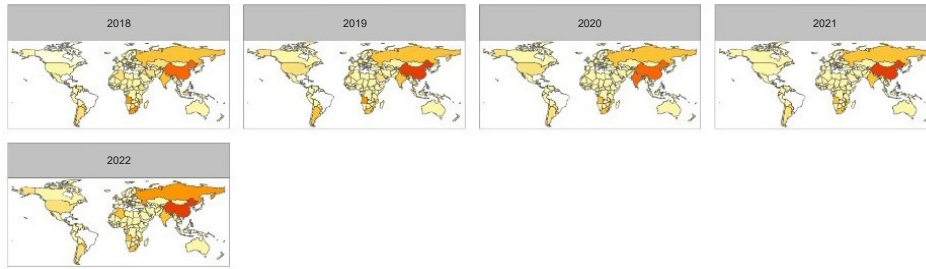
Na Figura 2 a seguir apresentamos o mesmo índice de política externa da Figura 1, com a diferença de desagregar os países por mapas e ano, a fim de obter uma visualização geral das relações bilaterais brasileiras entre 1998 e 2022. Nos mapas abaixo, um para cada ano da amostra, quanto mais quente a cor do país, maior o índice de política externa, isto é, o nível de engajamento bilateral. Com os mapas abaixo é possível observar as prioridades da agenda brasileira internacional, assim como perceber a ascensão e queda da projeção global brasileira.

Figura 2 - Índice de Política Externa do Brasil por país e ano (1998-2022).



Continua

Continuação



Fonte: elaboração própria.

A sequência de mapas revela quais países do Sul Global ganham destaque na expansão da política externa brasileira, sobretudo no segundo mandato de Lula. Já no segundo mandato de Cardoso, Angola e Moçambique ganham destaque no continente africano, mantendo relevância por toda a série histórica. No caso angolano, destaca-se em 2010 a parceria estratégica firmada entre os presidentes José Eduardo dos Santos (1979-2017) e Lula, prevendo encontros anuais entre os países, além de comunicação constante entre os ministros de Estado. A parceria foca na oferta brasileira de cooperação técnica na implementação do sistema de saúde pública angolano e programas de ensino superior e técnico. Moçambique tem sido um destino privilegiado da cooperação do Brasil, especialmente na gestão de Lula. Sobressai-se a implementação do primeiro escritório internacional da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), inaugurado em Maputo em 2008, ofertando formação e treinamento na área da saúde. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) também abriu escritório em Moçambique em 2008 para promover tecnologias agrícolas brasileiras, cujo Programa de Cooperação de Desenvolvimento Agrícola da Savana (ProSavana), em conjunto com o Japão, possui elevado destaque na agenda brasileira em função da exportação de seu modelo de agronegócio. O programa, contudo, sofre forte resistência da população local que vê com ceticismo os benefícios da implementação do modelo brasileiro de agronegócio em Moçambique (Díaz, 2023).

Importante notar que o continente africano como um todo vai ganhando relevância ao longo

do tempo em termos de engajamento bilateral, observando-se seu ápice em 2009 e 2013. No governo Lula, entre 2003 e 2010, o Brasil aumentou de 96 para 127 o número de embaixadas, com especial foco no continente africano. Na África Subsaariana, por exemplo, eram 17 embaixadas em 2003 e 29 em 2010, situando o país entre os mais representados na região. A partir de 2016 há queda de engajamento brasileiro em dimensões continentais na África, sobrevivendo com destaque até os dias atuais a África do Sul, Angola e Moçambique. Em 2019, o governo Bolsonaro fechava as embaixadas em Serra Leoa e na Libéria, simbolizando a retração da política externa brasileira na região.

O continente africano é cada vez mais percebido como o principal palco na disputa pela influência global entre as potências, especialmente China e Estados Unidos (Carmody; Dasandi; Mikhaylov, 2020). Neste contexto, assistimos à ascensão da China num espaço de influência que já é em grande parte conquistada pelos EUA e europeus (Campbell, 2008; Conteh-Morgan, 2018; Ndinga-Muvumba; Corkin, 2009), cujos instrumentos diplomáticos, econômicos e militares, procuram ganhar a confiança dos líderes africanos, expandindo seu poder e operações na região. Nesse contexto há maior competição global para o Brasil lograr relevância na África, que além das grandes potências, também recebe a atenção de potências médias como a Turquia, por exemplo. Por tal motivo, foi acertado durante os dois primeiros mandatos de Lula o investimento no continente em um momento de ascensão de sua relevância, quando o Brasil possuía mais espaço para aumentar a sua

influência. Não obstante, em 2023, em seu terceiro mandato, Lula defende a retomada do incremento nas relações do Brasil com a África e avalia como um erro a sua retração (Mazui, 2023), recriando a embaixada em Serra Leoa e criando a embaixada em Ruanda já em seu primeiro ano de governo.

A América Latina também se destaca entre os países periféricos com maior engajamento brasileiro. Certamente um país que ganhou destaque na região é a Venezuela. As relações bilaterais entre Brasil e Venezuela conheceram um período de engajamento crescente e progressivo a partir da presidência de Cardoso, que se aprofundou ao longo dos dois primeiros mandatos de Lula (2003-2010) e se encerrou com o *impeachment* de Dilma Rousseff (2011-2016) (Delgado *et al.*, 2017; Ricupero, 2017). O curto período de Michel Temer (2016-2018) na presidência foi marcado por um afastamento nas relações bilaterais (Nunes; Rodriguez, 2017), seguido pela consolidação do rompimento diplomático no governo de Jair Bolsonaro. A aproximação do Brasil com a Venezuela foi publicamente declarada uma parceria estratégica⁴ e o Brasil destinou importantes recursos públicos no vizinho caribenho. Assim, a Venezuela assumiu uma posição privilegiada nos financiamentos do BNDES, com forte concentração em projetos da Odebrecht. No período entre 2000 e 2015 (não houve aportes a partir de 2016), a Venezuela liderou a lista de países sul-americanos que receberam financiamentos do BNDES em obras de infraestrutura, totalizando mais de 2,4 bilhões de dólares, à frente do segundo colocado, a Argentina, com 2 bilhões de dólares (BNDES, [2024]). Atualmente a retomada de relações diplomáticas com a Venezuela empreendida em 2023 pelo presidente Lula apresenta significativo desafio para a diplomacia brasileira. Na próxima seção avaliamos o contexto internacional no terceiro mandato de Lula, incluindo uma análise atual sobre as relações com Caracas.

3. O contexto Internacional da Terceira Administração Lula

Um dos principais desafios internacionais da política externa de Lula em seu terceiro mandato é lidar com um contexto bastante adverso em comparação aos dois primeiros mandatos. Nos anos 2000, a difusão e fluidez da distribuição de poder internacional serviram de estímulos para poderes emergentes como o Brasil, enquanto o sistema internacional da década de 2020 é dominado por polarizações geopolíticas, estreitando as possibilidades de ascensão dos países médios do Sul Global (Hirst, 2023; Lima, 2023). O principal desafio da política externa de Lula nesse cenário é a segurança internacional, área em que o Brasil não é dotado de capacidades materiais suficientes para um papel protagonista.

No contexto regional sul-americano a segurança emergiu na agenda brasileira quando o mandatário venezuelano Nicolás Maduro (2014-atual) declarou soberania, por meio de plebiscito, de dois terços do atual território da Guiana, conhecida como Essequibo. No final de 2023 Caracas posiciona tropas ao longo da fronteira e intensifica a sua tática de desviar a atenção da população em período eleitoral crítico para Maduro. O Brasil deixou claro que qualquer ação militar na Guiana seria uma violação do direito internacional, pressionando o líder venezuelano a recuar e negociar. Do ponto de vista militar, embora o mandatário da Guiana tenha publicamente agradecido a mediação de Lula, os EUA ofertaram objetivamente auxílio à defesa de Georgetown. O Brasil se limitou a posicionar destacamentos militares em Roraima para bloquear qualquer invasão pelo solo brasileiro. Diante desta configuração, a Guiana publicamente convidou os EUA a estabelecer uma base militar no país, movimentação que o Brasil tradicionalmente se opõe. Contudo, para evitar uma possível base americana na Guiana, o Brasil deveria sinalizar materialmente

⁴ Durante su programa dominical, Aló Presidente, el presidente Chávez, anunció que junto a Lula sellaría “una alianza estratégica” que incluía temas como energía, petróleo, gas, agroindustria, ciencia y tecnología y “hasta el tema militar” (El Universal, lunes 14/02/06. p. 1-10).

a capacidade e o comprometimento em defender o país vizinho, liderando também militarmente a região. Contudo, o episódio demonstrou a baixa capacidade militar do país, além da dificuldade de retomar uma relação bilateral preferencial com a Venezuela.

As eleições venezuelanas ocorridas em 2024 e as suspeitas de fraude por parte do atual governo considerado vencedor com 51% dos votos, garantiram até o presente momento a terceira eleição de Nicolás Maduro (2014-atual). Países como Chile, Argentina, Peru, Costa Rica, União Europeia, Uruguai, Paraguai, Equador, El Salvador e Guatemala não reconheceram a vitória do governo chavista, enquanto os EUA reconheceram a vitória do opositor ao governo, Edmundo González Urrutia. Os governos da Bolívia, China, Rússia, Síria, Irã, Nicarágua, Honduras e Bielorrússia congratularam a reeleição de Maduro. Já o Brasil, em conjunto com o México e a Colômbia, divulgaram nota conjunta pedindo a divulgação das atas eleitorais e uma verificação imparcial da contagem. O presidente Lula evitou condenar as eleições venezuelanas, marcadas, segundo o Carter Center (um dos poucos observadores eleitorais independentes do certame venezuelano), pela perseguição aos opositores. Resta pouca dúvida acerca da baixa legitimidade eleitoral do atual governo de Caracas, caracterizado pelo autoritarismo. Nesse sentido, enquanto o governo de Joe Biden (2021-2024) atuou diplomaticamente para evitar um golpe de estado no Brasil no 08/01/2023, apoiando a posse de Lula, o atual governo brasileiro não demonstra o mesmo ímpeto de defesa da democracia no vizinho do norte. A expectativa do governo Lula era convencer Maduro a respeitar a lisura do processo eleitoral, fato acordado em Barbados em 2023 em conjunto com os EUA. A troca de eleições justas por levantamento de sanções norte-americanas não funcionou e a hesitação brasileira compromete uma possível liderança na região. Até o momento de escrita deste artigo o evento não se concluiu, dada a demora da Venezuela em disponibilizar a transparência demandada por Brasília. De qualquer forma, o regime chavista de Maduro, muito mais preocupado com

as suas relações com a China e Rússia, evidencia a baixa capacidade do Brasil comandar a estabilidade dos países de seu entorno. A instabilidade regional pode restringir a projeção extrarregional do Brasil, limitando a extensão de sua influência e poder na arena global (Mariano; Ramanzini Junior, 2023).

A invasão russa da Ucrânia, em 2022, ganha destaque ao acirrar a competição entre as potências nucleares e elevar o risco de um conflito em escala mundial. Embora a posição tradicional da chancelaria brasileira seja a não intervenção e o respeito à soberania, tanto Bolsonaro quanto Lula adotaram uma posição neutra sobre o conflito, assumindo uma postura contrária ao acirramento do conflito em uma nação já invadida. O Brasil foi membro eletivo do CSONU para o mandato 2022 e 2023, aumentando a pressão, sobretudo norte-americana, por posicionamentos inequívocos de Brasília.

Ao mesmo tempo em que o Brasil foi o único país do BRICS a votar favoravelmente na resolução A/ES-11/L.7 da AGONU em fevereiro de 2023 condenando a invasão russa e conclamando a retirada de tropas de Moscou do solo ucraniano, Lula rejeitou o pedido de EUA e Alemanha de envio de munição a Kiev e criticou a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) por apoiar a Ucrânia e prolongar a guerra. O argumento da diplomacia brasileira no terceiro mandato de Lula é a promoção da paz e não se pode atingir a paz fazendo guerra, ignorando o direito de defesa da Ucrânia. Essa postura foi traduzida pelo presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, em maio de 2024, como uma aliança do Brasil com a agressora Rússia em função de razões comerciais. A Rússia é um fornecedor importante de insumos de fertilizantes para a agroindústria, podendo impactar os custos de produção no país, elemento ressaltado pelo mandatário ucraniano. Ainda em 2023, o presidente Lula chegou a sugerir que Kiev reconheça a soberania russa na Criméia como forma de atingir a paz. Evidentemente, a declaração foi interpretada como apoio a Moscou. A neutralidade brasileira no conflito oscila entre manter os laços com Rússia e China, agradar aos EUA e União Europeia e ainda tentar manter o

que restou de coerência ao respeito do princípio da não intervenção e respeito à soberania.

A neutralidade brasileira fundamentada na paz necessita da mediação bem-sucedida como ativo diplomático. Em maio de 2024, China e Brasil assinam proposta conjunta de negociação da paz na Ucrânia, pregando o cessar-fogo e a participação de ambos os lados do conflito da mesa de negociação. O reconhecimento chinês da importância do Brasil no processo de paz é ativo relevante à diplomacia brasileira, sinalizando à OTAN capacidade de interlocução com Pequim, principal aliado da Rússia e um país capaz materialmente de mudar as probabilidades de sustentação econômica de Moscou. Nesse cenário, o Brasil pode usar suas relações cooperativas longevas com Washington e Bruxelas, convencendo o líder ucraniano a sentar à mesa de negociação. Embora as tentativas de mediação de distintos países tenham falhado, a aproximação com a China garante ao Brasil alguma possibilidade de obter sucesso diplomático na resolução do conflito no leste europeu.

A invasão israelense de Gaza, em resposta aos ataques terroristas de 07/10 do Hamas, é outro cenário securitário que pode proporcionar uma escalada do conflito no Oriente Médio. A ação militar do Estado de Israel na Palestina possui medida de força desproporcional, causando elevada mortandade na população civil, distanciando-se de uma ação de defesa. O presidente Lula condenou a ofensiva militar de Israel e a considerou uma prática de genocídio (Porto, 2024)⁵. Contudo, dentre os países que mobilizaram os recursos institucionais internacionais fundamentados no direito internacional, uma opção não bélica, a África do Sul ganha destaque ao acionar a Corte Internacional de Justiça para a aplicação da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza contra o Estado de Israel. Juntaram-se à petição sul-africana a Turquia, Colômbia, Nicarágua, Espanha, Líbia, Palestina e o México. Em 2010, sob Lula, o Brasil reconhece as fronteiras

de 1967 do Estado Palestino, juntando-se a mais de 50 países. Em 2023, Lula perde a possibilidade de protagonismo entre os países do Sul ao não adotar ação mais contundente diante da avaliação de genocídio. Seguindo os princípios de Bandung, países como México, Turquia e África do Sul ganham maior destaque na defesa de autodeterminação dos povos, não intervenção e anticolonialismo. De acordo com Burges (2015), no terceiro mandato, o presidente Lula busca oportunidades de liderança para recuperar o seu legado internacional, mas, quando se deparou com tais oportunidades no Oriente Médio e na América do Sul, ele não tomou as decisões nem comprometeu os recursos necessários para alcançá-la.

Neste contexto securitário complicado para o Brasil, o governo Lula lançou em 2024, enquanto ocupa a presidência do G20, a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. A ideia central é captar recursos e estabelecer diretrizes de políticas públicas para erradicar a pobreza extrema e a fome em âmbito global. Uma tentativa de retomar a agenda internacional dos primeiros mandatos de Lula, cuja difusão internacional da política brasileira de transferência de renda e combate à fome foi bem-sucedida. O tema certamente é da mais elevada relevância e compõe uma agenda que o Brasil já foi protagonista, cujo sucesso vai depender da quantidade de recurso mobilizado internacionalmente.

4. Considerações finais

A política externa do presidente Lula durante os seus dois primeiros mandatos viveu uma expressiva expansão, principalmente o aumento de engajamento com os países do Sul Global. O Brasil ampliou o comprometimento de recursos nacionais com a inserção internacional, diversificando a disponibilidade de instrumentos diplomáticos e materiais para aumentar a influência e relevância do Brasil no mundo. Contudo, a expansão foi precedida por retração significativa entre 2016 e 2022,

⁵ <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-volta-a-dizer-que-governo-de-israel-esta-fazendo-genocidio-contr-palestinos/>

diante de um cenário doméstico de forte restrição orçamentária e deterioração da dominação do Executivo sobre a agenda legislativa. No âmbito internacional, há muito menos aceitação da narrativa multipolar dos primeiros mandatos de Lula, conjugando um espaço mais exíguo de atuação dos países emergentes.

A rivalidade estratégica EUA-China, acirrada pela guerra na Ucrânia, oferta algumas opções estratégicas para a inserção internacional dos países intermediários na hierarquia internacional. Uma delas é o alinhamento a uma das principais potências. Essa opção para o Brasil não se mostrou recentemente vantajosa. O governo Bolsonaro alinhou a política externa brasileira aos EUA de Donald Trump (2017-2021), priorizando os interesses de Washington na agenda de Brasília. A avaliação central é que o retorno esperado pelo alinhamento não se concretizou, fruto da baixa importância do Brasil para a agenda dos EUA. O alinhamento à China também não parece ofertar suficientes benefícios, principalmente na projeção de possíveis custos caso as duas principais potências intensifiquem a disputa pelo poder global. A China encolheu sua participação no comércio global, consequência da pandemia e da “guerra comercial com os EUA”, afetando diretamente o Brasil. Ainda assim, enquanto a pauta exportadora brasileira com os EUA inclui bens manufaturados, com a China, ainda que mais volumosa, predominam *commodities* agrícolas. Ambos os países possuem relevância no volume de investimento externo direto no Brasil, além de figurarem em postos de liderança em importantes iniciativas diplomáticas brasileiras, como a ‘clube da paz’ com a China e uma aliança global contra o extremismo de direita e em defesa da democracia com os EUA.

Além da iniciativa brasileira de captar recursos internacionais para combater a pobreza e a fome, o Brasil em 2023 também planeja utilizar seu capital verde para atrair investimento internacional. O ministro da fazenda de Lula, Fernando

Haddad, defendeu na COP 28 um mecanismo de pagamento internacional para os países em desenvolvimento manterem as suas florestas de pé. O governo Lula lançou em 2024 o Plano de Transformação Ecológica, visando aliar combate à pobreza, geração de empregos e sustentabilidade ambiental, uma maneira de lastrear domesticamente a demanda brasileira por recursos em troca de floresta tropical. Nessa iniciativa, a China pode ensejar dúvidas sobre a sua intenção de financiar a preservação da Amazônia. Embora a China faça parte do BASIC, coalizão que reúne Brasil, África do Sul, Índia e China para coordenação de posições nas COPs, e seja um grande investidor em energias renováveis no Brasil, é com os EUA, Europa e Japão onde o país recebe acenos positivos deste tipo de financiamento. Em 2023, Noruega, Alemanha, Suíça, Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, União Europeia e Japão realizaram desembolsos no Fundo Amazônia gerido pelo BNDES, encerrando o ano com R\$ 3,5 bilhões⁶. Vale lembrar que a Petrobras também contribuiu para o fundo.

Nesse cenário, fica evidente que a estratégia de universalização das parcerias brasileiras, sem alinhamento a um dos dois polos de poder que vão se conformando no mundo, é a opção mais interessante. O terceiro mandato de Lula possui o desafio de inserir país com menos recursos nacionais em um mundo mais securitizado, cuja tendência é diminuir a relevância internacional de Brasília. A Índia, por exemplo, em um cenário de barganha entre EUA e China, possui maior propensão de lograr ganhos substanciais, dada a sua relevância econômica e, principalmente, estratégica e militar. A conclusão dos mega-acordos comerciais entre o MERCOSUL e os países industrializados, como a União Europeia, Coreia do Sul, o Japão, Canadá e Cingapura, é crucial na agenda de universalização das parcerias brasileiras. Justiça global, comércio e meio ambiente são as agendas internacionais de interesse e projeção do Brasil, atualmente ofuscadas pelas guerras em curso.

⁶ Ver: <https://encurtador.com.br/EGZNN>

Referências

- AMORIM, Celso. *Laços de confiança: o Brasil na América do Sul*. São Paulo: Benvirá, 2022.
- APOLINÁRIO JÚNIOR, Laerte. International development cooperation as a foreign policy instrument: the political economy of brazilian technical cooperation from 2003 to 2016. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 3, p. e20200181, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.3.288>
- BAILEY, Michael A., STREZHNEV, Anton; VOETEN, Erik. Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data. *Journal of Conflict Resolution*, Thousand Oaks, v. 61, n. 2, p. 430-456, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002715595700>
- BALDWIN, David A. Success and failure in foreign policy. *Annual Review of Political Science*, San Mateo, v. 3, p. 167-182, jun. 2000. DOI: 1094-2939/00/0623-0167\$14.00.
- BANKS, Robert. *A resource guide to public diplomacy evaluation*. Los Angeles: Figueroa Press, 2011.
- BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Transparência. *BNDES*, Brasília, DF, [2024]. Disponível: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- BRASIL. *Execução da despesa na ação orçamentária*. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2023. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/2533-cooperacao-tecnica-internacional?ano=2023>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- BURGES, Sean W. Revisiting consensual hegemony: brazilian regional leadership in question. *International Politics*, Berlin, v. 52, n. 2, p. 193-207, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1057/ip.2014.43>
- CAMPBELL, Horácio. China in Africa: challenging US global hegemony. *Third World Quarterly*, Abingdon, v. 29, n. 1, p. 89-105, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436590701726517>
- CARMODY, Padre; DASANDI, Niheer MIKHAYLOV, Slava J. Power plays and balancing acts: the paradoxical effects of chinese trade on african foreign policy positions. *Political Studies*, Thousand Oaks, v. 68, n. 1, p. 224-246, 2020. DOI: 10.1177/0032321719840962.
- CARRANZA, Mário E. Rising regional powers and international relations theories: comparing Brazil and India's foreign security policies and their search for great-power status. *Foreign Policy Analysis*, Oxford, v. 13, n. 2, p. 255-277, fev. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/fpa.12065>
- CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, n. 3, p. 7-32, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300002>
- CONTEH-MORGAN, Earl. The United States and China: strategic rivalry in Africa. *Insight Turkey*, Ankara, v. 20, n. 1, p. 39-52, 2018. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26301066>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- DELGADO, Fernanda; STIER, Klaus; FEBRAIRO, Júlia; MARQUES, João Victor. *Precisamos Falar sobre a Venezuela: Impactos petropolíticos e reflexos para o Brasil*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, dez. 2017. (Caderno Opinião).
- DÍAZ, José Alejandro Sebastian Barrios. O lugar de Moçambique na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. *Campos Neutrais*, Santa Vitória do Palmar, v. 5, n. 2, p. 56-75, 2023. DOI: <https://doi.org/10.14295/rcn.v5i2.15699>
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. The dismantling of the executive branches budget toolbox and the control of the budget by the national congress. *SciELO*, São Paulo, abr. 2022. (Preprints). DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4875>
- FELLET, João. Africanos temem perda de espaço no novo governo brasileiro. *BBC*, Washington, D.C, 5 jun. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36404339>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- HIRST, Monica. A política externa de Lula 3.0: além do horizonte. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 89-109, 2023. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/19294631/Cadernos+1-2023+-+cap+5.pdf/cc1e72c8-2299-9206-5683-bff860f1735c?t=1682363360257>. Acesso em: 31 jul. 2024.

- KLEISTRA, Yvonne; WILLIGEN, Niels Van. Evaluating diplomacy: a mission impossible?. *Evaluation*, Thousand Oaks, v. 16, n. 2, p. 119-135, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1177/1356389009360476>
- LEES, Nicholas. The endurance of the G77 in international relations: south-south ideology and voting at the United Nations 1970-2015. *Japanese Journal of Political Science*, Cambridge, v. 24, n. 3, p. 310-330, 2023. DOI: 10.1017/S1468109923000105.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. *Brazilian Journal of International Affairs*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 79-95, mar. 2023. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/104>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, p. 24-59, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002>
- LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, Oxford, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>
- MALAMUD, Andrés. Foreign policy retreat: domestic and systemic causes of Brazil's international rollback. *Rising Powers Quarterly*, Istanbul, v. 2, n. 2, p. 149-168, 2017. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=5071219>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Possibilidades de monitoramento e avaliação da política externa brasileira. *Tempo do Mundo*, Brasília, DF, n. 33, p. 169-203, 2023. DOI: 10.38116/rtm33art6.
- MAZUI, Guilherme. Governo cria embaixadas em Serra Leoa, Ruanda e São Vicente e Granadinas. *G1*, Rio de Janeiro, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/11/30/governo-cria-embaixadas-em-serra-leoa-ruanda-e-sao-vicente-e-granadinas.ghtml>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- MENDES, Flávio Pedroso. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança: uma análise realista. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 113-142, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000100004>
- MILANI, Carlos R.; PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, Oxford, v. 93, n. 3, p. 585-605, maio 2017. DOI: 10.1093/ia/iix078.
- NDINGA-MUVUMBA, Angela; CORKIN, Lucy. Great power rivalries: China and the west in Africa. In: KANA, Gopi. *Crouching tiger, hidden dragon?: China and Africa: engaging the world's next superpower*. Cidade do Cabo: Centre for Conflict Resolution, 2009. p. 29-30.
- NUNES, Raul; RODRIGUEZ, Vitória. A política externa brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica. *Boletim de Conjuntura Nerint*, Porto Alegre, v. 1, n. 4, p. 30-39, 2017.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000200003>
- PAHLAVI, Pierre. Evaluating public diplomacy programmes. *The Hague Journal of Diplomacy*, Leiden, v. 2, n. 3, p. 255-281, jan. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1163/187119007X240523>
- PLAGEMANN, Johannes; DESTRADEI, Sandra. Populism and foreign policy: the case of India. *Foreign Policy Analysis*, Oxford, v. 15, n. 2, p. 283-301, abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1093/fpa/ory010>
- PORTO, Douglas. Lula volta a dizer que governo de Israel está fazendo genocídio contra palestinos. *CNN*, São Paulo, 23 fev. 2024. Disponível: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-volta-a-dizer-que-governo-de-israel-esta-fazendo-genocidio-contra-palestinos/>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.
- RODRIGUES, Pietro; URDINEZ, Francisco; OLIVEIRA, Amâncio. Measuring international engagement: systemic and domestic factors in Brazilian foreign policy from 1998 to 2014. *Foreign Policy Analysis*, Oxford, v. 15, n. 3, p. 370-391, jul. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1093/fpa/orz010>

SANAHUJA, José Antonio. *Regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Social, 2009. (Anuario de Integración, n. 7).

SARAIWA, José Flávio Sombra. A nova África e o Brasil na era Lula: o renascimento da política atlântica brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, n. 3, p. 7-32, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300010>

SCHENONI, Luis L.; FELIÚ RIBEIRO, Pedro; LOPES, Dawisson Belém; CASARÕES, Guilherme. Myths multipolarity: sources Brazil's foreign policy overstretch. *Foreign Policy Analysis*, Oxford, v. 18, n. 1, jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1093/fpa/orab037>

SOMMERFELDT, Erich J.; BUHMANN, Alexander. The status quo of evaluation in public diplomacy: insights from the US state department. *Journal of Communication Management*, Bingley, v. 23, n. 3, p. 198-212, jun. 2019. DOI: 10.1108/JCOM-12-2018-0137.

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

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy. The ideology of brazilian parties and presidents: a research note on coalitional presidentialism under stress. *Latin American Politics and Society*, Cambridge, v. 66, n. 1, p. 178-188, 2024. DOI: 10.1017/lap.2023.24.

Recebido em: 2 jun. 2024

Aceito em: 31 jul. 2024

Apêndice

No presente apêndice apresentamos algumas estimações relevantes da análise fatorial que gerou o índice de política externa brasileira. A Tabela 2 abaixo exhibe as *communalities* da estimação. Esse indicador retorna a proporção das variâncias associada aos fatores estimados na análise fatorial por variável. Quanto mais próximas de “um”, mais bem representadas as variáveis estarão no espaço fatorial comum. Variáveis com um indicador de extração maior do que 0,5 devem ser incluídas no índice final.

Tabela 2 - Communalities – Análise Fatorial.

Variável	Extraction
Inter-regional	0,708
Regional	0,683
Congruência Financeira	0,707
Congruência AGONU	0,647
Viagens Presidenciais	0,685
MERCOSUL	0,650
Embaixada	0,583
Exportações	0,923
Importações	0,930
Acordos	0,671

Fonte: elaboração própria.

Como podemos observar, todas as variáveis inseridas possuem relevância nas dimensões estimadas pela análise fatorial, todas acima de 0,5. Expomos também no Quadro 1 abaixo as variâncias dos cinco componentes estimados na análise fatorial com rotação *varimax*.

Quadro 1 - Variância Explicada – Análise Fatorial.

Componente	Autovalores Iniciais			Rotação da Soma dos Quadrados		
	Total	% da Variância	Acumulado %	Total	% da Variância	Acumulado %
1	2,965	24,7	24,7	2,047	17,0	17,0
2	1,791	14,9	39,6	1,730	14,4	31,4
3	1,284	10,6	50,3	1,648	13,7	45,2
4	1,122	9,3	59,6	1,565	13,0	58,2
5	1,006	8,3	68,0	1,178	9,9	68,0

Fonte: elaboração própria.

Os valores dos cinco componentes estimados na análise fatorial estão indicados na coluna componente. A coluna total retorna os autovalores (*eigenvalues*), quanto mais elevado, maior a variância do mesmo na estimação. As colunas seguintes retornam em porcentagem absoluta e acumulada de cada componente na variância total. Seguindo os parâmetros estabelecidos da literatura para extração dos componentes na construção do índice, o autovalor deve ser maior do que um e a porcentagem de variância maior do que 60. Assim, utilizamos os primeiros cinco componentes da análise fatorial para construir o índice ponderando pela porcentagem participativa de cada um deles.