

A política externa da reconstrução: insumos para análise da política externa brasileira desde 2023

Laura Trajber Waisbich

Resumo: O ano de 2023 marca o primeiro ano do novo governo de coalizão liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, e de sua política externa de reconstrução. Este artigo analisa os contornos dos esforços em curso para reverter o desmonte, fortalecer estruturas e capacidades estatais, e reinserir e projetar o país em um mundo em transformação. Salienta ainda os desafios para lograr tal empreitada, incluindo antigos gargalos de planejamento estratégico-diplomático de longo prazo e a busca por coerência na política externa. O artigo também discute os contornos e desafios de reconstruir a agenda e o portfólio de iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil desde 2023.

Palavras-chave: política externa brasileira; desmonte de políticas públicas; reconstrução; cooperação internacional para o desenvolvimento.

The Foreign Policy of Reconstruction: Contributions to the Analysis of Brazilian Foreign Policy since 2023

Abstract: The year 2023 marks the first year of Brazil's new coalition government, led by Luiz Inácio Lula da Silva (Workers' Party), and of his reconstruction foreign policy. This article investigates the contours of ongoing efforts to strengthen State capacities after years of dismantling, reinserting, and raising Brazil's credentials in a changing world. It also points to some of the challenges to do so, notably long-standing strategic-diplomatic planning bottlenecks and the struggle to secure foreign policy coherence. The paper also discusses the contours and challenges of rebuilding Brazil's international development cooperation agenda and portfolio since 2023.

Keywords: Brazilian foreign policy; policy dismantling; reconstruction; international development cooperation.

O *Brasil está de volta*. De promessa eleitoral a slogan político, a frase simboliza também a agenda de política externa do primeiro ano do atual governo comandado por Luiz Inácio Lula da Silva. Eleito novamente presidente em 2022, por uma pequena margem de votos, Lula governa desde janeiro de 2023 com uma coalização liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que congrega uma gama de partidos e figuras políticas da centro-esquerda e centro-direita do país, muitos dos quais antigos adversários políticos e eleitorais, inclusive o próprio vice-presidente Geraldo Alckmin (PSB).

Neste artigo fazemos um balanço do primeiro ano da nova política externa, denominada aqui de *política externa da reconstrução*. A primeira parte propõe, em diálogo com a literatura existente no campo da Análise de Política Externa e da Análise de Políticas Públicas, uma série de parâmetros para a análise da política externa brasileira desde 2023 a partir do conceito-chave de *reconstrução*, discutindo sua aplicação e suas manifestações no que tange às relações internacionais do país. A segunda parte foca em um tema específico, a agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento, aplicando os parâmetros propostos na seção anterior a um caso concreto, no intuito de ilustrar oportunidades e desafios da agenda de reconstrução em voga. Ao analisar os contornos dos esforços de reconstrução em matéria de política externa, o presente artigo contribui para a compreensão de uma nova política externa em formação, assim como de processos mais amplos de reconstrução do Estado e políticas públicas em resposta a câmbios radicais e desmonte de políticas públicas resultantes de dinâmicas de retrocesso democrático e/ou autocratização, sobretudo entre 2019 e 2022 (Brito et al. 2022; Guedes-Neto & Guy Peters 2021; Lotta et al. 2023; Milhorange 2022; Waisbich 2024a).

REPENSANDO O LUGAR DO BRASIL EM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO: RECONSTRUÇÃO, REINSERÇÃO E COERÊNCIA

Ao longo dos últimos anos, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), diversas vozes na chamada comunidade de política externa alertaram para, caracterizaram, ou até mesmo denunciaram processos de câmbio radical e desmonte da política externa brasileira. Não foram poucos os estudos que detalharam os efeitos

Laura Trajber Waisbich  é doutora em Geografia pela Universidade de Cambridge (Reino Unido). Atualmente é professora e pesquisadora no Centro de América Latina da Universidade de Oxford (Reino Unido) e dirige o Programa de Estudos Brasileiros da instituição. É também pesquisadora associada do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL) e Instituto Igarapé.

da gestão bolsonarista em diferentes temáticas das relações internacionais do país, incluindo na participação do Brasil nas Nações Unidas, nas relações do Brasil com os vizinhos regionais e com parceiros estratégicos ao redor do globo, na agenda Sul-Sul e na chamada agenda social (Belém Lopes, Carvalho & Santos 2022; Casarões & Farias 2022; Lima, Waisbich & Serafim 2022; Sabourin, Craviotti, Milhorce 2020; Silva do Monte & Hernandez 2022).

Nas palavras do embaixador Rubens Ricupero, talvez um dos diplomatas mais vocais na crítica ao desmonte à época, a “destruição” em curso “danificava a imagem do país” e “afetava de forma duradoura as relações internacionais do Brasil” (citado em Caleiro 2019). Diante de tal cenário, não foram poucos os que também se aventuraram a refletir acerca do que poderia, ou deveria, constar em uma futura política externa pós-Bolsonaro e quais esforços seriam necessários para implementá-la (Alencastro & Waisbich 2022; Instituto Diplomacia para Democracia 2022). Uma vez finalizado o processo eleitoral que elegeu Lula da Silva, novos insumos alavancaram ainda mais o processo de reflexão acerca da reconstrução, agora de forma ainda mais aplicada, no marco do grupo de trabalho para relações exteriores do Gabinete de Transição (Gabinete de Transição Governamental 2022)¹.

Ao tomar posse como novo ministro de Estado das Relações Exteriores, em janeiro de 2023, Mauro Vieira reforçou o diagnóstico de destruição e retrocesso e firmou a ideia-chave de *reconstrução* como pilar para a diplomacia do atual governo. Em seu discurso, a ideia aparece inúmeras vezes em trechos que ora descrevem o compromisso do presidente “com a *reconstrução* do país e de suas pontes com o mundo”, ora caracterizam os desafios do país (“o Brasil tem muito a fazer para *reconstruir* sua inserção no mundo e em sua própria região”) e dele próprio como ministro para “encarar a monumental tarefa de *reconstruir* nosso patrimônio diplomático”. Em seu discurso, Vieira enfatiza ademais a agenda climática com a promessa de “*reconstru[ir]* as capacidades internas e retoma[r] a cooperação internacional para alavancar o cumprimento de metas nacionais ambiciosas” (Brasil 2023a [grifos nossos]). Vieira termina sua fala retomando a centralidade da questão da reconstrução para sua gestão à frente do Itamaraty, salientando: “Essa é a real dimensão do enorme trabalho de *reconstrução* que nos aguarda, depois de um retrocesso sem precedentes na nossa política externa. Estamos prontos a encará-la de frente e com confiança” (Brasil 2023a [grifos nossos]).

Findo o primeiro ano do novo governo, e para além da retórica e das promessas feitas no início do mandato, o que significa reconstruir a política externa? Olhando para o ano de 2023, observam-se esforços em pelo menos três dimen-

1. Sobre o Gabinete de Transição, ver Portaria No 1, de 8 de novembro de 2022: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-novembro-de-2022-442235371>.

sões: (i) restabelecimento e/ou reforço de estruturas e capacidades internas; (ii) reinserção internacional; e (iii) novo impulso aos esforços de projeção internacional do Brasil. Se a primeira dimensão diz mais respeito a esforços “da porta para dentro”, de fortalecimento de capacidades estatais para produção de política externa, as duas últimas são sobretudo “da porta para fora”, na sua implementação. Domesticamente, é possível identificar, desde os primeiros dias do novo governo, ações concretas de reorganização do Itamaraty, com o (re)estabelecimento de divisões regionais focadas em América Latina e Caribe, África e Oriente Médio, bem como divisões temáticas destinadas a assuntos de energia, clima, meio ambiente e gênero, apenas para nomear algumas (ver Machado 2023). Foram observados ainda esforços para realocar diplomatas para postos estratégicos no exterior que se encontravam vazios (no continente africano, por exemplo), bem como em Brasília (ver Haubert 2024).

Em paralelo, o novo governo fortaleceu a agenda de política externa em outros ministérios, por meio do reforço de assessorias internacionais e novos canais de diálogo na Esplanada com diferentes pastas setoriais na área social (como Saúde, Direitos Humanos e Desenvolvimento Agrário, Povos Indígenas e Igualdade Racial). Buscou ainda retomar e fortalecer a atuação internacional de agências técnicas e de pesquisa nas áreas de saúde, meio ambiente, educação e desenvolvimento, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como de conselhos participativos de políticas sociais, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Já no que tange às ações diplomáticas *per se*, percebe-se, por um lado, a retomada de relações bilaterais estratégicas na América Latina e junto a países parceiros em outras regiões, e, por outro, uma renovada participação e até mesmo ativismo diplomático em agendas multilaterais, sobretudo na chamada pauta social. Tal renovação se verifica, do ponto mais formal, no pagamento de R\$ 4,6 bilhões em contribuições atrasadas a organismos internacionais, dos quais R\$ 2,4 bilhões eram passivos de exercícios anteriores (Brasil 2023b; 2023c). Do ponto de vista político-normativo, observam-se o renovado apoio a iniciativas diplomáticas, na seara regional, e na agenda social, na esfera multilateral, bem como a proposição e realização de novas ações. Dentre elas, destacam-se a Cúpula da Amazônia, reunião de alto nível entre países amazônicos realizada em Belém, em agosto de 2023; a proposta de criação de uma aliança entre países da América Latina, África e Ásia,

localizados nas principais bacias tropicais, no âmbito das negociações climáticas;² e também a proposição da criação de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, no âmbito da presidência brasileira do G20 ao longo do ano de 2024³.

Durante o ano de 2023, os esforços de reconstrução das relações internacionais do país se mostraram não apenas um esforço de reinserção, mas também de projeção, pautado em uma já consolidada ambição diplomática do Brasil de figurar dentre as principais potências do mundo (Burgess 2012; Esteves, Jumbert & de Carvalho 2020; Lopes, Camarões & Gama 2020). O ano de 2023 trouxe inúmeros exemplos dos esforços realizados pelo Ministério das Relações Exteriores, Presidência e outras pastas para não apenas recolocar o país nos fóruns e agendas internacionais de relevância, mas também projetar uma renovada identidade de *global player*. O presidente Lula empreendeu inúmeros esforços diplomáticos, retomando a tradição de diplomacia presidencial que remonta à era Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e que viveu um ápice durante os dois primeiros mandatos do petista, entre 2003 e 2010 (Cason & Power 2009). Antes mesmo de tomar posse, Lula e uma delegação de futuros integrantes do governo foram ao Egito para discursar na COP 27 do clima e, assim,

O ano de 2023 trouxe inúmeros exemplos dos esforços realizados pelo Ministério das Relações Exteriores, Presidência e outras pastas para não apenas recolocar o país nos fóruns e agendas internacionais de relevância, mas também projetar uma renovada identidade de global player.

reafirmar a volta do Brasil e o renovado compromisso brasileiro com o combate às mudanças climáticas, e sobretudo com a proteção da Amazônia. Importante lembrar que mudanças do uso da terra decorrentes de desmatamento correspondem à maior parte das emissões brasileiras de carbono, tornando as florestas, e sobretudo a Amazônia, um dos maiores dilemas diplomáticos e geopolíticos do país na atualidade (Alencastro & Waisbich 2022; Macedo 2021; Teixeira & Toni 2022).

Ao longo do ano, o presidente e muitos de seus ministros mantiveram intensa agenda de viagens internacionais, mesclando participação em cúpulas multilaterais e encontros bilaterais de alto nível com parceiros estratégicos do país. Em suas viagens, Lula retomou uma tradição de política universalista (Vigevani & Cepaluni

2. Sobre a aliança de países do Sul Global detentores de florestas tropicais, ver por exemplo ClimalInfo (2023).

3. Sobre a proposta de uma aliança global contra fome e pobreza, ver Shankland, Pomeroy & Caixeta (2023).

2007), aliando espaços e parceiros tanto no Sul Global como no mundo desenvolvido. Sua agenda multilateral, que contemplou em 2023 cúpulas de chefes de Estado do Mercosul, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônico (OTCA), da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), passando por agrupamentos como o BRICS, o G20, e pela Assembleia das Nações Unidas, é um exemplo do compromisso do presidente com esses distintos espaços aos quais o Brasil pertence e considera parte de sua identidade internacional, como um gigante sul-americano, latino-americano, lusófono, democrático e em desenvolvimento. Por um lado, a presença do próprio presidente nesse conjunto de eventos é, sem dúvida, parte do esforço político-diplomático consciente e estratégico da parte do novo governo para assegurar a um rol de parceiros internacionais que o retorno do Brasil seria mais do que promessa ou pura retórica. Por outro, tal presença se mostrou especialmente simbólica em um ano em que os espaços multilaterais, já bastante carentes de legitimidade, foram pouco prestigiados por muitos dos líderes das maiores potências mundiais, não apenas dada a crescente rivalidade entre algumas delas, mas também dada a crescente fragilização dos espaços multilaterais, sobretudo onusianos, nos últimos anos (Mackinnon, Gramer & Muñoz 2023).

Para além das viagens, houve retomada concreta de pautas diplomáticas historicamente importantes ao país. No campo do desenvolvimento, o Brasil indicou a ex-presidente Dilma Rousseff para chefiar o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), criado pelo BRICS e com sede em Shangai. Tal indicação, cujo simbolismo político é inegável, pode dar mais robustez à participação do Brasil nos rumos estratégicos do banco, bem como alavancar o peso político do próprio banco no ecossistema de instituições financeiras internacionais. Ainda nessa agenda, o Brasil deu mostras de entender o peso e o valor de sua presidência no G20, ao longo do ano de 2024, em um mundo em que o grupo cada vez mais assume um protagonismo em distintas questões ligadas à governança global, muito além das questões econômico-financeiras que ensejaram a criação do grupo no início dos anos 2000. O enfoque dado a três agendas – luta contra a pobreza, fome e desigualdade; desenvolvimento sustentável; e reforma do multilateralismo – reflete agendas em que o país tem interesse, experiência e credibilidade para contribuir e até mesmo liderar esforços multilaterais (Waisbich 2024b).

Outro exemplo de virada pode ser visto na pauta ambiental-climática. Elemento importante já na campanha, o novo governo rapidamente deu mostras, tanto na política doméstica quanto na política externa, de que essa seria uma agenda importante. Como mencionado, em agosto o Brasil sediou a Cúpula da Amazônia, em Belém, buscando retomar o diálogo entre chefes de Estado no âmbito da OTCA, há muito estagnado. Oficializou também sua candidatura à

sede da COP 30 do clima, uma vez mais colocando o estado do Pará como sede. Mais do que um esforço de recuperação de imagem, a estratégia já rendeu frutos, pois o Brasil captou um valor inédito de R\$ 726 milhões para o Fundo Amazônia em 2023 (ver Barbiéri & Sarmento 2024).

Aqui a reconstrução, via reinserção e projeção, esbarra em inúmeros desafios, alguns de ordem doméstica e outros de política externa, bem como do alinhamento entre ambos. Para tornar-se a “potência verde” que promete ser, o novo governo deverá, entre outras ações, lograr manter as taxas de desmatamento em queda; criar estruturas permanentes para evitar novas invasões e exploração ilegal de recursos naturais em áreas protegidas e terras indígenas; colocar em prática o plano de reflorestamento na Amazônia e no Cerrado; alavancar a agricultura de baixo carbono; e reduzir a exploração petroleira. Já na seara internacional, alguns dos desafios são: dar seguimento às decisões da Cúpula da Amazônia; aprimorar a coordenação política, operacional e diplomática com os vizinhos, sobretudo a Colômbia; dar concretude à proposta de aliança de países detentores de florestas tropicais; apoiar as iniciativas lideradas por outros países em desenvolvimento em torno da transição justa (incluindo a questão do perdão das dívidas para países em desenvolvimento climaticamente vulneráveis), bem como incluir de maneira mais estruturada a questão climática na pauta de cooperação internacional e cooperação internacional para desenvolvimento do país.

Por fim, um último exemplo do renovado esforço de projeção do Brasil pode ser visto na agenda de paz e segurança. Por um lado, o novo governo buscou participar de esforços internacionais para reduzir as hostilidades em dois grandes conflitos da atualidade: Rússia-Ucrânia e Israel-Gaza. Em ambos os casos, o Brasil ofereceu apoio para construção de espaços de diálogo e mediação. No caso da guerra no Oriente Médio, o país demonstrou liderança no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas para costurar um cessar-fogo ainda em outubro de 2023, que acabou vetado, bem como deu seu apoio ao caso levado pela África do Sul à Corte Internacional de Justiça (CIJ) que continha pedido de medidas provisórias relacionadas ao fim das hostilidades. As ações do Brasil nos conflitos acima deram poucos frutos, o que não surpreende dadas a complexidade desses conflitos e a distância geográfica (e político-estratégica) do Brasil com as partes beligerantes. Embora as ações do país tenham tido pouco efeito nas dinâmicas *in loco*, elas geraram conversas – e também alguns ruídos – político-diplomáticos dentro e fora do país. Algumas dessas conversas são importantes, pois revelam dilemas político-diplomáticos relevantes para o Brasil no século XXI, incluindo os desafios de construir um chamado “não alinhamento ativo” (Fortin, Heine & Ominami 2023).

Trata-se de desafios para os quais nem o atual governo, nem a comunidade de política externa, encontraram uma solução e com os quais o governo terá que negociar e comunicar internamente e externamente de forma mais clara e consistente. Nesse conjunto de debates, talvez o pior ruído tenha advindo das declarações de Lula, depois endossada por outros membros do governo, de que o Tribunal Penal Internacional (TPI) era uma corte pouco legítima dado seu seletivo tratamento do conflito entre Rússia e Ucrânia, e que o Brasil inclusive deveria reconsiderar sua participação no órgão. Tal declaração contrasta com o apoio histórico do Brasil ao TPI e ao Direito Internacional Humanitário, bem como com a posição tomada pelo Brasil meses depois ao legitimar o papel de outra corte internacional, a CIJ, em outro conflito em curso entre Israel e o grupo palestino Hamas, em Gaza.

Mais do que as idas e vindas no posicionamento em relação ao conflito na Ucrânia, a fala crítica em relação ao TPI é reveladora de um desafio à política externa da atual gestão – um desafio que não é apenas de comunicação, ou alinhamento entre Presidência, Itamaraty e Esplanada, mas também de geração de consensos estratégicos, a começar pelo Executivo Federal. Apesar de conter críticas pertinentes aos desequilíbrios de poder na esfera internacional ou à seletividade do sistema onusiano de segurança coletiva e na aplicação do direito internacional, o posicionamento público do alto escalão, provocativo nos termos e no tom, pouco contribuiu para solucio-

Apesar de conter críticas pertinentes aos desequilíbrios de poder na esfera internacional ou à seletividade do sistema onusiano de segurança coletiva e na aplicação do direito internacional, o posicionamento público do alto escalão, provocativo nos termos e no tom, pouco contribuiu para solucionar o problema diagnosticado. Por outro lado, tais falas relativizam e fragilizam princípios caros ao país, tanto em sua Constituição como na política externa, inclusive o de independência nacional, autodeterminação dos povos, não intervenção, bem como deslegitimam a aposta histórica que o Brasil fez e segue fazendo no direito internacional e no multilateralismo.

nar o problema diagnosticado. Por outro lado, tais falas relativizam e fragilizam princípios caros ao país, tanto em sua Constituição como na política externa, inclusive o de independência nacional, autodeterminação dos povos, não intervenção, bem como deslegitimam a aposta histórica que o Brasil fez e segue fazendo no direito internacional e no multilateralismo. Pior, geram a impressão de que o Brasil, que tanto acusa (de maneira acertada) o Ocidente de hipocrisia (Spektor 2023), também sofre do mesmo mal. Tal ruído, no que tange ao posicionamento nos conflitos na Eurásia e no Oriente Médio, contrasta com as ações certeiras e contundentes do Itamaraty e do assessor internacional da Presidência, o ex-chanceler Celso Amorim, na mediação do contencioso fronteiriço entre Venezuela e Guiana, no fim do ano, demonstrando uma vez mais a autoridade e capacidade do Brasil de agir junto a países da região para evitar a eclosão de um conflito armado entre os dois vizinhos, evitando também a intervenção de potências estrangeiras (ver Landim 2023).

Os exemplos citados acima trazem à tona um terceiro e último aspecto a ser salientado na atual agenda de reconstrução da política externa brasileira: a questão da coerência. Ao empregar a noção de coerência aqui, ecoamos uma vez mais o já consolidado campo na análise de política externa que concebe e investiga a política externa de países como o Brasil como política pública produzida (por meio de disputas e negociações) em um Estado democrático (Hill 2003; Milani & Pinheiro 2017; Waisbich 2021). Por um lado, é sabido que potências emergentes e médias, como o Brasil, cujo grande ativo a ser cultivado são o *soft power* e o *status*, são mais sensíveis e também mais cobradas por suas ambiguidades e incoerências em matéria de política externa. Em outras palavras, os dilemas e *trade-offs* de política externa são muitos, e os custos políticos e reputacionais abundam (Lopes, Casarões & Gama 2020; van der Westhuizen & Milani 2019).

É certo que, no debate político-diplomático internacional, o que por vezes é descrito como “incoerência”, “ambiguidade” ou até mesmo “irresponsabilidade” na ação diplomática de países como o Brasil, sobretudo por parte das potências existentes, pode também ser visto como reflexo da politização da própria ascensão desses mesmos países ao rol de potências e cogestores da ordem internacional (Buzan 2023). Nesse sentido, a acusação de incoerência no posicionamento de países como o Brasil serve como um instrumento discursivo, sobretudo por parte de potências já estabelecidas, de socialização, estigmatização e até mesmo coerção de potências emergentes para que estas se alinhem com normas, princípios e práticas hegemônicas (Kenkel, Destradi 2019; Adler-Nissen & Zarakol 2020).

Já no debate de política externa em âmbito doméstico, a questão da coerência/incoerência revela outra dinâmica de politização. Nas últimas décadas, e

em consequência do caráter cada vez mais distributivo da política externa desde a redemocratização (Lima 2000; Milani Pinheiro 2017), o debate público e político em temas de política externa no Brasil expandiu consideravelmente, ganhando inclusive visibilidade inédita em debates eleitorais (Faria 2008). Para alguns, a politização é tamanha, que se tornou “ruidosa” (Lopes 2011; Waisbich 2020), sobretudo durante as primeiras gestões petistas, em resposta ao crescente ativismo presidencial de Lula da Silva, desqualificado por críticos e opositores na mídia e no Congresso (Cason & Power 2009).

Pode-se dizer que uma nova faceta da politização doméstica da política externa foi vista durante o governo de Jair Bolsonaro, deixando consequências profundas, algumas delas ironicamente “democratizantes” no sentido de aproximar ainda mais a política externa, esta política *suis generis* (Milani & Pinheiro 2012), da vida e dos debates públicos do país, bem como de um rol maior de atores estatais, não estatais e subnacionais agindo diplomaticamente em paralelo ou contraponto ao governo federal (Alencastro & Waisbich 2022; Waisbich 2024a). Seja na dimensão internacional, seja na dimensão doméstica, a busca por coerência é central para o sucesso de uma política externa de um país democrático do Sul, como o Brasil, aspirando a consolidar seu papel e atuação como *global player*.

Por outro lado, a ideia de coerência, tal como proposta aqui, remete também ao conceito de “coerência de políticas” (*policy coherence*) na produção de políticas públicas. O conceito de coerência de políticas é bastante utilizado no debate sobre desenvolvimento internacional para problematizar as ações de países doadores de ajuda, que, por um lado, desembolsam volumosos montantes em ajuda ao desenvolvimento em forma de financiamento a projetos e serviços *in loco* para aliviar a pobreza e construir capacidades em países beneficiários localizados no Sul Global e, por outro, possuem políticas comerciais, de investimento ou migratórias que fragilizam ou até mesmo invalidam muitos desses mesmos esforços (Carbone 2012; Keijzer 2012; Waisbich 2024b).

Ainda que bastante empregado no debate político e de políticas sobre desenvolvimento, o conceito é igualmente produtivo em sua interface com as discussões sobre produção e processo decisório em política externa tratadas neste artigo. Aqui a dimensão de formulação e a discussão sobre instrumentos de planejamento estratégico e planejamento diplomático são particularmente interessantes. Esse não é um debate novo no Brasil (Asano & Waisbich 2014; Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos 2017; Belli & Nasser 2018), mas tais conversas pouco avançaram nos últimos anos, sobretudo em um contexto de permanente crise política e econômica, seguida de anos de desmonte e retrocesso. Os esfor-

ços de reconstrução em voga devem, portanto, serem capazes de retomar a reflexão de planejamento diplomático interna ao Itamaraty, bem como construir os espaços e canais para o diálogo e alinhamento estratégico entre o Itamaraty e a Presidência, e entre eles e outros ministérios e a comunidade de política externa mais ampla, nas mais variadas agendas. Destaca-se aqui não apenas o diálogo com as pastas lideradas por nomes políticos de peso e já tradicionalmente envolvidas na produção de política externa – como a Fazenda, de Fernando Haddad (PT), que trata de distintas pautas econômicas e com interface internacional; o Planejamento, de Simone Tebet (MDB), que trata de pautas como as contribuições para organismos internacionais e esforços de construção de infraestrutura regional – mas também com pastas cujas temáticas transversais são bastante globalizadas, como o Meio Ambiente e Mudança do Clima, Agricultura e Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, entre outras.

Mais do que respostas, o debate sobre coerência traz novas perguntas e aponta para uma real necessidade de reflexão, dentro e fora do governo, acerca dos contornos da reinserção e projeção do Brasil em um mundo em rápida transformação, sujeito a múltiplas crises (*polycrisis*) ou a um permanente estado de crise (*permacrisis*). Em tempos de recursos materiais, políticos e simbólicos escassos, e no marco de uma estratégia de inserção internacional marcada pelo universalismo e pela diversificação, quais ajustes e prioridades devem ser feitos? O que significa a busca por uma política externa autônoma no atual contexto de crescente polarização política internacional e permanente estado de crise? O que o Brasil deve fazer para navegar a rivalidade entre China e Estados Unidos e suas implicações para a região e para o mundo? Ainda à luz dos atuais esforços de reconstrução na esfera doméstica e das capacidades instaladas, em que medida o Brasil consegue dar conta de ser um *global player* e um arquiteto da integração, paz e prosperidade na América Latina? Quais são as agendas multilaterais em que o país tem vontade, autoridade e capacidade de contribuir e liderar?

Mais do que respostas, o debate sobre coerência traz novas perguntas e aponta para uma real necessidade de reflexão, dentro e fora do governo, acerca dos contornos da reinserção e projeção do Brasil em um mundo em rápida transformação, sujeito a múltiplas crises (polycrisis) ou a um permanente estado de crise (permacrisis).

RECONSTRUINDO A AGENDA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Nesta seção buscamos aplicar a proposta analítica descrita acima para o caso específico da agenda de cooperação para o desenvolvimento, uma dentre as possíveis pautas estratégicas em que o país já demonstrou, em um passado recente, ter autoridade e capacidade para inovar (Abdenur 2014; Milhorange & Soule-Kohndou 2017; Waisbich 2023a). Instrumento incontestável de *soft power* e importância estratégica na busca por *status* e reconhecimento internacional (Faria 2012; Milani & Lopes 2014; Suyama, Waisbich & Leite 2016; Coelho & Inoue 2018; Esteves, Jumbert & de Carvalho 2020), a cooperação para o desenvolvimento também se tornou fonte de projeção e até mesmo aprendizado técnico para algumas burocracias, sobretudo na área social (Waisbich 2024a).

Vítima da instabilidade político-diplomática vivida pelo país na segunda metade da década de 2010 e fortemente marginalizada na última gestão, a cooperação para o desenvolvimento não desapareceu, mas reduziu drasticamente em termos materiais e simbólicos (Lima, Waisbich & Serafim 2022; Luiz & Milani 2022; Waisbich, Luiz & Faria 2022). Ações e projetos coordenados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e iniciativas de cooperação Sul-Sul trilateral em parceria com entidades do Sistema ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Programa Alimentar Mundial (WFP) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), diminuíram, ainda que não tenham sido completamente extintos (Morais de Sá & Silva 2021; Waisbich 2022). Também a coleta e a publicação de dados sobre a cooperação brasileira, coordenadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desde 2010, mantiveram-se ativas, mas as informações compiladas pouco influenciaram nos rumos de uma cooperação que permaneceu ativa ainda que de modo discreto, quase despercebido (Waisbich 2022; 2023a).

Ironicamente, em tempos de desmonte, o *soft power* da cooperação brasileira e da trajetória do país em compartilhar suas políticas e tecnologias sociais com outros países serviu como ferramenta na mobilização de algumas burocracias, para tentar resguardar algumas políticas ameaçadas de desmonte (Waisbich 2024a). Nesse contexto, ainda que tenha resistido a processos mais radicais de desmonte, a cooperação para o desenvolvimento perdeu grande parte de seu valor como instrumento estratégico de política externa, seja na diplomacia do conhecimento, seja no âmbito do estreitamento das relações do Brasil com parceiros no eixo Sul-Sul, bem como com países desenvolvidos e o Sistema ONU, com quem o Brasil colabora nessa agenda, sobretudo na modalidade trilateral (Puente 2010; Agência Brasileira de Cooperação 2016).

Dado esse contexto, em que constitui, ou deveria constituir, a reconstrução da agenda e do portfólio de ações de cooperação para o desenvolvimento brasileiro? A fim de fortalecer novamente o papel estratégico da cooperação internacional para o desenvolvimento nas relações internacionais do país, os processos de reconstrução do atual governo precisarão endereçar uma série de reformas pendentes, muitas delas já identificadas e debatidas ao longo do período de expansão da cooperação na década passada, e que ficaram paradas desde então. Dentre as possíveis reformas, tem-se a adoção de uma lei sobre Cooperação Internacional, cujo projeto tem sido objeto de debate na Esplanada ao menos desde o governo de Dilma Rousseff. Um tal projeto, que também foi encampado pelo chanceler Aloysio Nunes durante seu breve tempo como ministro das Relações Exteriores durante o governo interino de Michel Temer (2016-2018) (ver Ferreira 2017) e buscava o estabelecimento de uma Política Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento, acabou nunca sendo enviado ao Congresso Nacional.

Tal marco jurídico-institucional permitiria ao atual governo, e aos próximos, não apenas solidificar as estruturas e os instrumentos de política pública para viabilizar ações de cooperação e criar mecanismos mais permanentes de diálogo interinstitucional e social na matéria (Waisbich 2023b), mas também facilitaria os esforços de priorização estratégica nessa agenda, no sentido de redefinição e repactuação das áreas temáticas e geográficas nas quais o Brasil quer focar seus esforços de cooperação. Não se trata de algo inteiramente novo nem tampouco de uma proposta descabida, não havendo contradição entre o modelo de “cooperação por demanda” (orientador da cooperação brasileira Sul-Sul) e uma maior estruturação da oferta brasileira com base no conhecimento do que podemos e queremos ofertar a países parceiros (Milani 2017; Puente 2010). Uma maior clareza das prioridades no lado da oferta sem dúvida também ajudaria os ministérios e as agências setoriais,

A fim de fortalecer novamente o papel estratégico da cooperação internacional para o desenvolvimento nas relações internacionais do país, os processos de reconstrução do atual governo precisarão endereçar uma série de reformas pendentes, muitas delas já identificadas e debatidas ao longo do período de expansão da cooperação na década passada, e que ficaram paradas desde então.

atuando como agências implementadoras da cooperação internacional do Brasil, a planejar e criar capacidades internas para agir como cooperantes, evitando algumas das tensões e desgastes observados no passado (Farias 2019; Waisbich 2020).

Desde o início dos anos 2000, ainda durante os primeiros mandatos do PT, o governo oficializou (ao menos no nível do discurso) como foco de sua atuação nesse campo a cooperação técnica para o desenvolvimento de capacidades “humanas, institucionais e produtivas” (Agência Brasileira de Cooperação 2016). Para guiar sua ação, o Itamaraty, por meio da ABC, adotou como prioridade em suas ações de cooperação: a) compromissos assumidos em viagens do presidente da República e do chanceler; b) países da América do Sul; c) Haiti; d) países da África, em especial os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), e Timor-Leste; e) demais países da América Latina e Caribe; f) apoio à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); e g) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (por meio de suas respectivas agências) e organismos internacionais (citado em Puente 2010).

No entanto, na ausência de uma lei ou política nacional formais, a cooperação brasileira não necessariamente seguiu ou conseguiu sustentar tais prioridades e tampouco as detalhou mais, no sentido de guiar a atuação de embaixadas no exterior e/ou das agências nacionais cooperantes. A discussão das prioridades não desapareceu de cena durante o contexto de turbulência político-econômica. Já sob crescente questionamento interno acerca do valor e da relevância da cooperação, sobretudo Sul-Sul, para o país (Waisbich 2020), a ABC publicou em 2016 um “documento de estratégia” no qual buscava publicizar sua visão, modo de atuação e prioridades estratégicas, reiterando, por exemplo, o foco geográfico da cooperação técnica prestada pelo Brasil com parceiros na América Latina, Caribe e África. Nesse mesmo documento, a ABC detalha também o que descreve como “benefícios da cooperação para o Brasil”, dentre os quais estão: projeção internacional; visibilidade em áreas de ponta; legitimidade e aprimoramento das políticas públicas no âmbito nacional; interação com países desenvolvidos, organismos internacionais e regionais; ganhos estratégicos em foros internacionais.

Dado o atual contexto de reconstrução, cabe aqui uma reflexão acerca de eventuais atualizações desse documento estratégico não apenas para a ABC, mas para toda a Esplanada, bem como uma atualização das prioridades, modalidades e instrumentos à luz de um novo contexto internacional, sobretudo no que tange também a setores e áreas temáticas e não apenas a regiões geográficas prioritárias. De fato, nos últimos anos, alguns ministérios setoriais e a própria ABC avançaram em reflexões internas sobre políticas de cooperação setoriais, dentre as quais uma política brasileira de cooperação em segurança alimentar e nutricional, esta

última também sendo pensada desde o CONSEA. Em paralelo, dada a inegável importância da questão climática no Brasil e no mundo, há cada vez mais interesse em aproximar as agendas de desenvolvimento e meio ambiente, trazendo à tona a possibilidade de desenvolvimento de um rol de ações de cooperação técnica Sul-Sul em temas como agricultura de baixo carbono, proteção e restauração de florestas tropicais, luta contra a desertificação, entre outras.

Por fim, também na arena multilateral, o novo governo pode e deve buscar reconstruir sua capacidade de inovação político-normativa e operacional. Nesse sentido, e no marco dos acalorados debates sobre reforma das instituições financeiras internacionais e do financiamento para o desenvolvimento econômico e a questão climática, qual visão estratégica o Brasil pretende levar aos bancos multilaterais dos quais é membro e nos quais possui capacidade de influência? No caso do NDB, e partindo da experiência do próprio BNDES, qual é a visão brasileira acerca do papel que bancos podem desempenhar na promoção de novos paradigmas e novas práticas de financiamento sustentáveis?

Essa série de exemplos ilustram a necessidade, para além das reformas internas e do restabelecimento de parcerias e planos de trabalho com governos e organismos multilaterais, de uma reativação da dimensão propositiva, sobretudo no âmbito político-normativo, da atuação brasileira nesse campo (Abdenur 2014; Waisbich 2023a). Isso incluiria uma retomada do empreendedorismo diplomático para propor novos modelos e práticas de cooperação, inclusive por meio de um engajamento consistente e robusto nos debates sobre implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sobre mensuração e avaliação da cooperação Sul-Sul e sobre a reforma da arquitetura de financiamento ao desenvolvimento. Ao longo do ano de 2023, o novo governo demonstrou ter vontade de retomar seu protagonismo e sua capacidade de inovação nesse campo, com uma série de ações e propostas que, ainda que incipientes, apontam nesse sentido.

No marco da retomada do diálogo com parceiros no continente africano, o governo anunciou um novo conjunto de ações de cooperação entre Brasil e Angola, que aliam desenvolvimento e adaptação climática em áreas atingidas pela seca (Agência Brasileira de Cooperação 2023). No espaço regional, tem-se a maior priorização da cooperação política e técnica entre países amazônicos em temas de desenvolvimento sustentável, reconhecendo a importância do fortalecimento do diálogo Sul-Sul para o desenvolvimento sustentável na Amazônia em novas áreas para além das anteriormente exploradas, como a gestão de recursos hídricos. A inclusão da Amazônia no portfólio da cooperação brasileira para o desenvolvimento responde ao reconhecimento do caráter estratégico e transversal da proteção da floresta amazônica, talvez o maior ativo geopolítico do Brasil na atualidade (Teixeira & Toni 2022).

Internamente, foi criado o Centro Internacional de Políticas para o Desenvolvimento Inclusivo no IPEA, a fim de centralizar projetos ligados ao tema do desenvolvimento internacional antes dispersos na instituição – como o projeto Cobradi de mensuração dos fluxos da cooperação Sul-Sul do Brasil; a representação do Brasil em fóruns de *think tanks* em grupos como IBAS, BRICS e G20; e projetos de avaliação e compartilhamento de políticas de desenvolvimento inclusivo no Brasil e no resto do Sul Global (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2023). Nessa nova configuração, sem dúvida mais ambiciosa do que a anterior, o tema do desenvolvimento internacional (e sobretudo do desenvolvimento internacional *inclusivo e sustentável*) tende a ganhar relevância não apenas dentro do IPEA, mas também na Esplanada, contribuindo para a geração de evidências para a tomada de decisão e implementação de ações nesse campo. Ainda que incipiente, esse conjunto de iniciativas ilustra esforços em andamento que, se ampliados e consolidados nos próximos anos, podem dar coerência e robustez à promessa de reconstrução nessa agenda.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar os esforços de reconstrução da política externa ao longo do primeiro ano de mandato do governo Lula da Silva, em 2023. Partindo de uma discussão conceitual sobre esforços de reconstrução de políticas públicas após períodos de desmonte, o texto oferece um marco analítico para pensar como os esforços em curso se materializam no caso da política externa brasileira, de forma ampla, e no caso das ações do país na agenda do desenvolvimento internacional, mais especificamente.

[A] agenda de cooperação para o desenvolvimento oferece a ilustração de uma seara em que a reconstrução de um arcabouço político-institucional e a reativação e remobilização de redes de atores nacionais com conhecimento e experiência nessa agenda podem gerar frutos para a política externa brasileira e para o país, de forma mais ampla. Trata-se de uma agenda na qual o Brasil tem capacidade e autoridade para fazer a diferença e liderar pelo exemplo, de forma estratégica e sem necessitar empreender muitos recursos orçamentários.

Enquanto exercício analítico, o artigo traz insumos para reflexões e ações em curso, dentro e fora da academia, que buscam repensar o lugar do Brasil em mundo em transformação, caracterizando o atual projeto de reconstrução da política externa no marco de um esforço mais amplo de recomposição das capacidades estatais nessa área, bem como de reinserção e renovada projeção internacional do Brasil. Ao fazê-lo, o artigo aponta para os desafios de coerência de política, no sentido das potencialidades e limites de um renovado ativismo diplomático nas mais variadas agendas e fóruns multilaterais, bem como no sentido do planejamento estratégico e diplomático da política externa brasileira, em um contexto complexo marcado por recursos escassos em âmbito doméstico, por politização e polarização política, tanto em âmbito doméstico como internacional, e por uma grande instabilidade internacional.

Diante desse cenário, a agenda de cooperação para o desenvolvimento oferece a ilustração de uma seara em que a reconstrução de um arcabouço político-institucional e a reativação e remobilização de redes de atores nacionais com conhecimento e experiência nessa agenda podem gerar frutos para a política externa brasileira e para o país, de forma mais ampla. Trata-se de uma agenda na qual o Brasil tem capacidade e autoridade para fazer a diferença e liderar pelo exemplo, de forma estratégica e sem necessitar empreender muitos recursos orçamentários. Mais do que uma necessidade, os esforços de reconstrução são uma oportunidade para que as ações do Brasil nessa agenda recebam um renovado impulso de reforma rumo à sua efetiva consolidação no rol de instrumentos de política pública do país, buscando reconstruir, reinserir, projetar e dar maior coerência a este que é um conjunto promissor, mas, sem dúvida, ainda desarticulado, de ações na agenda de desenvolvimento internacional. ■

Referências Bibliográficas

- Abdenur, Adriana E. 2014. "Emerging Powers as Normative Agents: Brazil and China within the UN Development System." *Third World Quarterly* 35 (10): 1876–1893. <http://www.jstor.org/stable/24523177>.
- Adler-Nissen, Rebecca & Ayşe Zarakol. 2020. "Struggles for Recognition: The Liberal International Order and the Merger of Its Discontents." *International Organization* 75 (2): 611-634. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000454>.
- Agência Brasileira de Cooperação. 2016. *Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)*. Ministério de Relações Exteriores, República Federativa do Brasil. <https://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/684>.
- Agência Brasileira de Cooperação. 2023. *O Programa de Desenvolvimento de Regiões Irrigadas e Políticas de Agricultura Familiar de Angola tem início*. Ministério de Relações Exteriores. <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/tem-inicio-o-programa-de-desenvolvimento-de-regioes-irrigadas-e-politicas-de-agricultura-familiar-de-angola>.
- Alencastro, M. & Laura T. Waisbich. 2022. "A jangada brasileira." In *Reconstrução: O Brasil nos anos 20*, Felipe Salto, João Villaverde & Laura Karpuska (eds), 452-474. São Paulo: Saraiva.
- Asano, C. & Laura T. Waisbich. 2014. "Livro Branco: O Itamaraty está mudado?" *Le Monde Diplomatique Brasil* 79: 19. <https://diplomatique.org.br/livro-branco-o-itamaraty-esta-mudado/>.
- Barbiéri, Luiz Felipe & Nathalia Sarmiento. 2024. "Após 4 anos zerado, Fundo Amazônia recebeu R\$ 726 milhões em 2023 e negocia mais R\$ 3,1 bilhões, diz governo." *G1*, 1 fevereiro de 2024. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/02/01/fundo-amazonia-recebeu-r-726-milhoes-em-2023-e-negocia-mais-r-31-bilhoes-diz-governo.ghtml>.
- Belém Lopes, Dawisson, Thales Carvalho & Vinicius Santos. 2022. "Did the Far Right Breed a New Variety of Foreign Policy? The Case of Bolsonaro's 'More-Bark-Than-Bite' Brazil." *Global Studies Quarterly* 2 (4): 1-14. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksac078>.
- Belli, Benoni & Filipe Nasser. 2019. *The Road Ahead: The 21st Century World Order in the Eyes of Policy Planners*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 2023a. "Discurso do embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023." *Gov.br*, 2 de janeiro de 2023. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>.
- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. 2023b. "Brasil quita dívidas com organismos internacionais em 2023." *Gov.br*, 4 de janeiro de 2024. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/brasil-quita-dividas-com-organismos-internacionais-em-2023>.
- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. 2023c. "Governo brasileiro paga cerca de R\$ 3,8 bilhões em dívidas com organismos internacionais." *Gov.br*, 06 de dezembro de 2023. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-brasileiro-paga-cerca-de-r-3-8-bilhoes-em-dividas-com-organismos-internacionais>.
- Brito, Adriane Sanctis de, et al. 2022. *O caminho da autocracia - estratégias atuais de erosão democrática*. São Paulo: Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT). <https://laut.org.br/wp-content/uploads/2022/08/o-caminho-da-autocracia-LAUT.pdf>.
- Burges, Sean W. 2012. "Brazil: Making Room at the Main Table." In *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*, Routledge, 109–119. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203807804-13/brazil-sean-burges>.
- Buzan, Barry. 2023. "Deep Pluralism as the Emerging Structure of Global Society." In *Pluralism and World Order*, F. Zhang (Ed.), 29-52. Singapore: Springer Nature Singapore. <https://www.springerprofessional.de/en/deep>

pluralism-as-the-emerging-structure-of-global-society/24089240.

Caleiro, João Pedro. 2019. "Itamaraty faz 'política da destruição', diz ex-embaixador Rubens Ricupero." *Revista Exame*, 15 de abril de 2019. <https://exame.com/brasil/itamaraty-faz-politica-da-destruicao-diz-ex-embaixador-rubens-ricupero/>.

Carbone, Maurizio. 2012. "Beyond Aid: Policy Coherence and Europe's Development Policy." *Revue internationale de politique de développement* 3. <https://doi.org/10.4000/poldev.1015>.

Casarões, Guilherme & Déborah B. L. Farias. 2021. "Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order." *Cambridge Review of International Affairs* 35 (5): 741–761. <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>.

Cason, Jeffrey W. & Timothy J. Power. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era." *International Political Science Review* 30 (2): 117–140. <https://doi.org/10.1177/0192512109102432>.

Climainfo. 2023. *Cúpula das Três Bacias: o que esperar da aliança entre as três principais florestas tropicais do mundo?* <https://climainfo.org.br/2023/10/25/cupula-das-tres-bacias-o-que-esperar-da-alianca-entre-as-tres-principais-florestas-tropicais-do-mundo/>.

Coelho, Natália & Cristina Yumie Aoki Inoue. 2018. "When Hunger Meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy." *Meridiano 47 - Journal of Global Studies* 19. <http://dx.doi.org/10.20889/M47e19011>.

Esteves, Paulo, Maria Gabrielsen Jumbert & Benjamin de Carvalho. 2020. *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. Brasília: Journal for Brazilian Studies.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2008. "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil." *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 80–97. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200006>.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2012. "A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção

internacional: Brasil e Venezuela comparados." *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares* 14 (2): 335-371. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/8554>.

Faria, Déborah B. L. 2018. "Brazil 's South-South Development Cooperation: Principles and Experiences of the Domestic Bureaucracy." *Public Administration and Development* 39 (4–5): 174–181. <https://doi.org/10.1002/pad.1825>.

Ferreira, Aloysio Nunes. 2017. "30 anos de trabalho e êxitos." *Folha de São Paulo*, 25 de maio de 2017. <http://folha.com/no1887173>.

Gabinete de Transição Governamental. 2022. *Gabinete de Transição Governamental. Relatório Final*. Brasília: Gabinete de Transição Governamental 2022. <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>.

Guedes-Neto, João Victor & B. Guy Peters. 2021. "Working, Shirking and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: An Experimental Study in Brazil." In *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, M. W. Bauer & B. G. Peters et al. (eds.), 221-245. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009023504.011>.

Haubert, Mariana. 2024. "Itamaraty quer reforçar presença brasileira na África." *Poder 360*, 1 fevereiro 2024. <https://www.poder360.com.br/governo/itamaraty-quer-reforcar-presenca-brasileira-na-africa/>.

Fortin, Carlos, Jorge Heine & Carlos Ominami. 2023. *Latin American Foreign Policies in the New World Order: The Active Non-Alignment Option*. London: Anthem Press, an imprint of Wimbledon Publishing Company.

Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2023. *International Policy Centre do Ipea retoma as atividades e lança novo sítio eletrônico*. Gov. br, 11 de abril de 2023. <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13666-international-policy-centre-do-ipea-retoma-as-atividades-e-lanca-novo-sitio-eletronico#:~:text=%22O%20Centro%20>

Internacional%20de%20Pol%C3%ADticas,e%20organismos%20internacionais%22%2C%20disse%20a.

Instituto Diplomacia para Democracia. 2022. *Renascença: política externa pós-bolsonarista*. Brasil: Diplomacia para Democracia.

Keijzer, Niels. 2012. *The Future of Development Cooperation: From Aid to Policy Coherence for Development?* Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM). https://www.idos-research.de/uploads/media/ECDPM_assisesBE_plenary_English.pdf.

Kenkel, Kai Michael & Sandra Destradi. 2019. "Explaining Emerging Powers' Reluctance to Adopt Intervention Norms: Normative Contestation and Hierarchies of Responsibility." *Revista Brasileira de Política Internacional* 62 (1): e002. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900102>.

Landim, Raquel. 2023. "Venezuela e Guiana renunciaram ao uso da força e escalada foi contida, diz Amorim à CNN." *CNN Brasil*, 15 de dezembro de 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/venezuela-e-guiana-renunciaram-ao-uso-da-forca-e-escalada-foi-contida-diz-amorim-a-cnn/>.

Lima, Maria Regina Soares de. 2000. "Instituições democráticas e política exterior." *Contexto Internacional* 22 (2): 265–303. http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf.

Lima, Thiago, Laura T. Waisbich & Lizandra Serafim. 2022. "One Single Agriculture': Dismantling Policies and Silencing Peasant Family Farmers in Brazilian Foreign Policy (2016-2022)." *Revista Brasileira de Política Internacional* 65 (2): e018. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200218>.

Lopes, Dawisson Belém. 2011. "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa." *Revista Brasileira de Política Internacional* 54 (1): 67–86. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100005>.

Lopes, Dawisson Belém, Guilherme Casarões & Carlos Frederico Gama. 2019. "A Tragedy of Middle Power Politics: Traps in Brazil's Quest for Institutional Revisionism." In *Status and the Rise of Brazil*, P. Esteves, M. Gabrielsen Jumbert & B. de Carvalho (eds.), 51–69.

Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-21660-3_4.

Lotta, Gabriela S. et al. 2023. "A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o governo Bolsonaro." *Revista Brasileira de Ciência Política* 40: e266094. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094>.

Luiz, Juliana R. & Carlos R. S. Milani. 2022. "Brazilian Foreign Policy and Family Farming: Internationalisation Processes through the Analysis of 'Forums and Arenas'." *Contexto Internacional* 44 (1): e20200101. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20224401e20200101>.

Macedo, Gustavo. 2021. "Climate Security, the Amazon, and the Responsibility to Protect." *Brazilian Political Science Review* 15 (3): e0007. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202100020007>.

Machado, Renato. 2023. "Mauro Vieira assume Itamaraty e fala em retrocesso sem precedentes sob Bolsonaro." *Folha de São Paulo*, 2 de janeiro de 2023. https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/01/mauro-vieira-assume-itamaraty-e-reforca-missao-de-reconstruir-diplomacia-brasileira.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo.

Mackinnon, Amy, Robbie Gramer & Avian Muñoz. 2023. "What to Expect When You're Expecting the U.N. General Assembly." *Foreign Policy*, 14 de setembro de 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/09/14/united-nations-general-assembly-2023-zelensky-development-climate/>.

Milani, Carlos R. S. 2017. *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. 1ª edição ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação. <https://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/729>.

Milani, Carlos R. S. & Roberta Nunes Lopes. 2014. "Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012." *Carta Internacional* 9 (1): 59-78. <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/121>.

Milani, Carlos R. S. & Leticia Pinheiro. 2012. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV.

Milani, Carlos R. S. & Leticia Pinheiro. 2016. "The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its

- Analytical Challenges." *Foreign Policy Analysis* 13 (2): 278–296. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw027>.
- Milhorance, Carolina. 2022. "Policy Dismantling and Democratic Regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition Politics, Ideas, and Underlying Discourses." *Review of Policy Research* 39 (6): 752–770. <https://doi.org/10.1111/ropr.12502>.
- Milhorance, Carolina & Folashade Soule-Kohndou. 2017. "South-South Cooperation and Change in International Organizations." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 23 (3): 461–481. <https://doi.org/10.1163/19426720-02303008>.
- Morais de Sá e Silva, Michelle. 2021. "South–South Cooperation Resilience in Brazil: Presidential Leadership, Institutions and Bureaucracies." *Third World Quarterly* 42 (10): 2353–2371. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1951199>.
- Puente, Carlos Alfonso Iglesias. 2010. *Cooperação técnica horizontal como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento - CTPD - no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-287-cooperacao_tecnica_horizontal_brasileira_como_instrumento_de_politica_externa_a.
- Sabourin, Eric, Clara Craviotti & Carolina Milhorance. 2020. "The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina." *International Review of Public Policy* 2 (1): 45–67. <https://doi.org/10.4000/irpp.799>.
- Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. 2017. *Brasil. Um país em busca de uma grande estratégia: Relatório de Conjuntura*. Brasília: Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência; Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Degaut-2/publication/318079809_Brasil_Um_Pais_em_Busca_de_uma_Grande_Estrategia/links/5957c3c90f7e9ba95e0fdf88/Brasil-Um-Pais-em-Busca-de-uma-Grande-Estrategia.pdf.
- Shankland, Alex, Melissa Pomeroy & Marina Bolfarine Caixeta. 2023. "Brazil's Return: International Cooperation for Food Security." *Institute of Development Studies*, 1 de setembro de 2023. <https://www.ids.ac.uk/opinions/brazils-return-international-cooperation-for-food-security/>.
- Silva do Monte, Déborah & Matheus de Carvalho Hernandez. 2023. "'Terribly Christian.' Foreign policy on Human Rights under the Bolsonaro Administration." *SUR. International Journal on Human Rights* 32. <https://sur.conectas.org/en/terribly-christian/>.
- Spektor, Matias. 2023. "The Upside of Western Hypocrisy." *Foreign Affairs*, 21 de julho de 2023. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/upside-western-hypocrisy-global-south-america>.
- Suyama, Bianca, Laura T. Waisbich & Lara Costa Leite. 2016. "Brazil as a Development Partner under Lula and Rousseff: Shifts and Continuities." In *The BRICS in International Development*, J. Gu, A. Shankland & A. Chenoy (eds), 25–62. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55646-2_2.
- Teixeira, Izabella & Ana Toni. 2022. "A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental." *CEBRI-Revista* 1 (1): 71–93. <https://cebri.org/revista/br/artigo/21/a-crise-ambiental-climatica-e-os-desafios-da-contemporaneidade-o-brasil-e-sua-politica-ambiental>.
- van der Westhuizen, Janis & Carlos R. S. Milani. 2019. "Development Cooperation, the International–Domestic Nexus and the Graduation Dilemma: Comparing South Africa and Brazil." *Cambridge Review of International Affairs* 32 (1): 22–42. <https://doi.org/10.1080/09557571.2018.1554622>.
- Vigevani, Tullo & Gabriel Cepaluni. 2007. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação." *Contexto Internacional* 29 (2): 273–335. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.
- Waisbich, Laura T. 2020. "Negotiating Accountability in South-South Cooperation: The Case of Brazil." *Revista Brasileira de Política Internacional* 63 (2): e010. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000210>.
- Waisbich, Laura T. 2021. "Negotiating Foreign Policy from Below: Voice, Participation and Protest." In *Political Values and Narratives of Resistance: Exploring the Fractured Promises of Post-colonial States*, F. Anciano & J. Wheeler (eds.), 172–190. Abingdon: Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003121244-11/negotiating-foreign-policy-laura-trajber-waisbich>.

Waisbich, Laura T. 2022. "Policy Circulation and South-South Cooperation in Brazil-Africa Relations: Rise, Fall and Change." In *Knowledge and Policy Transfers from Brazil and China: Agents, Objects, Time, Structures and Power*. O. P. D. Oliveira & G. Romano (eds.), 153–184. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan. <https://www.southasia.ox.ac.uk/publication/1298985/manual>.

Waisbich, Laura T. 2023a. "Active Non-Alignment: Brazil and the Measurement of South-South Development Cooperation." *Revista Tempo do Mundo* 31: 55–86. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:e5a444db-c275-4bbf-ac2a-4472ef5f4c5d>.

Waisbich, Laura T. 2023b. "Brazil's South-South Cooperation is Back." *Washington Brazil Office Newsletter* 49, 13 de janeiro de 2023. <https://www.braziloffice.org/en/articles/brazils-south-south-cooperation-is-back>.

Waisbich, Laura T. 2024a. "Mobilising International Embeddedness to Resist Radical Policy Change and Dismantling: The Case of Brazil under Jair Bolsonaro (2019–2022)." *Policy Sciences* (57): 145–169. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09519-0>.

Waisbich, Laura T. 2024b. "A presidência brasileira no G20 e o desafio da coerência de políticas.

Interesse Nacional." *Interesse Nacional*, 7 de fevereiro 2024. <https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/laura-trajber-waisbich-a-presidencia-brasileira-no-g20-e-o-desafio-da-coerencia-de-politicas/>.

Waisbich, Laura T, Juliana Ramos Luiz & Carlos Aurélio Pimenta de Faria. 2022. "The Rise and Fall of Brazil as a "Policy Exporter": From Lula da Silva to Jair Bolsonaro." In *Knowledge and Policy Transfers from Brazil and China: Agents, Objects, Time, Structures and Power*, O. P. D. Oliveira & G. Romano (eds.), 75–106. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-09116-2_3.

Como citar: Waisbich, Laura Trajber. 2024. "A política externa da reconstrução: insumos para análise da política externa brasileira desde 2023". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 58-79.

To cite this work: Waisbich, Laura Trajber. 2024. "The Foreign Policy of Reconstruction: Contributions to the Analysis of Brazilian Foreign Policy since 2023." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 58-79.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.03.58-79.pt>

Recebido: 12 de fevereiro de 2024

Aceito para publicação: 27 de abril de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.