

NOVAS PERSPECTIVAS SOBRE A POLÍICA EXTERNA BRASILEIRA

ORGANIZADOR

LUCIANO DA ROSA MUÑOZ

NOVAS PERSPECTIVAS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Organização

Luciano da Rosa Muñoz

**Brasília
2025**



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB

Reitor

Pio Pacelli Moreira Lopes

Vice-Reitor

Gabriel Costa Mallab

Diretora Acadêmica

Simone Maria Espinosa

Disponível online em: repositorio.uniceub.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Novas perspectivas sobre a política externa brasileira / organização:
Luciano da Rosa Muñoz – Brasília: CEUB, 2025.

297 p.

ISBN 978-85-7267-238-2

1. Política externa (Brasil). I. Centro Universitário de Brasília.
- II. Título.

CDU 327.3(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

AGRADECIMENTOS

Esta obra não teria sido possível sem o incentivo da Professora Dra. Fernanda Costa Vinhaes de Lima, a qual foi apoiadora de primeira hora da criação do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira (GEPEB-CEUB), dentro do qual este livro tomou forma. Também gostaria de agradecer à equipe da Biblioteca do CEUB, em especial na pessoa do colaborador Rodrigo Matos Peres, os quais sempre agiram com solicitude e tornaram factível a publicação da presente obra em formato eletrônico.

Por último, e sobretudo, preciso estender um agradecimento caloroso a todos os pesquisadores e pesquisadoras que produziram os primorosos capítulos aqui reunidos. Como professor, pude testemunhar a evolução de suas trajetórias durante e após suas graduações em Relações Internacionais. Que esta publicação contribua para que continuem a trilhar os passos de uma carreira acadêmica marcada pelo brilhantismo, pelo rigor científico e pela honestidade intelectual.

INTRODUÇÃO 06

Luciano da Rosa Muñoz

**O BRASIL FRENTE AO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES
UNIDAS (CSNU): REVISIONISMO OU STATUS QUO? 10**

Ana Luísa da Silveira Santana Ribeiro; Liz Georgia Trubian

**O BRASIL E A COP 30: DO PETRÓLEO DA FOZ DO RIO AMAZONAS A
UMA CRÍTICA DA COBRANÇA INTERNACIONAL PELO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 29**

Caio Ivo Simoni de Castro

**MULTILATERALISMO EM TEMPOS DE UNILATERALISMO: A
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL FRENTE À POLÍTICA
EXTERNA DE TRUMP 54**

Camila Cunha Máximo; Luiza Cardoso Pimenta Tibana

**IDENTIDADE NACIONAL NOS DISCURSOS DE LULA (2003-2010) PARA
FORMANDOS DO INSTITUTO RIO BRANCO 90**

Carolini Gonçalves Nascimento

**AS DIFICULDADES HISTÓRICAS ENFRENTADAS PELO BRASIL EM
SUA INSERÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: LIGA DAS
NAÇÕES E ONU 120**

Fernanda de Macedo Sollero

**A TRADIÇÃO DIPLOMÁTICA NA GESTÃO LULA III: A DIPLOMACIA
PRESIDENCIAL E AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS
DECISÕES DE POLÍTICA EXTERNA 146**

Giovanna Sousa Santos

**DIPLOMACIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA PARA A GUERRA DA
UCRÂNIA: ABORDAGEM DOS MANDATOS BOLSONARO E LULA NA
PERSPECTIVA DA ROLE THEORY 171**

Guilherme do Prado Afonso Rodrigues

DO RECONHECIMENTO À RECONSTRUÇÃO: O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ EM ANGOLA	208
<i>João Pedro S. Jacobina</i>	

DA ENTRADA DA CHINA NA OMC AO BRICS DE 2025: OS IMPACTOS DA ASCENSÃO ECONÔMICA CHINESA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	238
<i>Lucas Frensel Cabús Perete</i>	

AUTONOMIA ENQUANTO DISCURSO E PRÁTICA DE POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: TROPEÇOS E CONTINUIDADES	272
<i>Plínio Santos Moreira</i>	

INTRODUÇÃO

Luciano da Rosa Muñoz¹

Esta obra é fruto do esforço conjunto de jovens pesquisadores e pesquisadoras que integram o Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB). O GEPEB-CEUB foi criado sob minha iniciativa no começo de 2025. Meu objetivo era reunir alunos e alunas brilhantes com quem convivi durante minha trajetória acadêmica e profissional. O grupo é composto em sua maioria por bacharéis em Relações Internacionais e por estudantes em final de curso. O GEPEB-CEUB é um espaço acolhedor que busca incentivar entre os estudantes o interesse pela pesquisa e pela carreira acadêmica no momento de transição entre a graduação e a entrada no mercado de trabalho.

Quinzenalmente, nos reunimos para discutir temas relevantes da Política Externa Brasileira. Os membros do grupo são estimulados a apresentar trabalhos e comparecer a eventos acadêmicos. Na condição de avaliador de bancas de TCC, pude observar ao longo dos anos que artigos científicos excelentes eram defendidos e aprovados, porém nem sempre publicados. Assim, propus aos membros do GEPEB-CEUB que publicássemos este livro. A proposta foi recebida com entusiasmo. O leitor encontrará adiante dez ótimos trabalhos, os quais ou foram preparados especialmente para esta obra, ou são Trabalhos de Conclusão de Curso adaptados em capítulos.

No primeiro capítulo, Ana Ribeiro e Liz Trubian argumentam que o Brasil se comporta como um Estado revisionista defensivo no sistema internacional. Assim, não se almeja romper o status quo e dismantelar a ordem global estabelecida, senão

¹ Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL/UnB). Professor de Relações Internacionais no Centro Universitário de Brasília (CEUB). Líder do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

reformá-la de modo a garantir maior representatividade aos países em desenvolvimento, a exemplo da demanda brasileira pelo aumento dos assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). No segundo capítulo, Caio Ivo de Castro reflete criticamente sobre as contradições da política ambiental do governo Lula III. Por um lado, o país sede da COP-30 busca credenciar-se como um líder na transição para a economia de baixo carbono. Por outro, o atual governo incentiva a exploração de petróleo próximo à Foz do Rio Amazonas, com potenciais riscos ao meio ambiente.

No terceiro capítulo, Camila Máximo e Luiza Tibana discutem os impactos da política externa da atual administração de Donald Trump sobre a inserção internacional do Brasil. As autoras constataam que a postura disruptiva de Trump tende a aprofundar a crise do multilateralismo global, representada pelo descrédito do CSNU em face dos conflitos armados atuais. Afirmam que o Brasil do governo Lula III tende a ampliar sua margem de manobra como líder do Sul Global em outros foros internacionais, tais como o BRICS, o G20 e a COP-30. No quarto capítulo, Carolini Gonçalves Nascimento busca compreender a identidade internacional do Brasil a partir da análise de discursos de política externa dos primeiros governos Lula. Com base na rica tradição dos “intérpretes do Brasil”, conclui a autora que a mestiçagem, o familismo, a cordialidade e o bovarismo têm sido mobilizados para identificar o país como único no mundo, devotado à defesa da paz e ao cumprimento das regras multilaterais.

No quinto capítulo, Fernanda Sollero aborda as dificuldades que o Brasil sempre teve para adentrar de modo permanente órgãos de composição restrita, a exemplo do Conselho Executivo da Liga das Nações e do mencionado Conselho de Segurança das Nações Unidas. Argumenta a autora que, embora o país tenha apresentado credenciais importantes, tais como sua tradição diplomática e papel regional de destaque, o modo de funcionamento do sistema internacional sempre impediu que as expectativas brasileiras de protagonismo fossem convertidas em reconhecimento efetivo. Por sua vez, no sexto capítulo, Giovanna Sousa reflete sobre as dificuldades que a política externa do governo Lula III enfrenta no plano doméstico. Em nosso regime democrático, a política externa comporta-se como

política pública. Apesar de o atual presidente honrar as tradições diplomáticas do país, encontrou em seu retorno ao poder uma sociedade polarizada e oposição congressual organizada, de modo que os temas de política externa têm sido mobilizados ideologicamente e repercutem na aprovação do governo.

No sétimo capítulo, Guilherme do Prado Rodrigues discute a atuação do Brasil desde a eclosão da Guerra da Ucrânia, em 2022. Argumenta que tanto no governo atual, quanto no anterior, de Jair Bolsonaro, o país tem desempenhado papel independente ativo, na medida em que condena a violação da integridade territorial da Ucrânia, porém sem jamais aderir às sanções econômicas impostas à Rússia. Entretanto, a performance desse papel intensificou-se a partir do governo Lula III, pois o Brasil tem se apresentado como potencial mediador do conflito. No oitavo capítulo, João Pedro Jacobina aborda outro aspecto da identidade internacional do Brasil como mediador de conflitos. O autor reflete sobre o longo histórico de participação brasileira em missões de paz das Nações Unidas em Angola, país assolado pela guerra civil entre 1975 e 2002. Conclui que o engajamento do Brasil em Angola não se limitou à questão militar, mas também envolveu a busca de projeção internacional, interesses econômicos e os laços culturais e históricos entre ambas as nações do Atlântico Sul.

No nono capítulo, Lucas Frensel Perete afirma que a ascensão global da China e sua articulação com o Brasil contribuíram para reconfigurar o sistema internacional após o fim da Guerra Fria. Defende o autor que o Brasil tem respondido às transformações da ordem global com busca ativa por autonomia, marcada pelo estreitamento de relações econômicas e diplomáticas com a China e o fortalecimento do BRICS. No décimo capítulo, Plínio Moreira desenvolve ampla análise da história do conceito de autonomia na Política Externa Brasileira, ora utilizado como discurso, ora como estratégia, ora como objetivo. Desde a década de 1960, o autor situa momentos de consolidação da autonomia como estratégia explícita, permeados por refluxos de alinhamento circunstancial aos Estados Unidos, causados por conjunturas de fragilidade institucional, crises econômicas ou mudanças abruptas de regime político. Conclui que, embora por vezes esvaziada

discursivamente, a autonomia tem mantido sua força ao longo do tempo como ideia norteadora da Política Externa Brasileira.

Os dez capítulos mencionados contemplam as duas linhas de pesquisa do GEPEB-CEUB. A linha “Observatório da Política Externa Brasileira contemporânea” volta-se ao estudo e à pesquisa da política externa da democracia, com ênfase na compreensão da inserção internacional do país na atualidade. Por sua vez, a linha “Pensamento Brasileiro em Relações Internacionais” dedica-se ao estudo e à pesquisa de conceitos produzidos por formuladores e agentes da Política Externa Brasileira através da história republicana, com foco nas relações entre política externa e identidade nacional. Dessa forma, os autores e as autoras deste livro oferecem aos internacionalistas e demais interessados um amplo e detalhado panorama dos dilemas da presença do Brasil no mundo, no passado e no presente. A leitura é prazerosa.

O BRASIL FRENTE AO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU): REVISIONISMO OU STATUS QUO?

Ana Luísa da Silveira Santana Ribeiro¹

Liz Georgia Trubian²

1 INTRODUÇÃO

Não obstante os limites impostos por uma ordem internacional desigual, o Brasil segue em jornada rumo a um maior protagonismo, onde nem mesmo a rigidez do Conselho de Segurança das Nações Unidas poderia ferir os ânimos da tenaz potência regional. Podendo ser caracterizado como um ator revisionista defensivo, segundo os ensinamentos de Robert Gilpin (1981), o país não pretende dismantelar a ordem estabelecida - sua crítica ao status quo, sobretudo a respeito da sub-representação dos países que não fazem parte do seleto grupo com poder permanente de veto, tem por objetivo a reforma da instituição, visando uma maior representatividade e inclusão dos interesses de outras nações, refletindo um cenário internacional de maneira mais fidedigna, consonante com a contemporaneidade. Tal postura possui repercussões na defesa histórica da ampliação do CSNU, na inserção permanente de atores do Sul global e na solidificação do multilateralismo enquanto diretriz.

Guiada por estratégias tradicionais e emergentes de inserção internacional, a política externa brasileira vincula-se, sobretudo, a três principais eixos, conforme

¹ Mestranda em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Pesquisadora no Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional da Universidade de Brasília (GEPSI - UnB). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

² Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Membro do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

disciplinado por Maria Regina Soares de Lima (1994): a autonomia, refletida na perseguição por uma maior margem de manobra quando confrontada por grandes potências - a exemplo da defesa do programa nuclear do país e na prerrogativa ao enriquecimento de urânio visando fins pacíficos, mesmo que tal atitude tenha sido recebida em meio à grande pressão internacional para que o programa fosse restringido; o regionalismo, por sua vez, passa a ser materializado em organizações como o Mercosul e a Unasul, alavancando a voz regional em um escopo coletivo, a qual é amplificada pelo multilateralismo firmado na valorização de fóruns alternativos, como os BRICS e o fundo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), mas também em sua participação ativa em missões de paz e no pleito por pautas climáticas. Não menos importante, o universalismo que guia a política externa brasileira é espelhado em seu esforço diplomático voltado ao diálogo amplo e irrestrito, prezando por mecanismos de solução pacífica de conflitos em sua aproximação síncrona entre potências emergentes e aquelas tidas como tradicionais.

Assim, revela-se um país que, conquanto permanece comprometido com a preservação das diretrizes e instituições multilaterais, também postula a necessidade de reformas que lhe concedam maior protagonismo na governança global, empenhando sua política externa e corpo diplomático em prol da articulação de aspirações revisionistas alinhadas às suas reais capacidades.

2 REVISIONISMO, STATUS QUO E O SISTEMA INTERNACIONAL

2.1 Conceitos iniciais

O sistema internacional é marcado por fenômenos complexos. E enquanto tal afirmativa possa parecer vaga, é em função de sua generalidade que se mostra necessária a análise crítica por meio de lentes específicas. Ainda, ao lado de sua complexidade, as relações internacionais mostram-se cada vez mais atemporais. Elementos considerados ultrapassados por parte dos indivíduos que têm uma percepção efêmera da realidade são, na realidade, amplamente utilizados para visualizar o tabuleiro internacional. Tal é o caso de conceitos que serão abordados

no presente artigo: revisionismo, em primeira instância, e status quo, posteriormente. Visto que, para observar a postura brasileira frente às conjunturas que desafiam sua política externa, torna-se necessário recorrer a contribuições que, aos olhos humanos, podem ser vistas como insuficientes, mas que são de grande valia para a compreensão da complexidade que abarca o panorama. Com isso, há de ser útil a breve reflexão sobre conceitos que levam a sociedade a compreender os multi-sistemas em que estamos inseridos.

A Guerra do Peloponeso, conflito que abarcou uma das principais referências na chamada teoria realista de Relações Internacionais, destacou o papel de dois aspectos primordiais da lente: poder e interesse. Sugere Tucídides (2017), então, que a política internacional é regida pela lógica da anarquia e da luta pelo poder. Tratar da perspectiva deste último é primordial para observar a dinâmica dos atores que compõem o sistema internacional, onde potências podem vir a aceitar ou desafiar a estrutura vigente (Waltz, 2004). Contudo, se bem analisar tal possibilidade de iniciativa, notar-se-á que a política internacional é – em suma – uma luta pelo poder, onde o interesse nacional está centrado (Morgenthau, 2002). Afinal, compreendendo o poder como a capacidade de um sujeito de controlar ou influenciar ações de outros, verifica-se que o sistema internacional se torna um verdadeiro palco das ações de poder não somente dos Estados, como – também – do âmbito doméstico de cada país e, não menos importante, dos indivíduos. São estes três níveis de análise que englobam exame mais amparado na realidade das Relações Internacionais.

Tratando, pois, do interesse nacional, deve-se analisar, em primeira instância, as motivações que levam um Estado a possuir determinado foco de conveniência. O que torna os interesses nacionais dos países distintos entre si? Por qual razão estes mesmos chegam a ser conflitantes em determinadas conjunturas? Ora, as próprias ideologias, regimes políticos e a cultura estratégica local são aspectos que, segundo Aron (2002), devem ser levados em consideração para observar o comportamento de um Estado. As ideologias moldam a forma como os atores interpretam o comportamento de outros, incluindo alianças e ameaças. Os regimes políticos ditam a forma como os Estados tomam decisões e percebem o sistema internacional, como é o caso de democracias liberais (por intermédio de mecanismos mais lentos de

decisão, além da maior preocupação com legitimidade internacional e menor inclinação à guerra) e regimes autoritários (que podem agir com mais liberdade estratégica, ainda que mais propensos à instabilidade interna). A cultura estratégica, por fim, declara modos historicamente construídos pelos quais os Estados pensam e fazem uso da força, influenciando em suas percepções de ameaças, atores parceiros e a própria questão do uso da força. Tais aspectos, aplicados às suas devidas conjunturas, tornam-se primordiais para caracterizar o interesse nacional nas Relações Internacionais. Acaso não seria dever de todo Estado ater-se aos seus interesses nacionais?

Compreendendo as conceituações de poder e interesse nacional, torna-se mais orgânica a jornada para averiguar os conceitos de revisionismo e status quo, objetos da presente pesquisa e que, dentro do contexto das distinções apresentadas por Aron (2002), são necessários para assimilar sua interpretação. Afinal, em um ambiente marcado pela diversidade de componentes, satisfazer ao interesse de todos torna-se uma tarefa árdua, mas que, por meio da construção dos discursos certos, adquire a face da tangibilidade. Em uma posição de status quo, Estados aceitam a ordem internacional vigente – seja está em termos territoriais, institucionais ou normativos – considerando que a atual estrutura atende a seus interesses fundamentais (ou que uma mudança poderia representar mais riscos do que benefícios). Exemplo disso são as potências vitoriosas após a Segunda Guerra Mundial (EUA, Reino Unido, França), que moldaram a Organização das Nações Unidas (ONU) e o sistema liberal global. O oposto desse fenômeno seria um panorama onde países são marcados pela falta de satisfação com a ordem vigente, os chamados “Estados revisionistas”, que não necessariamente precisam o ser em todo o seu espectro, mas que adotem tal perspectiva em parte, projetando fagulhas de tal comportamento para a prática dos próprios interesses nacionais (Aron, 2002).

O termo “revisionismo” surgiu entre o final do século XIX e o início do século XX, inicialmente no marxismo europeu, para descrever os pensadores que queriam revisar a doutrina revolucionária, como Eduard Bernstein. Após a Primeira Guerra Mundial, passou a ser usado para rotular Estados insatisfeitos com os tratados de paz – especialmente o Tratado de Versalhes. Alemanha, Itália e Japão

foram denominadas “potências revisionistas” nos anos 30, por desafiar a ordem territorial e política criada após 1919. Nota-se que, embora amplamente desenvolvido na teoria das Relações Internacionais a partir da década de 1980, o conceito de revisionismo possui raízes antigas fundadas no pensamento realista clássico. Morgenthau (2002) já delineava a distinção entre Estados que buscavam preservar a ordem existente e aqueles que, insatisfeitos com sua posição no sistema, almejavam alterá-la. Embora não utilizasse de forma sistemática o termo, reconhecia que o poder e o interesse nacional eram propulsores centrais da ação dos Estados. Aron (2002), por sua vez, aprofunda tal distinção ao introduzir uma tipologia entre Estados de status quo e Estados revisionistas, considerando não apenas variáveis materiais, mas também os fatores ideológicos aqui mencionados. No campo do realismo estrutural, Gilpin (1981) sistematizou o conceito de forma mais abrangente, ao integrar a noção de revisionismo em sua teoria da mudança sistêmica, onde os Estados revisionistas seriam aqueles que, ao acumularem poder relativo, desafiariam a ordem internacional moldada pelas potências dominantes, buscando alterar sua distribuição de benefícios. Outro autor relevante a ser mencionado é John Mearsheimer (2001), representante do realismo ofensivo, que radicaliza a perspectiva ao afirmar que, em um sistema anárquico, todos os grandes poderes são, em essência, revisionistas, uma vez que buscam maximizar seus respectivos poderes e alcançar a hegemonia. Observa-se, portanto, que o conceito de revisionismo passou de uma noção implícita e ligada à mera vontade de poder para uma categoria teórica articulada à estrutura do sistema e à dinâmica da competição entre Estados. Qual seria, então, a postura brasileira no sistema internacional? De manutenção do status quo ou de revisionismo?

2.2 Robert Gilpin e o papel dos Estados emergentes na mudança sistêmica

Na perspectiva realista, o sistema internacional não é estático, mas marcado por dinâmicas de transformação impulsionadas pela ascensão e declínio das grandes potências. Partindo da própria visão de Gilpin (1981), tal estrutura organiza-se de forma hierárquica, estabilizada por uma potência hegemônica que impõe normas,

instituições e uma distribuição de benefícios favoráveis aos seus interesses. Ao longo dos anos, contudo, o equilíbrio entre os custos e os benefícios da hegemonia se altera, dando origem ao que o autor denomina de “mudança sistêmica” (Gilpin, 1981, p. 10). Tal mudança ocorre quando as vantagens obtidas pela manutenção da ordem existente passam a ser superadas pelos custos de sua preservação, tanto para a potência dominante quanto para os demais Estados. O sistema, então, torna-se vulnerável à contestação por parte de potências emergentes que, diante do crescimento de suas capacidades relativas, passam a questionar os fundamentos normativos e institucionais da ordem vigente, fazendo com que a instabilidade gerada pela disparidade entre a estrutura do sistema e a nova distribuição de poder forneça o terreno para comportamentos revisionistas e para a reconfiguração do cenário internacional.

Diante da instabilidade que marca a estrutura do tabuleiro internacional, as potências emergentes ocupam papel central como agentes de transformação. À medida que ampliam sua base de poder econômico, político e militar, passam a contestar a ordem vigente moldada em contextos anteriores, muitas vezes desfavoráveis à sua ascensão. Gilpin (1981) observa que esses atores, ao reconhecerem o descompasso entre sua posição no sistema e a distribuição institucional de prestígio e vantagens, tendem a buscar a revisão dessa ordem. Tal revisão, contudo, não precisa necessariamente ocorrer por meios bélicos, podendo ser conduzida por mecanismos diplomáticos, econômicos ou normativos, como a demanda por reformas em instituições multilaterais. Como bem destaca o autor, “a ordem internacional reflete os interesses da potência dominante; quando o equilíbrio de poder se altera, novas potências aspiram a reformular as regras para se adequar a suas novas capacidades” (Gilpin, 1981, p. 13, tradução nossa). Eis o papel das potências emergentes, que se posicionam como verdadeiros vetores potenciais de mudança sistêmica, mesmo quando recorrem a meios pacíficos ou institucionais para expressar seu descontentamento com o status quo.

Por conseguinte, o revisionismo pode vir a assumir diferentes formas e graus, a depender da natureza dos objetivos e dos meios empregados. Há uma diferença entre o revisionismo “defensivo”, caracterizado por reivindicações moderadas de

inclusão ou reconhecimento, e o revisionismo “ofensivo”, que busca reordenar radicalmente a estrutura internacional, podendo recorrer à coerção e/ou ao uso da força. Enquanto o primeiro tipo haveria de se manifestar por meio de esforços diplomáticos e inserção institucional, o segundo implicaria um desafio frontal à hegemonia e tenderia a gerar maior instabilidade (Gilpin, 1981). Tal distinção torna-se fundamental para analisar as estratégias adotadas por potências emergentes que, embora insatisfeitas com o arranjo vigente, não necessariamente desejam a ruptura do sistema, mas sim sua reforma. Gilpin observa ainda que o revisionismo pode ocorrer em dimensões distintas – militar, econômica e diplomática – e nem sempre tenderia à culminação em conflito direto, porque “a mudança no sistema internacional pode ser impulsionada por ações graduais de contestação, e não apenas por guerras” (Gilpin, 1981, p. 47, tradução nossa). Tendo esta afirmação em vista, a análise dos países candidatos a possuírem comportamentos que indicassem natureza revisionista em suas ações se amplia, a incluir o Brasil.

A análise de Gilpin é articulada à ideia de ciclos hegemônicos, segundo a qual o sistema internacional experimenta fases de ascensão, consolidação e declínio da potência dominante, acompanhadas pelo surgimento de novos centros de poder. Durante o processo, o revisionismo torna-se uma expressão da redistribuição de capacidades entre os Estados, com a proposição de ajustes institucionais que reflitam a nova correlação de forças por potências ascendentes – como Brasil, Índia e China. Sabendo que esta transição pode se manifestar por meio de disputas por normas, representatividade e influência nas arenas multilaterais, a própria delegação brasileira torna-se ator proponente em condição de Estado emergente, onde, mesmo operando dentro da ordem internacional liberal, pode agir como vetores de sua adaptação e transformação. A fim de analisar suas capacidades postulantes, discutir-se-á, na seguinte seção, os principais marcos da política externa brasileira sobre a reforma do CSNU em seus discursos e ações diplomáticas desde o século XX.

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

3.1 Histórico da atuação brasileira no CSNU

A busca do Brasil por maior protagonismo na ordem internacional remonta à década de 1920, no contexto da Liga das Nações. Após a Primeira Guerra Mundial, o país integrou o seleto grupo de Estados latino-americanos convidados a participar da então nova arquitetura de segurança coletiva internacional. Entre 1920 e 1926, ocupou um assento não-permanente no Conselho da Liga e, logo após, houve a tentativa de pleitear um posto permanente com base em três argumentos principais, sendo estes: 1) sua atuação em prol dos Aliados; 2) sua posição de liderança na América do Sul; 3) a defesa de critérios de representatividade geográfica. A tentativa, contudo, findou sem êxito, mesmo que “o governo brasileiro entendia que, ao lado da representação das grandes potências europeias, deveria haver uma cadeira permanente destinada ao Hemisfério Ocidental, e que o Brasil era o candidato natural a esse posto” (Garcia, 1994, p. 115). Existe a percepção, por sua vez, que a entrada da Alemanha como membro permanente – com apoio britânico – e a ausência de reconhecimento ao pleito brasileiro levaram o Estado a anunciar sua retirada da Liga em 1926.

Interpreta-se tal gesto como uma das primeiras manifestações do que Gilpin (1981) viria a definir como o revisionismo defensivo – ou seja, a postura adotada por Estados que, sem pretender romper com a ordem internacional, buscam ajustá-la para refletir uma posição mais compatível com sua autoimagem, capacidades e interesse nacional. No caso brasileiro, tratar-se-ia de uma tentativa de reconhecimento enquanto potência regional emergente, aqui mencionada, ainda que sem poder material suficiente para alterar estruturalmente o sistema. A saída da Liga, nesse sentido, alinha-se à concepção de Aron (2002), segundo a qual Estados insatisfeitos podem adotar atitudes revisionistas moderadas, motivadas pelo próprio sentimento de frustração com sua exclusão das instâncias decisórias globais. Afinal, tratar de uma competência do órgão que debata a questão da segurança é, ainda, revelar as incertezas de nações com relação às suas próprias percepções de ameaças.

Segurança pode vir a ser, também, um sentimento (Buzan, 1991). Qual seria, portanto, a percepção brasileira de segurança em meio à comunidade internacional?

Durante as décadas seguintes, o Brasil reorientou sua política externa para um eixo mais hemisférico e intenso em sua aproximação com os Estados Unidos, especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, onde o governo Vargas adotou uma postura de equidistância pragmática (Moura, 1980) entre os blocos em conflito, buscando preservar a autonomia da política externa brasileira enquanto avaliava qual alinhamento traria mais benefícios estratégicos. Tal ambiguidade diplomática refletia não apenas o desejo de manter relações com as potências do Eixo e dos Aliados, mas também o cálculo racional de maximizar ganhos para o desenvolvimento nacional. Como parte da estratégia, o Brasil negociou intensamente com os Estados Unidos o apoio à construção de uma indústria siderúrgica de base – a futura Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) – como contrapartida ao fornecimento de bases militares e apoio logístico aos aliados. O alinhamento definitivo com os Estados Unidos, consolidado com o envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) à Europa em 1944, marcou o que muitos autores consideram o abandono da neutralidade e o reforço do pleito brasileiro por maior reconhecimento internacional ao final do conflito. Contudo, em 1945, ao ser constituída a Organização das Nações Unidas, o país não foi incluído entre os membros permanentes de seu Conselho de Segurança, apesar de sua expectativa de reconhecimento por parte dos Aliados.

O ingresso das denominadas potências vitoriosas como membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) - EUA, URSS, Reino Unido, França e China - seguiu a lógica descrita por Mearsheimer (2001), segundo a qual as grandes potências haveriam de consolidar sua hegemonia e manter a dissuasão por meio da modelagem das instituições internacionais. O Brasil, historicamente, assumiu um papel de potência média funcional, aceitando a lógica do status quo sem abrir mão de sua própria ambição de longo prazo. Ao ocupar assentos não permanentes no CSNU – onze vezes até o biênio 2022–2023 (MRE, 2024) –, a delegação brasileira reforçou sua identidade diplomática, por intermédio de aspectos que compõem a neutralidade de sua política externa – como é o caso do princípio da não-intervenção e da solução pacífica de controvérsias – construindo

reconhecimento pelo engajamento institucional. Tal trajetória revela uma oscilação entre acomodação e contestação, própria de Estados que, embora aceitem a legitimidade da ordem liberal internacional, percebem-se como sub-representados nos centros de decisão. Teoricamente, trata-se de um comportamento ambíguo, que Morgenthau (2002) chamaria de “política de prestígio”, isto é, a tentativa de projetar influência por meio de símbolos e reconhecimento, mais do que pelo uso singular da força.

Há um abismo, contudo, entre a política de prestígio e o conceito de soft power, derivado do liberalismo, onde o país possui a capacidade de atrair ao invés de coagir, utilizando-se de cultura, valores e políticas para moldar preferências de outrem (Nye, 2004). Acaso estaria o Brasil enquadrado em um panorama de respostas à estrutura do sistema, por meio das sugestões de mudanças viabilizadas pelo revisionismo, ou apenas estaria desejanste de possuir maior representatividade no Conselho de Segurança, em consonância com a ordem internacional? Afinal, seu histórico deve ser compreendido como uma construção diplomática de longo prazo, fundamentada em estratégias que reafirmam sua identidade internacional e com os limites estruturais do exercício de seu poder.

3.2 Diplomacia brasileira na reforma do CSNU: do G4 ao multilateralismo sul-global

Com o fim da Guerra Fria, em 1991, as Nações Unidas passaram a ser alvo de intensos debates sobre sua legitimidade e eficácia diante de uma nova configuração internacional, marcada pela multipolaridade econômica e pela emergência de potências médias no sistema. Dentro da recente conjuntura, o Brasil reposicionou-se diplomaticamente como um dos principais defensores da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sustentando o argumento de que a estrutura vigente é anacrônica e excludente. A partir dos anos 1990, sua atuação passou a refletir a busca por modificar a ordem internacional de forma gradual, sobretudo por meio do chamado G4, composto por Brasil, Alemanha, Índia e Japão em 2005. O grupo, em harmonia de interesses, apresentou uma proposta conjunta de reforma que previa a ampliação do número de membros permanentes do CSNU, onde o Brasil justificava

sua candidatura com base em seu histórico de participação em missões de paz, no compromisso com o multilateralismo e no fato de ser o país que mais vezes ocupou assentos não-permanentes no Conselho.

A partir da década de 2010, a ambiguidade estratégica se intensifica. O governo brasileiro passou a enfatizar e intensificar seu compromisso com o multilateralismo e a cooperação Sul-Sul, valorizando fóruns alternativos como os BRICS e o fundo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), sem, no entanto, abandonar o pleito por um assento permanente. Como compreender a política externa brasileira, em meio às argumentações de que o país, em momentos decisivos, cede à indecisão? Ora, é natural que um Estado tão complexo em seu entendimento haveria de possuir uma política externa tão complexa quanto. Essa, por sua vez, é caracterizada, segundo Lima (1994), por três principais eixos analíticos, sendo estes: 1) autonomia; 2) regionalismo; 3) universalismo. A autonomia é marcada pela busca do país por uma posição independente no cenário internacional, baseada em sua capacidade de tomar decisões soberanas e buscar seus próprios interesses. Discute-se que o crescimento de tais países em desenvolvimento seria o fenômeno mais importante do período pós-Guerra Fria (Amorim, 2010).

A tese ganha força quando se observa a evolução do princípio da não-indiferença, entendido como a disposição brasileira de engajar-se ativamente em temas internacionais de caráter político, social e humanitário (Kenkel, 2010). Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o engajamento se expressou na quebra de patentes de medicamentos antirretrovirais e na liderança internacional pela flexibilização do regime de propriedade intelectual no âmbito da OMC (Nunn, 2009). No governo Lula, o princípio ganhou maior institucionalidade e amplitude, manifestando-se na criação do IBAS, na cooperação em diplomacia da saúde, como o projeto da fábrica de antirretrovirais em Moçambique, e, posteriormente, na participação brasileira em missões de estabilização como a MINUSTAH (2004-2017). Evidencia-se, portanto, que mesmo potências não-hegemônicas podem adotar estratégias revisionistas, desde que suas ambições sejam compatíveis com suas capacidades. Acaso as capacidades brasileiras refletem em suas ambições?

Para tratar de capacidades, deve-se voltar o olhar para o princípio da autonomia. Na trajetória brasileira pela busca de uma posição independente no cenário internacional, baseada em sua capacidade de tomar decisões soberanas e buscar seus próprios interesses (Lima, 1994), a autonomia projeta-se como um conceito dual: ao mesmo tempo em que é lançado como um dos principais objetivos últimos da política externa brasileira, é também um princípio que rege seus paradigmas, o americanismo e o globalismo, e seus vetores de inserção internacional, realismo, pragmatismo, multilateralismo e regionalismo (Lima, 1994; Cervo, 2008). Dessa maneira, seria sensato considerar que o Brasil tem agido em consonância com suas capacidades no âmbito do CSNU, tendo em vista sua ênfase em paradigmas tradicionais, como o fomento das relações Sul-Sul e em sua política de não intervenção em assuntos domésticos de outros países. Mesmo que paradigmas emergentes porventura sejam objetos de pauta, o país é conservador e tradicional no sentido de respeito às instituições em vigor, almejando ampliar sua inserção e poder dentro das Organizações Internacionais, sem destruí-las. Afinal, sua capacidade revisionista vai até certo ponto, e por mais que a estratégia de mediação firmada no diálogo e na diplomacia seja eficaz, ela é, também, defensiva.

3.3 Narrativas oficiais e práticas diplomáticas: de 1993 até os dias atuais

Em seu 7º mandato como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o Brasil ocupou um assento influenciado pela redefinição do cenário internacional no pós-Guerra Fria. No biênio 1993-1994, sob o governo de Itamar Franco, o país inicia sua trajetória rumo a defesa da ordem multilateral sem que, no entanto, seja completamente submisso a ela: o Brasil projeta-se em contestação das assimetrias do sistema internacional, empenhando seu corpo diplomático na combinação entre o respeito às instituições, reconhecendo sua importância, ao passo em que a necessidade de sua reforma não deixou o palco de discussões. Atendo-se aos conceitos e práticas que os guiou até então, o Brasil ressaltou a resolução pacífica de conflitos e o respeito ao princípio da soberania dos Estados (Cervo e Bueno, 2008), no entanto, reconheceu que a conjuntura

internacional não era mais a mesma, e que com o fim da Guerra Fria urgia a redefinição de uma ordem que garantisse maior representatividade aos membros da ONU como um todo, que por sua vez, concederia maior legitimidade às decisões da instituição. A autoafirmação brasileira no tocante das “credenciais” necessárias à ocupação de um assento permanente no CSNU foi pauta de discussão ostensivamente trazida pelo país, aspirando em ocupar o papel de representante regional ou dos países em desenvolvimento (Ziemath, 2016, p. 81).

Ainda em um contexto de consolidação da ordem internacional após a Guerra Fria, em seu mandato de 1998-1999, o Brasil manteve seu pleito em prol da reforma do Conselho, visando promover a ampliação dos assentos permanentes e a garantia de maior representatividade, sobretudo por meio da inclusão de potências emergentes em tal âmbito institucional (Lafer, 2001).

Enquanto a década de 1990 foi marcada por um posicionamento hesitante por parte do Brasil, a inauguração do século trouxe, também, maior assertividade. A narrativa instaurada pelos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) tinha um olhar voltado para a defesa da multipolaridade e da democratização das relações internacionais, a exemplo concreto de sua união ao G4, através do qual propôs uma reforma no CSNU que conferisse aos países integrantes do grupo assentos permanentes. Destarte, uma era de maior protagonismo foi inaugurada pelo país, o qual procurou lançar seu corpo diplomático em estratégias mais ativas, como na liderança da missão de paz no Haiti (MINUSTAH) e no ensaio de mediação do impasse internacional frente ao programa nuclear iraniano, que em parceria com a Turquia, culminou na Declaração de Teerã em 2010 (Contieri et al., 2015). Quanto à missão de paz no Haiti, merece especial destaque a mudança de abordagem implementada pela diplomacia brasileira, a qual atuou de maneira atenta ao longo da década de 1990, mas que portava uma atitude meramente “reativa em relação aos problemas de segurança no Haiti” (Ziemath, 2016, p. 93). Com o biênio de 2004-2005, a posição reativa tornou-se proativa, aproximando o Brasil do título de país revisionista ofensivo à medida que sua proatividade significou o confronto da “perspectiva estadunidense de intervenção militar rápida e limitada na ilha” (Ziemath, 2016, p. 94).

Marcado pelo aumento da participação em missões de paz, ímpetus de mediação e parcerias Sul-Sul, o comportamento diplomático brasileiro seguia um perfil mais aliado ao revisionismo, mesmo que não ofensivo. E até mesmo durante os governos de Dilma Rousseff, durante o qual o país ocupou mais uma vez o assento rotativo no CSNU (2010-2011), e do interregno Michel Temer, que governou entre 2016 e 2018, ainda que suas atuações se abstiveram de grande ativismo, mantiveram uma narrativa comprometida com a reforma do Conselho e em prol do multilateralismo. A proposição da noção de “responsabilidade ao proteger” (RwP) pôs em xeque a doutrina da “responsabilidade de proteger” (R2P) amplamente difundida no sistema internacional e que, na visão do corpo diplomático brasileiro, estava sendo deturpada em prol da intervenção na Líbia, liderada pela OTAN em 2011 (Relações Exteriores, 2024).

O governo de Jair Messias Bolsonaro, por sua vez, inclinou-se a uma diplomacia de baixo perfil, recuando no ativismo relativamente proeminente, mas sempre presente nos governos anteriores, e instaurando uma narrativa ambígua. Ao passo que a retórica presidencial perpetuou as práticas tradicionais de defesa da reforma do CSNU, o multilateralismo e a ONU passaram a ser alvos de críticas contundentes, fruto da adoção uma postura antiglobalista e que acusava a instituição de guiar-se por uma agenda ideológica (Brasil, 2021).

Uma década se passou até que o Brasil voltasse a ocupar um assento não permanente no CSNU. No biênio 2022-2023, a participação brasileira no Conselho foi dividida por um período eleitoral, o qual culminou na troca de presidentes e, por consequência, na chefia das relações exteriores do país. Em um contexto geopolítico cujo conflito entre Rússia e Ucrânia vigorava como tema central na agenda de discussão, o Brasil prezou por sua tradicional defesa da importância dos mecanismos de solução pacífica de conflitos, tais como mediação, negociação e arbitragem (Albuquerque e Sénéchal, 2024). Prezando pelo diálogo e pela diplomacia preventiva, o uso da força foi opção rejeitada pelo país em seu pleito, promovendo um debate aberto de alto nível de título “Paz através do diálogo: a contribuição dos acordos regionais, sub-regionais e bilaterais para a prevenção e resolução pacífica de disputas”. Marcando o retorno ao seu protagonismo moderado, o governo Lula 3,

por meio da presidência do ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, promoveu um debate que visou a fomentação de opções alternativas de solução de conflitos que não haviam passado pelo CSNU.

Em continuidade à sua tentativa de lançar-se como protagonista, o Brasil encorajou o “aprimoramento da colaboração e do planejamento conjunto entre a ONU, inclusive de seu Conselho de Segurança, e organizações regionais e sub-regionais relevantes, em linha com as diretrizes da Carta das Nações Unidas” (Albuquerque e Sénéchal, 2024, p. 154), a exemplo do tratamento do continente africano firmado na União Africana (UA), cuja parceria com o CSNU em temas de paz e segurança internacional é fundamental para o Brasil. No mencionado debate de alto nível, o país propõe como lema norteador a “solução africana para problemas africanos”, sedimentando sua intenção de ocupar o papel de ponte entre continentes e agendas. Da mesma forma, no cenário de invasão da Ucrânia pela Rússia e o poder unilateral desta última em vetar as respostas propostas pelo CSNU, o Brasil aumentou sua atenção para a necessidade de reforma do Conselho, colocando em xeque o próprio valor da Carta regente da instituição e expondo a desconfiança crescente entre seus membros. Ainda, votou de maneira favorável às resoluções que condenavam a invasão russa, considerando-a uma violação do direito internacional. No entanto, seguindo sua tradição diplomática, não cedeu às “pressões para adotar um envolvimento mais ativo no conflito” (Albuquerque e Sénéchal, p. 157, 2024), optando pelo papel de “estabilizador”, ou ainda, de mediador do conflito.

Nas três últimas décadas, a atuação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU oscilou entre uma postura reformista, alinhada à interesses revisionistas, e uma de caráter institucionalista, integrada com a manutenção do status quo no que diz respeito à preservação da própria ONU. No entanto, mesmo que o histórico de tradições diplomáticas do país esteja alicerçado à defesa da ONU como importante instituição de promoção de diálogo e estabilidade do sistema internacional, sua característica preponderante não deve ser interpretada como aquela. A defesa da preservação da instituição não diz respeito, portanto, à manutenção do status quo, e sim à um revisionismo defensivo, tendo em vista que o país não almeja desestabilizar a ordem internacional estabelecida, mas visa reconfigurar a estrutura

decisória da instituição vigente para que reflita o novo equilíbrio de poder das relações internacionais contemporâneas. Em sua variabilidade de narrativas, desde uma maior assertividade exercida sob os governos de Lula, passando pela cautela do governo Dilma e a discrição do governo Temer, até a ambiguidade do governo Bolsonaro, a consistência, mesmo que tenha sofrido intempéries, no entanto, não deixou de estar presente - a defesa do multilateralismo, o incentivo das soluções pacíficas de conflitos, o protagonismo em missões de paz e a rejeição do uso unilateral da força direta foram apenas alguns dos temas pleiteados pelo Brasil frente ao CSNU, e carregam consigo o elemento de autenticação do país como um player revisionista, mas cuja política externa está alicerçada nos princípios da autonomia, regionalismo e universalismo (Lima, 1994), tornando-o defensivo por força de sua tradição diplomática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória brasileira frente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas revela um padrão de atuação diplomática que conjuga criticamente elementos do status quo com impulsos revisionistas moderados. Longe de representar uma ruptura com a ordem internacional vigente, o Brasil apresenta-se como um ator revisionista defensivo, que busca adaptar estruturas institucionais obsoletas à nova correlação de forças globais sem comprometer a estabilidade sistêmica. A fundamentação teórica oferecida por autores como Gilpin (1981) e Aron (2002) possibilita compreender que a postura brasileira não se ancora na confrontação direta, mas sim em estratégias de reforma institucional pautadas pelo multilateralismo, pela diplomacia e pela valorização do diálogo. Isso se manifesta na defesa histórica por um assento permanente no CSNU, no engajamento com fóruns alternativos como BRICS e IBAS, e na atuação em missões de paz e mediações diplomáticas.

Ao longo das três últimas décadas, o país encabeçou o pleito por um assento permanente no Conselho, participando ativamente de operações de paz e apresentando proposições inovadoras, refletindo a ambição brasileira em conquistar um papel de protagonismo. Ainda que os limites estruturais do sistema internacional,

representados pela baixa representatividade do CSNU, tenham cerceado a efetividade de muitas dessas iniciativas, não foram capazes de limitar a avidez com que a política externa brasileira se articula em prol de reformas incrementais, buscando a renovação do Conselho, mas sem abrir mão da estabilidade institucional e normativa que tal organização tem o potencial de fomentar.

Apesar das oscilações em sua política externa ao longo dos diferentes governos – entre maior assertividade, cautela ou ambiguidade –, o país mantém consistência em valores centrais, como a solução pacífica de controvérsias, a não-intervenção e a busca por maior representatividade internacional. Tais valores refletem os três eixos propostos por Lima (1994): autonomia, regionalismo e universalismo. Mostra-se o Brasil, portanto, como um ator que reafirma sua identidade como uma potência média em ascensão que, ao invés de subverter a ordem internacional, almeja reformá-la de maneira legítima e compatível com suas capacidades. Tal postura consolida o país como um proponente qualificado de mudanças sistêmicas graduais, expressando uma diplomacia ativa, prudente e coerente com sua tradição histórica.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, Marianna; Sénéchal, Gustavo. (s.d.). Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022–2023). *Revista do Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI*. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/147/brasil-no-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-2022-2023>. Acesso em: 19 jul. 2025.
- Amorim, Celso. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula: an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (Edição especial), 214–240.
- Aron, Raymond. (2002). *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UnB.
- Brasil. (2003). *Política de acesso a medicamentos antirretrovirais*. Brasília: Ministério da Saúde.
- Brasil. (2021). *Discurso do Presidente da República Jair Bolsonaro na abertura da 76ª Assembleia Geral da ONU*. Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/09/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-76deg-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 19 jul. 2025.

Brasil. (s.d.). *Declaração de Teerã sobre a não proliferação nuclear*. Ministério da Defesa. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii/declaracao_teera.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

Brasil; Índia; África do Sul. (2005–2010). *IBSA Facility for Hunger and Poverty Alleviation: Annual Report*. Brasília.

Buzan, Barry. (1991). *People, States and Fear: an agenda for international studies in the post-cold war era*. Boulder: Lynne Rienner.

Cervo, Amado Luiz; Bueno, Clodoaldo. (2008). *História da política exterior do Brasil*. 3. ed., rev. e ampl. Brasília: Ed. UnB.

Garcia, Eugênio Vargas. (1994). A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 37 (2), 114–124. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/rsV7cT7WVWztm5kMzBWhBvh>. Acesso em: 1 jun. 2025.

Gilpin, Robert. (1981). *War & Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kenkel, Kai Michael. (2010). A não-indiferença e a política externa brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (2), 233–253.

Lafer, Celso. (2001). *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.

Lima, Maria Regina Soares de. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, p. 27–46.

Mearsheimer, John. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2025). *O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre>. Acesso em: jun. 2025.

Morgenthau, Hans. (2002). *A política entre as nações: a luta por poder e paz*. Brasília: UnB.

Moura, Gerson. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Nunn, Amy. (2009). *The Politics and History of AIDS Treatment in Brazil*. Springer.

Nye, Joseph S. Jr. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. New York: PublicAffairs.

Relações Exteriores. (s.d.). *R2P – Responsabilidade de Proteger*. Relações Exteriores. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/r2p-responsabilidade-de-protger/#:~:text=diferentes%20grupos%20competem%20por%20mais,desafios%20da%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20dessas%20doutrinas>. Acesso em: 19 jul. 2025.

Tucídides. (2017). *História da Guerra do Peloponeso*. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Editora UnB.

Waltz, Kenneth N. (2004). *O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes.

Ziemath, Gustavo. (2016). *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945–2011)*. Brasília: FUNAG. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/1160-PARTICIPACAO_DO_BRASIL_NO_CSNU_final.pdf. Acesso em: 19 jul. 2025.

O BRASIL E A COP 30: DO PETRÓLEO DA FOZ DO RIO AMAZONAS A UMA CRÍTICA DA COBRANÇA INTERNACIONAL PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Caio Ivo Simoni de Castro¹

1 INTRODUÇÃO

A Conferência das Partes reúne 196 países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática para discutir políticas e trabalhar em prol de uma solução que remedie, ou pelo menos retarde, os danos causados pela mudança climática vigente (Joerss *et al.*, 2021). O histórico da participação brasileira na conferência, desde a sua 26ª edição, torna-se marcado por cobrança internacional relacionada a políticas contraditórias de desenvolvimento e contenção de desmatamento que colocam o posicionamento do país nos holofotes das edições em meio a Compromissos Nacionalmente Determinados (NDCs, em inglês) cada vez mais ambiciosos (Pinto, 2025).

Nesse contexto, com a chegada da 30ª Conferência das Partes (COP 30) em novembro de 2025, em Belém - Pará, torna-se necessário traçar uma análise sobre as decisões tomadas pela administração de Luiz Inácio Lula da Silva, atual presidente do país, que dizem respeito à integridade da liderança brasileira em pautas ambientais. Uma liderança que, se não mantida com cuidado, pode cair na armadilha de discursos vazios, com medidas contrárias aos valores defendidos à comunidade internacional, e fragilizar esse protagonismo.

O capítulo volta os olhos para uma realidade contraditória da nação brasileira em que as decisões políticas internas, influenciadas pelo nacionalismo petrolífero de

¹ Graduando em Relações Internacionais no Centro Universitário de Brasília (CEUB). Membro do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira (GEPEB-CEUB).

Lula (2003 - 2011) (Pereira *et al.* 2021), prezam pelo desenvolvimentismo energético como forma de financiar projetos sociais no universo doméstico brasileiro, e que retoma no governo atual como maneira de realizar os objetivos supracitados a partir da exploração da Foz do Rio Amazonas, incluída no “novo Pré-Sal”, a Margem Equatorial. A exploração dessa localização se torna problemática ao colocar em litígio a segurança ambiental da fauna e flora do local, além da saúde dos manguezais, até então uma das florestas mais bem protegidas do planeta (Santos de Souza *et al.*, 2025) e da sociedade que ali habita (Ordóñez, 2022) e contribuir para a proliferação de GEEs, além de representar descompromisso com a COP 30, já que compreende o local que o evento será sediado.

O presente capítulo se prende na crença de que o uso desse financiamento para a transição energética, como argumentado por parlamentares a favor da expansão energética do país, permeia as críticas e problemáticas do país frente ao compromisso internacional com o meio ambiente. Nessa lógica, enquanto o Brasil tenta se destacar na formulação de políticas e ações dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principalmente no 13º objetivo, que vislumbra a ação global contra a mudança do clima, o país frequentemente apresenta empecilhos para o avanço de métricas positivas, como a exploração da Margem Equatorial a ser amplamente debatida.

Em seguida, será discutido de maneira breve, mas não menos relevante, a forma como o entendimento institucional do desenvolvimento sustentável auxilia num processo de heterogeneidade da responsabilidade internacional com a manutenção do meio ambiente. O presente argumento, inclusive, permite a interpretação de que não há interesse real da comunidade internacional de auxiliar o Brasil e outros países do Sul Global a superar as dificuldades impostas pelo desenvolvimento sustentável ao desenvolvimento econômico. Afinal, o capitalismo global necessita da serventia de países do Sul em termos de extração de recursos primários (Furtado, 1998), e isso cria uma dependência histórica desses países de exportar *commodities* como base de sua economia, assim como o Ocidente depende desses insumos para sustentar o capitalismo global (Assis, 2014).

O desenvolvimento sustentável difundido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e países ocidentais, a ser elaborado ao decorrer do texto, tem como faceta propostas neocolonialistas que permitem a exploração do Sul Global sem o questionamento devido ao consumo e do impacto do Norte Global a níveis internos e externos, sobre esses países, como apresentado por Malcom Ferdinand (2022) na discussão sobre as inter-relações entre crise ambiental, colonialismo e racismo, que reflete sobre a perpetuação de desigualdades a partir de soluções puramente técnicas, ignorando as raízes históricas, sociais e culturais de países subalternos.

Com a questão da exploração da Margem Equatorial em destaque, portanto, a execução dessa análise utilizar-se-á: (1) de uma análise documental e bibliográfica para criar uma sucessão lógica do histórico do Brasil nas COPs e, em seguida, da exploração de petróleo no país; (2) da dimensão cognitiva e organizacional da Análise de Política Externa (APE), que, de acordo com Ramanzini Júnior (2021), invoca conceitos da psicologia política e da decisão de atores internos relevantes para explicar processos decisórios burocráticos baseados na liderança de um agente decisor; (3) e de uma abordagem pós-colonial sobre como o desinteresse internacional pelo meio ambiente afeta os dilemas de desenvolvimento enfrentados pelo Brasil, sob a luz da crítica ao entendimento aceito sobre desenvolvimento sustentável como fato permissivo à ignorância das partes a um compromisso equitativo e justo.

Desse modo, o capítulo se dividirá nos tópicos: “As NDCs Brasileiras a partir da COP 26.”, que busca traçar o histórico das NDCs brasileiras desde a COP 26; “Um histórico das políticas brasileiras em relação à exploração e refino do petróleo”, como forma de elaborar um histórico da exploração de petróleo no Brasil e como isso incide no atual governo Lula; “Processos decisórios no governo Lula III”, com o objetivo de debater sobre a linha de raciocínio burocrático que permite a exploração de uma área de alto risco ambiental, a Foz do Rio Amazonas, chamada de Margem Equatorial; “Uma política ambiental contraditória”, síntese das conclusões obtidas dos dois primeiros tópicos para ilustrar a contradição existente entre o desenvolvimentismo nacional e as pautas ambientais defendidas nas COPs; “Crítica Pós-Colonial do dilema de desenvolvimento e a cobrança internacional”,

tópico que se baseia nos debates anteriores para formular uma crítica à falta de compromisso da comunidade internacional com a diminuição dos contrastes debatidos baseada na citada distorção da compreensão homogênea do compromisso internacional com o meio ambiente.

2 AS NDCS BRASILEIRAS A PARTIR DA COP 26

O Brasil na COP 26, no ano de 2021 na cidade de Glasgow, na Escócia, foi marcado pelo dismantelamento de estruturas de proteção ambiental e uma agenda negacionista própria de seu governante vigente, Jair Messias Bolsonaro. É uma edição que representa mudança da postura brasileira em temas de cunho ambiental para uma descompromissada, desinteressada, evidenciada pela recusa de Bolsonaro de sediar a 25ª edição no Brasil e pela omissão de ajuda à contenção das queimadas do Cerrado e Pantanal do Centro-Oeste, como indica Joerss *et al.* (2021).

Isso em contraste com uma não antiga proatividade brasileira, demonstrada pelo protagonismo na formulação do Acordo de Paris na edição da COP 21 (Joerss *et al.*, 2021), que representa o espírito que guia a política externa brasileira mais tradicional nesse meio, devido à condição geográfica do país, que permite que este se comprometa mais com as questões ambientais e se insira num universo de protagonismo em relação a elas, num contexto oportuno de ânimo para soluções a longo prazo (Pinto, 2025). Infelizmente, reverter a esse estado de confiabilidade pela comunidade internacional se torna um empecilho em meio às críticas acumuladas ao longo desse curto período de quatro anos.

Durante a COP 26, também ficou em voga o uso da afirmação “ponto sem retorno” para descrever o estado de desmatamento da floresta amazônica, além de fortes críticas à forma como o governo, então vigente, tratava as questões ambientais internas do Brasil (Joerss *et al.*, 2021). Ainda com o silêncio do governo, houve tentativas de mitigar os danos e manter uma pauta verde com o plano ABC, que buscava diminuir a emissão de gás carbono pelo setor agrícola através da disseminação de tecnologias com esse propósito (Pinto, 2025), visto que a baixa aderência ao plano em sua primeira fase, que compreende o período entre 2010 e

2020, foi um desafio relevante nos resultados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022).

Diante disso, o governo decidiu se posicionar como forma de equilibrar o progresso ambiental com as críticas consequentes de uma política ambiental desajeitada e cega, isso foi feito através de promessas expressas nas suas NDCs. Na 26ª edição, portanto, o Brasil comprometeu-se a diminuir a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) em 50% até 2030, a extinguir o desmatamento ilegal até 2028, e na COP 27, em Sharm El Sheikh, no Egito, ainda dentro do período da administração de Bolsonaro, integrou a discussão da inclusão de povos indígenas, bem como a interpretação da Amazônia como um ativo a ser protegido (Pinto, 2025).

Nesse sentido, o Brasil possui um arcabouço legal robusto em relação à proteção do clima e do meio ambiente. Como observado na COP 28, em Dubai, já na administração Lula III, parte do Congresso Nacional do Brasil demonstra interesse em regularizar a questão dos créditos de carbono, e o plano ABC+, versão atualizada do supracitado, demonstra preocupação com a produção sustentável de alimentos (Munhoz, 2024). Ainda que a COP 28 não tenha demonstrado destaque em comparação com outras edições, a posição relativa do Brasil em questões ambientais, em termos de políticas públicas, demonstrava-se à frente de outros países (Munhoz, 2024). Entretanto, é na COP 29, em Baku, no Azerbaijão, que as NDCs do Brasil se tornam mais ambiciosas. Diante da NDC da COP 26, o Brasil optou por ampliar a meta de redução da emissão de GEE num intervalo de valor entre 59% e 67% até 2035 (Pinto, 2025).

Na COP 29, o Brasil foi deixado com uma promessa muito grande para a próxima edição, tendo em vista acordos supérfluos e indefinidos, que serão posteriormente discutidos, como o financiamento de 300 bilhões de dólares de países desenvolvidos direcionados a países em desenvolvimento, mas sem cálculo de inflação e muito menos fonte clara de recursos (Chimbi, 2024). Em outras palavras, o próximo evento em si deve se diferenciar da COP 29 em termos de compromisso

internacional com temas como a diminuição da emissão de GEEs, e o Brasil deve assumir esse *front*.

Há uma pressão internacional para que o Brasil atenda, na COP 30, o que foi acordado e há um compromisso moral da prática diplomática recente de retornar ao protagonismo intenso vivenciado na COP 21, em meio ao Acordo de Paris. O nível de comprometimento do governo atual, com as NDCs recém propostas, entra em questionamento uma vez que não houve uma reorganização do modelo de desenvolvimento baseado no extrativismo de recursos naturais do país sob o contexto dessas promessas, de acordo com Phillip M. Fearnside e Walter Leal Filho (2025). O prognóstico positivo dos intervalos numéricos, apresentados no decorrer desses últimos quatro anos, dependem de uma política interna congruente ao discurso apresentado internacionalmente.

Outrossim, um fator que afetou a recepção da COP 29 foi o caráter autoritário e antiambiental do Azerbaijão, país, então, sede, cuja economia é fortemente dependente do setor petrolífero (Chimbi, 2024). Igualmente, o Brasil pode ser acusado de abandonar as pautas ambientais em prol de uma agenda desenvolvimentista: sediar a COP 30 no espaço amazônico em meio do desacordo entre a ação e os valores defendidos pelo governo atual (Fearnside; Filho, 2025) seria desastroso.

Em síntese, a ineficiência da COP 29 e as críticas ao crescente descompromisso brasileiro com o que foi postulado em sua NDC aumentam a pressão internacional para a realização de uma conferência eficaz, e cobram do Brasil um posicionamento robusto quanto a sua política ambiental, respectivamente. Agora, é importante traçar o histórico do Brasil em relação ao uso de seus recursos petrolíferos, já que consideramos que essa riqueza representa uma contradição no avanço do país à transição energética.

2.1 Um histórico das políticas brasileiras em relação à exploração e refino do petróleo

De acordo com Mendes (*et al*, 2018), no ano de 1953, foi instituída o monopólio de petróleo do Brasil e criada a Petrobrás, que deteve o monopólio em sua totalidade até o ano de 1997, e inaugurou, ao decorrer das décadas seguintes, o esforço nacional pelo desenvolvimento das refinarias de petróleo brasileiro. Apesar de ser uma atividade diferente da exploração do petróleo, ela agrega valor monetário à prática e garante a autossuficiência energética do país, criando uma base mais sólida na defesa de sua independência no setor (Mendes *et al*, 2028).

O processo de desenvolvimento de refinarias do Brasil é um histórico importante para compreender o país como uma potência latente de exploração e transformação do petróleo. Em 2017, foi considerado o sétimo maior mercado de derivados petrolíferos do mundo, em decorrência das refinarias (Mendes *et al*, 2028), o que gera, naturalmente, muito dinheiro para a União que muito se utiliza desse dinheiro para investimentos internos, e justifica, também, um ímpeto para a ampliação da exploração.

Diante do cenário apresentado, o período de transição entre o primeiro e segundo governo Lula foram marcados pela descoberta e pelo uso da renda do petróleo obtido do Pré-Sal, com explorações iniciadas durante seu segundo mandato, como financiador de projetos sociais, além de alterações em legislações vigentes sobre a exploração da *commodity* para assegurar maior controle estatal através da Petrobrás, em que havia obrigatoriedade da participação da empresa em 30% das operações de leilões da Agência Nacional do Petróleo (ANP), como aponta Pereira *et al* (2021). A receita positiva dessa exploração foi resultado de uma euforia na extração desse petróleo que influenciou no esquentamento do uso das refinarias, o que culminou numa série de renovações e modernização das refinarias existentes no período de 2000 a 2014 (Mendes *et al*, 2018). A descoberta da localização do Pré-Sal, em 2006, também trouxe consigo profundas mudanças no significado geoestratégico da região, o que mudou a posição do país para uma mais relevante no

jogo político do Petróleo. O Pré-Sal está localizado entre o estado do Espírito Santo e Santa Catarina e ocupa uma área de 149 mil quilômetros quadrados (PPSA, 2025).

Em seguida, na transição de governos, ou seja, no controle de Temer, houve mudanças na abordagem da exploração e refino do petróleo na região. Sob um viés mais liberal e menos protecionista que o de seus antecessores, a Petrobrás passou a ter menos participação, inclusive, em alguns lotes, nula, através da remoção da cota imposta por Lula (Pereira *et al*, 2021). Isso se deve ao ímpeto de se adequar ao mercado estrangeiro, como de praxe em economias liberais, avançadas pela atuação do governo de Jair Bolsonaro com a privatização de ativos da estatal (Pereira *et al*, 2021).

Estrategicamente, de acordo com Marcelo Campello (2017), o primeiro modelo de operação tinha proximidade com países de grande reserva petrolífera, como a Venezuela e o Iraque, no modo que operava sob uma lógica de “concessão para a partilha de exploração²” (Campello, 2017), enquanto o segundo modelo, aquele de Temer e Bolsonaro, visavam proteger o valor do petróleo em vista a possíveis volatilidades e perda de relevância energética no futuro, baseado em pressupostos neoliberais do mercado.

A decisão dos governos que sucederam a administração Lula II e Dilma pode ser justificada com a queda do preço do petróleo a partir do ano de 2015, depois da euforia do Pré-Sal e da construção de uma então nova refinaria, a Refinaria Abreu e Lima (RNEST), no ano de 2014. A crise após um período de expansão causou um processo de desinvestimento e até suspensão de outras refinarias e do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, além de postergar uma nova fase da RNEST (Mendes *et al*, 2018).

Diante da mudança de estratégia, portanto, pôde-se notar que a Petrobrás teve menor participação nos leilões de 2017, em localidade em que a presença internacional representou a totalidade das operações em regiões como Alto de Cabo

² De acordo com Marcelo Rocha do Amaral (2014), o modelo de partilha de produção permite a exploração por uma empresa ou consórcio, por sua conta em risco, de hidrocarbonetos em determinada região em troca de parte do petróleo produzido por um período limitado. Nesse caso, o petróleo extraído é propriedade do Estado e da empresa, sob o que foi acordado. O Brasil, atualmente, adota um modelo misto de Concessão e Partilha.

Frio Oeste (Pereira *et al*, 2021). É possível afirmar, portanto, que a atual administração se depara com medidas permissivas ao mercado estrangeiro na interferência desse produto de origem fóssil, em decorrência da volatilidade de preço e do “susto” após o período de expansão. Não seria esperado que houvesse reajuste no que tange a participação do exterior na riqueza nacional, como praticado no primeiro governo Lula.

Atualmente, no seu terceiro governo, permitiu-se a exploração de lotes de petróleo na região da foz do Rio Amazonas, doravante a ser chamada de Margem Equatorial, que se entende como a região que banha o país do estado do Amapá até o Rio Grande do Norte. Compreender o desenrolar e o motivo por trás dessa expansão é necessário para compreender uma possível dificuldade brasileira em se articular na COP 30.

3 PROCESSOS DECISÓRIOS NO GOVERNO LULA III

Como forma de entender o existente descuidado entre a relação das políticas internas do governo, com nocivo enfoque na exploração debatida, com o que é defendido nas NDCs brasileiras, pode-se usar da análise cognitiva em política externa (Ramanzini Júnior, 2021) para enfatizar o papel burocrático decisório no Poder Executivo, que Luiz Inácio Lula da Silva preside no Brasil. Para tal, é importante reconhecer que os fatores exógenos do objeto passivo de decisão moldam os preceitos que estimulam uma escolha (Ramanzini Júnior, 2021), pois focar apenas nos pressupostos cognitivos de um líder seria um fator limitador à análise aqui proposta.

A terceira administração de Lula opera baseada num estado de dissonância cognitiva, que, de acordo com Leon Festinger (1954) ocorre quando não existe consistência entre duas crenças ou uma crença e uma ação, e do fechamento cognitivo (Ramanzini Júnior, 2021) quando há um viés de confirmação entre suas ações e pressupostos. A fim de exemplificar como os processos do atual governo Lula afetam as políticas ambientais promovidas nas edições da COP, o debate sobre a extração de petróleo da Margem Equatorial, como indicado no tópico anterior, é

essencial perceber as incongruências no discurso de Lula e o espaço burocrático como ameaças à conquista de uma política ambiental congruente.

O presidente comumente, assim, se contradiz em declarações. Ele varia entre criticar a burocracia do Ibama de licenciamento para viabilização da exploração e defender o mesmo processo em intervalos de tempo muito curtos. No dia 5 de fevereiro de 2025, de acordo com o jornal O Globo (2025), Lula declarou a seguinte fala, em defesa de Marina Silva e da burocracia do IBAMA:

Temos que fazer a coisa com muita clareza e estudo porque temos que tomar conta do país. Nós queremos o petróleo e temos que utilizar ele para fazer a transição energética porque vai precisar de muito dinheiro. E temos perto de nós a Guiana e Suriname pesquisando petróleo próximo à margem equatorial. E precisamos então fazer um acordo e procurar [uma] solução.

Entretanto, apenas 7 dias depois, no dia 12 de fevereiro de 2025, o presidente declarou vontade de explorar o petróleo na região, caso exista, e que o processo de licenciamento do Ibama é um “lenga-lenga”, em que ele também expressou o desejo pela transição energética (Folha de São Paulo, 2025):

Se depois a gente vai explorar, é outra discussão. O que não dá é para a gente ficar nesse lenga-lenga. O Ibama é um órgão do governo, parecendo que é um órgão contra o governo [...]. O que nós queremos é que o governo diga qual a vontade dele. A Petrobras é uma empresa responsável e tem a maior experiência de exploração de petróleo em águas profundas e vamos cumprir todos os ritos necessários para que a gente não cause nenhum estrago na natureza, [...]. A gente não pode saber que temos uma riqueza embaixo de nós e não vamos explorar, até porque é dessa riqueza que a gente vai construir a famosa e sonhada transição energética.

Diante disso, Marina Silva, ministra do meio ambiente, declarou que o Ibama e o Ministério de Meio Ambiente apenas cumprem o que é estipulado na legislação brasileira para a viabilização de empreendimentos de alto risco ambiental (O Globo, 2025).

Essas falas comprovam a dissonância cognitiva presente em seu discurso, que também pode ser aplicada a NDC brasileira na COP 29 em rumo a COP 30. Ademais, um viés de confirmação pode ser detectado diante da alta confiança da presidência na Petrobrás, mencionada na citação, em que ele desafia a penumbra do

risco ambiental, como o risco de afetar o ciclo da água³ em grandes cidades, como São Paulo (Fearnside; Filho 2025), baseado somente na confiança pessoal na aptidão da empresa, como meio de legitimar a crença de que o empreendimento não apresenta quaisquer riscos.

Outrossim, a exploração de uma região próxima pela Guiana pode ser considerada um fator que afeta a racionalização decisória da exploração ou não-exploração da região (Santos de Souza *et al*, 2025), bem como a pressão desenvolvimentista do Congresso Nacional, comprovada pela promessa de Lula a destravar os trâmites para a autorização da região ao presidente do senado, representante do mesmo estado em que se localiza o objeto geográfico, Amapá (Climainfo, 2025). A pressão que advém das partes que querem expandir a exploração de petróleo no país, principalmente dos representantes do Amapá, como o presidente do Senado, justificam-se na crença de que a extração de petróleo na região irá dinamizar a economia local (Ives *et al*, 2024), tal como ocorreu com a economia da Guiana.

Num plano pessoal, Lula insiste na máxima de que a referida exploração significa um avanço na transição energética do país, o que é nominalmente contraditório já que essa transição significa reduzir as GEEs em busca de meios alternativos ou menos danosos de geração e manutenção de energia, em um Brasil que já é considerado exportador de energia fóssil (Fearnside, 2025). A ressignificação do Poder Executivo, que reside nos ombros da liderança de Lula, do que é a transição energética pode ser definida através da análise organizacional do processo decisório correspondente a essa atividade econômica. Instrumento que, de acordo com Ramanzini Júnior (2021), refere-se ao estudo da ação de entidades governamentais internas.

O histórico da decisão de explorar ou não a foz da Margem Equatorial, portanto, decorreu do debate entre o IBAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o

³ O ciclo da água se entende como o processo pelo qual a água originada da transpiração das árvores, no caso daquelas originadas da Floresta Amazônica, são transportadas por nuvens, das quais Fearnside e Filho (2025) chamam de “rios voadores” para suprir cidades como São Paulo, da qual recebe entre 16% a 70% do volume de sua chuva anual da transpiração das árvores da Floresta Amazônica (Fearnside; Filho, 2025).

Ministério Público Federal, partes defensoras da proibição da exploração, e o Ministério de Minas e Energia, a Petrobrás e a Advocacia-Geral da União, que compõem as partes a favor da exploração (Ives *et al*, 2024). O referido debate simbolizou um processo decisório complexo enraizado na agência de diversos entes políticos do país.

Surge, então, uma interpretação diferente do significado do termo “transição energética”, em decorrência dessa complicação doméstica. Da parte a favor da perfuração e da aceleração dos trâmites burocráticos de licença para tal, nasce a ideia de que a transição para um futuro energético ecológico, com a redução das GEEs, precisa ser feita com o financiamento advindo da extração desse petróleo (Ives *et al*, 2024), o que é, novamente, uma inversão da ideia original da transição energética que busca extinguir, por sua totalidade, mais meios de emissão de gases. Consideramos um raciocínio puramente economicista e de má fé, uma vez que, aberta a zona de extração, é improvável que iriam cessar em prol da redução de gases (Fearnside, 2025), mesmo viabilizando bons retornos financeiros.

Atualmente, a autorização para a extração segue para a sua última fase. No dia 19 de maio de 2025, o IBAMA autorizou à Petrobras o início das simulações de resgate em caso de desastre ambiental causado na localidade da perfuração, principalmente nas águas profundas do estado do Amapá, que compreende a Foz do Rio Amazonas (BBC, 2025). Num plano cognitivo, é inegável que a realidade construída desse debate poderia ter influenciado nas declarações apresentadas por Lula.

Seguido da autorização, a ANP promoveu um leilão de lotes da área destinada ao novo local de exploração, como feito no Pré-Sal, e sua localização foi nomeada de Margem Equatorial. Em decorrência das decisões e alterações da legislação sobre a obrigatoriedade da operação da Petrobrás nos lotes leiloados, discutido anteriormente, é perceptível a pequena participação da estatal em comparação com os outros três ganhadores estrangeiros dos lotes da Margem Equatorial, que ainda segue em processo de licenciamento (G1, 2025). Em

comparação com os outros 172 lotes espalhados pelo país, os 47 lotes ofertados na região da foz do Rio Amazonas foram muito cobiçados.

Isso é evidenciado pelo valor das regiões amazônicas arrematadas, os 19 lotes da região em debate tiveram arrecadamento de mais de 800 milhões em sua venda, valor muito superior em comparação aos 193 milhões de reais pelos outros 23 lotes arrematados nas regiões de Parecis, Santos e Pelotas (G1, 2025). Ademais, os lotes arrematados foram adquiridos por três empresas estrangeiras, ou seja, no futuro próximo a autoridade de exploração do local irá residir na decisão privada de duas empresas americanas, ExxonMobil e Chevron, e uma chinesa, CNPC.

Baseado nos fatos apresentados, o leilão revela um abandono do protecionismo original de Lula, mas a sua existência comprova uma manutenção de pressupostos de políticas de crescimento tradicionais caricatos desse mesmo governo. É importante, agora, apontar como esse retorno da política do petróleo no país afeta o seu posicionamento de relevância em relação às suas pautas ambientais, internacionalmente.

4 UMA POLÍTICA AMBIENTAL CONTRADITÓRIA

Para iniciar a construção desse tópico, é necessário fazer menção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), com os quais o Brasil se compromete. Os ODSs se definem como “[...] um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade” (ONU, 2025), e são divididos em 17 objetivos. O 13º objetivo se intitula “ação contra a mudança global do clima” (ONU, 2025) e representa o foco a ser discutido. No que tange o ODS indicado, no governo Lula III, o Brasil apresenta um comprometimento ativo demonstrado pela indicada mudança de sua NDC nos anos de 2023 e 2024 (Pinto, 2025).

Já no governo anterior, de acordo com os Cadernos dos ODS do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2024), houve um histórico de redução do volume de emissão de suas GEEs dos anos de 2016 a 2020 em setores de energia,

que poderia ensejar um futuro energético mais eficiente. Em relação ao volume de emissões em termos de mudança de uso da floresta, no mesmo intervalo, o IPEA (2024) argumenta que houve aumento, mas no interregno entre 2020 e a atualidade, a NDC Brasileira (Brasil, 2024) argumenta que houve uma diminuição⁴ e que essa redução enseja um compromisso mais ambicioso até 2030, data dos compromissos dos ODSs. Essa sucessão de dados representa uma evolução da administração do controle das terras.

Infelizmente, retomando ao governo atual, manter a pauta estratégica da concessão dos lotes de petróleo, ou simplesmente licitar a exploração delas, indica uma irresponsabilidade e inconsistência com os prospectos positivos apresentados pelos dados do IPEA (2024) e pela NDC Brasileira (Brasil, 2024). Não é uma ação consistente com a liderança desejada na 13^o ODS, e desafia os avanços na eficiência energética dos períodos anteriores, e poderia simbolizar um retrocesso em duas áreas diferentes, e agora correlatas já que envolve tanto a proteção da fauna e flora amazônica quanto a emissão inerente da atividade de refino e exploração do petróleo.

A região da Margem Equatorial contém, também, manguezais que são importantes para a manutenção do equilíbrio ambiental local, que podem ser profundamente afetados em caso de derramamento de óleo e afetar a flora e a fauna local, além de produzir danos psicológicos e físicos às sociedades que dependem do bioma (Santos de Souza *et al*, 2025). O derramamento do material é fator preocupante para a sobrevivência do ecossistema em questão da toxicidade ao qual é exposto, e pelo sufocamento das trocas gasosas essenciais para o fornecimento de oxigênio para raízes submersas. O tamanho do impacto é relativo e depende de fatores como a decomposição do óleo, a sua persistência no ambiente, e a extensão do dano (Rodrigues,1997). Ao analisar efeitos desses riscos sobre a vida humana,

⁴ A sucessão das duas fontes se apresenta através da análise do fator “Land Use, Land-Use Change and Forestry” (LULUCF), que se refere ao volume de emissões líquidas da mudança do uso de terras e florestas. A IPEA (2024) demonstra, em grafo, que houve um aumento no intervalo de 2016 a 2020, de 3844 para 6113 de unidades de milhões de toneladas de gás carbônico (MtCO₂) na soma total de florestas e terras no país. Já na apresentação oficial da nova NDC Brasileira na COP 29 (Brasil, 2024), são expostos dados de 2021 e 2022 que indicam uma diminuição de 500 para 400 de MtCO₂ na Floresta Amazônica, com previsão de queda para 300 MtCO₂ em 2024, e manutenção de 200 MtCO₂ no Cerrado, com previsão de diminuição para 150 MtCO₂ em 2024.

que entra em contato com consequências do vazamento e das medidas de mitigação do ocorrido, a intoxicação direta por ingestão de frações do petróleo e exposição pela pele e inalação apresentam riscos toxicológicos graves para a saúde de populações afetadas (Ordóñez, 2022).

A regeneração do ambiente afetado pelo derramamento pode levar 20 anos para acontecer, em cenários de condições ideais de desenvolvimento, enquanto a recomposição dos bosques mortos leva de 20 a 100 anos para ocorrer, dependendo da quantidade de óleo presente no substrato e somente em casos em que não aconteça a morte imediata da área (Rodrigues, 1997). O risco é muito severo para a saúde da floresta amazônica, e a própria Política Nacional do Meio Ambiente (Santos de Souza *et al*, 2025) indica que a futura extração já será considerada um fator de impacto ambiental, como apontado na resolução do CONAMA 001/1986:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

Nos governos anteriores já havia consenso de que o petróleo poderá se tornar menos relevante ao decorrer das décadas (Campello, 2027), portanto, a decisão de ampliar esse escopo é antiquada e anda em descompasso com o ideário de desenvolvimento atual. Revela o indicado fechamento cognitivo de Lula e a desconexão da realidade que os defensores da pauta desenvolvimentista do país têm do que é um desenvolvimento eficaz e contemporâneo.

É inegável que o petróleo gera muito dinheiro, e é igualmente inegável que o dinheiro gerado pela concessão dos espaços pela ANP e sua futura exploração podem se converter em agendas sociais e mesmo ao financiamento dos ODSs, como o Fundo Social do Pré-Sal (Pereira *et al*, 2021), recentemente ampliado pelo governo (Brasil, 2025). Mas o retorno a longo prazo não parece vantajoso tendo-se em vista os riscos e a provável perda do valor do petróleo no futuro. Inclusive, aprimorar o Fundo Social do Pré-Sal atesta que a intenção de usar o dinheiro da extração da

Margem Equatorial inclui medidas econômicas sociais, o que confirma a prevalência da crença do financiamento à transição energética através da atividade econômica descrita, anteriormente exposta.

Além disso, a integração do Brasil à Organização dos Países Exportadores de Petróleo + (OPEP+) também ilustra como a sua política externa é igualmente confusa em comparação com a interna. Nesse contexto, o Brasil também justifica a sua aderência como forma de ampliar a capacidade de trazer o dinheiro das atividades extrativistas ao avanço da transição energética (CNN, 2025).

No plano externo, isso infere um afastamento da NDC inicialmente proposta, e uma possível mudança no posicionamento brasileiro na conferência a ser sediada em novembro. Parecido com o que aconteceu na COP 26, durante o governo Bolsonaro, quando se utilizou de planos ambiciosos para equilibrar a imagem do país em seu decadente compromisso ambiental. Infelizmente, esse parece ser o rumo que a comunidade internacional, em geral, seguirá, baseado na decepção vivenciada na COP 29, que deveria ser a COP das Finanças (Chimbi, 2024).

Nesse contexto, principalmente para países mais vulneráveis, um acordo de financiamento de 300 bilhões anuais até 2035, totalizando 1,5 trilhões, pode parecer uma iniciativa positiva que indica vontade das nações desenvolvidas de avançar as pautas de transição energética em termos globais. Entretanto, de acordo com Joyce Chimbi (2024), não foi definido na COP das Finanças algum plano específico de como esse fundo seria arrecadado e distribuído, postergando a decisão para a COP 30. Ainda de acordo com a autora, esse atraso pode atestar uma leva para que as nações desenvolvidas “possam se distanciar de sua responsabilidade financeira com as nações vulneráveis em face a uma crise climática viciosa” (Chimbi, 2024, p. 110).

Comprovado esse descompromisso, boa parte do debate desenvolvimentista interno ao país poderia ser neutralizado com uma política que contemple a visão das sociedades locais (Ferdinand, 2022) de onde residem, ou vão residir, os projetos de alto risco ambiental, ao invés de promover a destruição e o sofrimento sistêmico dessas localidades. Afinal, o que mais se detecta no discurso daqueles que buscam ampliar as fontes energéticas do país é a possibilidade de financiar uma transição de

energia de maneira mais responsável. Houvesse sido a última COP um melhor evento, em que as partes internacionais se demonstrassem mais compromissadas na distribuição de crédito para a transição, a crise de financiamento descrita poderia ser amenizada. Ademais, é necessário que haja dito compromisso, mas o estado atual da política internacional pode dificultar esse objetivo.

5 CRÍTICA PÓS-COLONIAL DO DILEMA DE DESENVOLVIMENTO E A COBRANÇA INTERNACIONAL

A prática de extração para o desenvolvimento, no Brasil, tem origens coloniais de um país exportador, numa América da qual os produtos explorados serviram de insumo para contribuir com a construção do capitalismo industrial e mercantil europeu (Assis, 2014). No mesmo compasso, as amarras dessa atividade ainda se mantêm e se entendem, pelos países ocidentais, como recursos ilimitados e de humanidade indiferente, uma vez que se coloca o sujeito subalterno e seu habitat num papel de indiferença e desumanização, e gera dependência econômica na atividade de exportação de produtos primários, objeto que causou e mantém o desequilíbrio ecológico vigente no continente (Carvalho, 2022).

O modelo se mantém também em termos cepalinos de economia, em que os estados da periferia do capitalismo global servem como exportadores de commodities para a servir ao fluxo do capital no mercado mundial (Furtado, 1998), o que torna a lógica da manutenção da dependência descrita num *modus operandi* histórico e contemporâneo nas relações entre o Sul Global e o Ocidente político. Portanto, o capitalismo global não consegue se sustentar sem esse aspecto sombrio.

Ademais, principalmente numa década em que se enxerga a tradicional geopolítica positivista retornar ao pensamento político de líderes, o desenvolvimentismo liberal ganha força em um contexto de descaso com a proteção da integridade humana em níveis sistêmicos. Nesse contexto, de acordo com Malcolm Ferdinand (2022), o próprio conceito de Desenvolvimento Sustentável, em termos de definição da ONU, precariza o Sul Global num padrão de ignorância ao

consumo excessivo dos países do Norte e de soluções que mantêm o dano ecológico e social em sociedades oprimidas, como a extração de minérios e exploração de mão de obra para a construção de maquinários de energia limpa, como baterias de carros elétricos.

A construção histórica que viabiliza esse tipo de discurso é a mesma que explica a existência do eurocentrismo no pensamento internacional moderno e contemporâneo, quando se coloca o papel de subordinação de uma sociedade baseada em traços raciais e geográficos, e soma isso a diversos tipos de violência (Quijano; Ennis, 2000) como forma de silenciar e anular as vozes de uma opinião diferente, mantendo a ligação entre as antigas colônias e antigas metrópoles. Adicionalmente, o “habitar colonial” é definido pela nova forma de habitar novas terras, apresentado na chegada às Américas, que reúne aspectos políticos e ecológicos desse processo, marcado pelas violências geográficas, ambientais e sociais impostas na colonização, evento que perdura na fragmentação colonial e ambiental até hoje, no mundo contemporâneo (Ferdinand, 2022). A abordagem pós-colonial, nesse contexto, serve como molde para expor e explicar como o Ocidente político consegue se ausentar da responsabilidade de agir em prol da proteção do meio ambiente.

Diante dessa máxima, fica claro que o financiamento em projetos que auxiliam a transição energética, quando existem, servem apenas de compensação ao consumo ocidental (Ferdinand, 2022), e não enxerga, realmente, um futuro de desenvolvimento equitativo. O Brasil cai nessa armadilha ao reproduzir a opressão de fora em níveis domésticos, ao promover decisões que partem de fora das regiões em que o desenvolvimentismo nacional prejudica populações locais e coloca em risco a sua própria natureza, como o caso dos Estados banhados pela Floresta Amazônica, em especial no que tange a atividade extrativista, como a mineradora, que colocam em litígio aspectos vitais da população, como a sua integridade física, como afirma Fábio Rodrigues Carvalho (2022), para servir interesses mercantis externos e a sede interna pelo desenvolvimento. As críticas do Norte Global que chegarão ao Brasil na COP 30 possivelmente vão manter esse padrão de ignorância das próprias ações, carregando consigo uma desconfortável surdez quanto à própria

culpa na manutenção das atividades que alargam as cicatrizes do capitalismo no universo geográfico do planeta. Não basta, entretanto, colocar culpa somente no agente externo quando o país torna a repetir o mesmo.

Se o que foi proposto na COP 29, no que tange aos fundos para a transição climática, concluir-se na COP 30, empreendimentos como a concessão e a partilha da exploração petrolífera da foz do Rio Amazonas serão exemplos de origem para esse fundo, se tomadas em consideração a desenvoltura das decisões recentes sobre a região. A antítese debatida se traduz para um problema global, pois não faz sentido financiar um projeto com aquilo que torna o projeto necessário. Alterar a forma como a interpretação aceita de Desenvolvimento Sustentável é entendida não enseja mudança para uma transição harmoniosa, e permite práticas predatórias como o *greenwashing*, em que o produto final representa o uso de meios insustentáveis para a criação de produtos esteticamente sustentáveis.

Essa lógica de conquistar fins positivos através de meios predatórios caracteriza a ética positivista que norteia a política internacional atual, como a decisão do governo Trump de cortar fundos da USAID em diferentes partes do globo sob a finalidade de economizar recursos internos (Mbah *et al*, 2025), ou as medidas a curto prazo indicadas nos tópicos debatidos. Trata-se de um retorno geopolítico de como a política atual interpreta o manejo de recursos escassos

A mudança climática é um problema compartilhado que não deveria ser atribuído somente à administração interna de um país. Na COP 29, novamente, foi reforçado que não há interesse em agência eficiente no compartilhamento de recursos (Chimbi, 2024).

Existe uma nova preocupação de países denunciarem o Acordo de Paris, como os Estados Unidos o fizeram, (CNN, 2025) em prol de interesses egoístas e tradicionalmente geopolíticos. Interesses geopolíticos em energia que, de acordo com Caroline Komenzo *et al* (2024) competem com a prioridade das questões ambientais, em vista de crises energéticas que frequentemente desafiam transições, pela implementação de expansão carbônica a curto-prazo e soluções verdes a longo prazo.

O dever de proteger o meio ambiente é compartilhado, e conflitos energéticos frequentemente assolam decisões domésticas e, ainda assim, é tido como pauta secundária. Portanto, o argumento de que a responsabilidade financeira da transição energética deveria ser compartilhada conforme o Acordo de Paris, já é entendido.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Definidos a trajetória e caminhos burocráticos para a abertura das operações de extração na Margem Equatorial, e problematizados os fatos e dados obtidos na pesquisa documental e bibliográfica deste capítulo, foi possível argumentar que a posição do Brasil na próxima COP está fragilizada sob o contexto de expansão energética através da exploração e refino do petróleo e representa um retrocesso nas reduções de GEEs provenientes de energia (IPEA, 2024), e um risco à floresta amazônica que está ao ponto de ter o seu desenho litorâneo ameaçado pela mancha do óleo.

O Brasil, infelizmente, não difere de países europeus no que tange à priorização de soluções a curto prazo, como revelam os comentários do IPEA (2024) no caderno ODS 13, e se assemelha no aspecto de sofrer por novos desafios geopolíticos que colocam as questões ambientais em escanteio. Os planos a longo prazo do país apresentam limitações ordenadas pela busca de financiamento da atividade petrolífera para bancar a transição energética, e não enxergam quaisquer caminhos que conciliem a não-exploração com a obtenção de recursos monetários para tal. Afinal, o processo de expansão petrolífera do país tanto instiga quanto justifica a ampliação da eficiência das refinarias, que retornam recursos monetários, num contexto de incerteza internacional decorrente de crescentes conflitos geopolíticos que afetam a segurança energética em níveis globais.

Ainda que proteger a foz do Rio Amazonas seja responsabilidade brasileira, os processos decisórios que permitiram a exploração da riqueza do local poderiam ser evitados caso houvesse maior compromisso internacional com a redução das emissões de GEEs em nível global, pois ajudaria, indiretamente, as camadas decisórias a, de fato, não validarem argumentos que permitem riscos ambientais para

financiar aquilo que visa a proteção desse mesmo ambiente e do futuro da humanidade em nações subalternas, sem oportunidade de uma transformação menos conflituosa.

Então, superar os desafios de desenvolvimento do país, no que tange a um ideal desenvolvimento ecológico e eficiente, depende não apenas de financiamento e compromisso internacional. A lógica do desenvolvimento sustentável defendida pela COP 30 contribui para ignorar o conhecimento local de uso da natureza, e, como explicado, reforça o peso da mudança somente a países vítimas da exploração ocidental. Isso não significa, de nenhuma maneira, que o país deva invalidar a importância da COP 30, mas entender esse processo poderia significar uma alteração na forma como os políticos do Brasil enxergam o objeto de desenvolvimento sustentável, e entender que uma política coerente de ecologia não depende somente de agradar os olhos das metrópoles mundiais, inclusive cobrando delas uma participação real na transição energética.

Se conformar com a política de desenvolvimento sustentável imposta pelo Norte só contribui para que o Brasil mantenha o seu histórico de busca pela autossuficiência energética (Mendes et al, 2018), sob a justificativa de financiar um projeto de transição energética falha ao promover aquilo que ela visa destruir, intensificadas pela memória de um sucesso recente, do Pré-Sal, na formulação de políticas públicas e de uma liderança inflexível. Políticas, essas, com limitada capacidade de dar ouvidos aos grandes riscos e decrescente relevância de um produto tão volátil e indutor de crises internas e externas, baseadas numa história de dependência econômica da atividade de exportação de produtos primários, que reproduzem padrões de surdez a decisões feitas fora do território amazônico, sem atender à integridade da população e biologia local. Ou seja, até que se rompam as lógicas coloniais de exportação e dependência econômica de produtos primários, o país terá, em litígio, a sua integridade ambiental e liderança no mesmo tema.

Uma liderança que, pela necessidade de agradar uma maioria desenvolvimentista no país, frequentemente se contradiz em declarações e pouco faz para garantir a não-exploração de um local tão sensível e importante em diversos

níveis sistêmicos do país, desde o cultural ao geopolítico, a partir de um aparente desinteresse pela proteção ambiental e ânsia pela extração e retornos monetários e políticos. Inclusive, por essa maioria, o Executivo possui menos brecha para se flexibilizar no tema, num contexto de disputa e falta de harmonia entre os ministérios e fragilização das vozes que defendem a preservação ambiental do nosso território.

Na verdade, não existe interesse real nessa mudança. Não é do interesse do mundo ocidental que os países do Sul Global se desenvolvam nesse quesito, uma vez que a obtenção de produtos primários, brutos, como o petróleo, dessas nações, permitem alternativas para a manutenção energética deles. E quiçá nem seja a prioridade real desse conflito, com a saída dos EUA do Acordo de Paris, é possível que outros países flertem com a ideia e precarizem, indiretamente, ainda mais o avanço do tema nas pautas nacionais de outros países, nesse mundo interdependente ao abandonar, por completo, quaisquer valores ecológicos.

REFERÊNCIAS

Amaral, Marcelo Rocha. (2014). O pré-sal no regime de partilha de produção a primeira licitação e os desafios de implementação. Tese de Mestrado, Universidade de Brasília. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16941>

Assis, Wendell Ficher Teixeira. (2014). Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. *Caderno CRH*. Publicação Contínua (27), pp. 613-627. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/mT3sC6wQ46rf4M9W7dYcwSj/abstract/?lang=pt>

BBC. (2025). Ibama aprova simulações para exploração de petróleo na Margem Equatorial - o que acontece agora? Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cgq3vxlll0ko>

Brasil. (2024). "Nova NDC do Brasil representa paradigma para o desenvolvimento do país", diz Marina na COP29. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/nova-ndc-do-brasil-representa-paradigma-para-o-desenvolvimento-do-pais-diz-marina-na-cop29>

Brasil. (2025). Lula sanciona lei que aprimora Fundo Social do Pré-Sal para enfrentar desafios do país. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/07/lula-sanciona-lei-que-aprimora-fundo-social-do-pre-sal-para-enfrentar-desafios-do-pais>

- Campello, Marcelo. (2017). Atores, interesses e a geopolítica do pré-sal brasileiro. *Congresso FoMerco*. Disponível em: http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1503520287_ARQUIVO_ArtigoFomerco_2017.pdf
- Carvalho, Fábio Rodrigues. (2022). Colonialismo e a destruição ambiental: a questão da mineração em Rondônia. *Revista Anômalas*. 2 (1). pp. 158-174. Disponível em: <https://periodicos.ufcat.edu.br/ra/article/view/74520>
- Chimbi, Joyce. (2024). El resultado de la COP-29 es un mal acuerdo para los países vulnerables. *Análisis de la Realidad Nacional* 13 (268), pp. 107-114. Disponível em: <https://revistasguatemala.usac.edu.gt/index.php/IPNUSAC/article/view/2045/0>
- Climainfo. (2025). Lula promete a Alcolumbre liberar exploração de petróleo na foz do Amazonas. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2025/02/04/lula-promete-a-alcolumbre-liberar-exploracao-de-petroleo-na-foz-do-amazonas/>
- CNN. (2025). Conselho aprova participação do Brasil em plataforma da Opep+. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-vai-aderir-a-plataforma-da-opep/>
- CNN. (2025). O que é o Acordo de Paris e por que os EUA saíram. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/o-que-e-o-acordo-de-paris-e-porque-os-eua-sairam/>
- Fearnside, Philip M.; Filho, Walter Leal. (2025) COP 30: Brazilian policies must change. *Science*, 387 (6740), pp. 1237-1237. Disponível em: <https://www.science.org/doi/abs/10.1126/science.adu9113>
- Fearnside, Philip M. (2025). O Lula acordará para a crise climática? Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2025/Fearnside-2025-O_Lula_acordara_para_a_crise_climatica-AmazoniaReal-Serie_completa.pdf
- Ferdinand, Malcom. (2022). *Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho*. São Paulo: Ubu Editora. Disponível em: <https://www.ubueditora.com.br/ecologia-decolonial.html>
- Festinger, Leon. (1954) A theory of social comparison processes. *Human relations* 7 (2) pp. 117-140. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/001872675400700202>
- Folha de São Paulo. (2025). Lula diz que quer explorar Foz do Amazonas e fala em 'lenga-lenga' do Ibama. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2025/02/lula-diz-que-quer-explorar-foz-do-amazonas-e-fala-em-lenga-lenga-do-ibama.shtml>
- Furtado, Celso. (1998). *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra.

G1. (2025). Leilão x licenciamento: petroleiras arrematam 19 novas áreas para exploração de petróleo na Foz do Amazonas; entenda. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2025/06/17/leilao-x-licenciamento-petroleiras-19-novas-areas-para-exploracao-de-petroleo-na-foz-do-amazonas-entenda.ghtml>

Heine, Jorge. (2025). O Brasil, os BRICS e o Não-Alinhamento Ativo. *Revista Centro Brasileiro de Relações Internacionais* 4 (13), pp. 40-57. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/202/o-brasil-os-brics-e-o-nao-alinhamento-ativo>

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2022). Principais conquistas do plano abc e desafios do plano abc+. *Nota Técnica*. 1 (36). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11579/1/NT_36_Dirur_Principais.pdf

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2024). Agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 13: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos. *Cadernos ODS* 13 (1), pp. 1 - 19. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/ri2024ODS13>

Ives, Diogo et al. (2024). A transição energética em disputa no estado brasileiro: coalizões político-burocráticas e a exploração de petróleo na foz do Amazonas. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*. 49 (261) pp. 148-177. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/1189>

Joerss, Ole; Da Silva, Caroline Rodrigues; Dos Santos, Mirtes Aparecida. (2021). Mudanças climáticas na agenda global: O que aprendemos com as Conferências das Partes (COP) e o que está em jogo na COP 26. *Ciência Trópica* 42 (2), pp 37-54. Disponível em: [https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2\(2021\)art3](https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2(2021)art3)

Mbah, Ruth Endam et al. (2025). The Impact of USAID Budget Cuts on Global Development Initiatives: A Review of Challenges, Responses, and Implications. *Advances in Social Sciences Research Journal*. 12 (4). Disponível em: <https://journals.scholarpublishing.org/index.php/ASSRJ/article/view/18681>

Mendes, André Pompeo do Amaral et al. (2018). Mercado de refino de petróleo no Brasil. *BNDES Setorial*. 24 (48). pp. 7-44. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16041>

Munhoz, Leonardo. (2024). Resultados da Cop 28 e repercussões no Brasil. *AgroANALYSIS* 44 (1), pp. 33-35. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/agroanalysis/article/view/90646>

O Globo. (2025). Marina nega influência em decisão sobre Margem Equatorial após Lula dizer que governo 'quer petróleo'. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/02/06/marina-margem-equatorial.gh.html>

ONU. (2025). Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

Pereira, André dos Santos Alonso; Peyerl, Drielli; Dos Santos, Edmílson Moutinho. (2021). Os leilões do Pré-Sal (2017-2019) e os objetivos dos atores geopolíticos em disputa no Atlântico Sul. *Revista de Geopolítica*. 12 (1), pp. 103-117. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/327>

Pinto, Talita Priscila. (2025). COP 30: último ato ou nova cena no meio climático global? *AgroANALYSIS* 45 (1), pp. 31-32. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/agroanalysis/article/download/93128/87204>

PPSA, Pré-Sal Petróleo S.A. (2025). Características – Pré-sal – PPSA. Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/caracteristicas/>

Quijano, Aníbal; Ennis, Michael. (2000). Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin. America. *Nepentla: Views from the South*. 1 (3). pp. 533-580. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/23906>

Ramanzini Júnior, Haroldo; Farias, Rogério de Souza. (2021). *Análise de política externa*. São Paulo: Contexto. Disponível em: <https://www.bvirtual.com.br/NossoAcervo/Publicacao/193340>

Rodrigues, Fabíola de Oliveira. (1997). Derramamentos de óleo no ecossistema manguezal: limpeza do ambiente, efeitos e metodologia de estudo. *Tese de Doutorado*. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-26112024-165454/>

Santos de Souza, Jane Clea; Pozzetti, Valmir César; Da Silva Souza, Valcilene. (2025). Exploração de petróleo na bacia da foz do rio Amazonas: aspectos positivos e negativos. *Revista Percurso*. 2 (50). Disponível em: <https://research.ebsco.com/c/sbieks/search/details/3u4es3iszb?db=edb>

MULTILATERALISMO EM TEMPOS DE UNILATERALISMO: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL FRENTE À POLÍTICA EXTERNA DE TRUMP

Camila Cunha Máximo¹
Luiza Cardoso Pimenta Tibana²

1 INTRODUÇÃO

O sistema internacional contemporâneo vive uma tensão constante entre duas formas de atuação estatal: o multilateralismo, baseado na cooperação institucionalizada entre nações, e o unilateralismo, guiado por interesses nacionais imediatos e ações isoladas. Esse dilema tem se intensificado nas últimas décadas, especialmente com a ascensão de lideranças que rejeitam o modelo tradicional de governança global. Dentre esses atores, destaca-se Donald Trump, cuja política externa marcadamente unilateralista e antiglobalista representou um dos mais significativos ataques às instituições multilaterais desde sua consolidação no pós-Segunda Guerra Mundial.

Este cenário motivou a presente pesquisa ao colocar em evidência um paradoxo contemporâneo: como a volta de uma liderança com compromisso histórico com o multilateralismo, como a de Luiz Inácio Lula da Silva, pode responder e, eventualmente, se beneficiar das lacunas abertas por uma potência global que sabota os próprios mecanismos de cooperação internacional? Em outras palavras, como o Brasil, sob Lula III, busca se posicionar em um mundo em que os Estados Unidos, sob Trump, atuam cada vez mais à revelia das instituições multilaterais?

¹ Graduanda em Relações Internacionais no Centro Universitário de Brasília (CEUB). Membro do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira (GEPEB-CEUB).

² Graduanda em Relações Internacionais no Centro Universitário de Brasília (CEUB). Membro do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira (GEPEB-CEUB).

Para responder a esse dilema, realiza-se um estudo de caso focado no Brasil, devido ao seu histórico de engajamento em fóruns multilaterais e ao seu perfil de potência média com capacidade de articulação diplomática. A análise comparativa entre os governos Lula e Trump se justifica por sua representatividade extrema nos dois polos em disputa: a crença no multilateralismo e a aposta no unilateralismo. O objetivo central da pesquisa é investigar como o Brasil tenta ampliar sua margem de manobra internacional, aproveitando a crise de legitimidade dos Estados Unidos, e se reposiciona como liderança ativa na governança global, especialmente em espaços como o BRICS, G20 e COP 30.

A metodologia adotada combina análise qualitativa de documentos oficiais, discursos, relatórios internacionais e literatura especializada. A estrutura do trabalho está dividida da seguinte forma: a primeira seção discute a crise do multilateralismo e apresenta o reposicionamento internacional do Brasil com a volta de Lula; a segunda seção analisa o perfil unilateralista da política externa de Donald Trump e suas implicações para o sistema internacional; por fim, a terceira seção compara as posturas dos dois governos, destacando as tensões e oportunidades que emergem desse embate diplomático.

2 MULTILATERALISMO EM CRISE E O REPOSICIONAMENTO INTERNACIONAL DO BRASIL NO GOVERNO LULA

2.1 Queda dos dentes afiados da sociedade internacional: crise do multilateralismo

Segundo John Ruggie (1992: 565), o multilateralismo é caracterizado por "práticas institucionais coordenadas entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta". Assim, o multilateralismo é um princípio com o objetivo de estabelecer normas comuns, resolver problemas coletivos e promover a governança global por meio de instituições e regras compartilhadas. Complementarmente, para Robert Keohane (1990), o multilateralismo representa um

arranjo institucional que limita o comportamento arbitrário das grandes potências e fornece previsibilidade e estabilidade ao sistema internacional.

Nessa senda, é extremamente corriqueiro associar o multilateralismo às formas institucionais que este assume na prática, sendo então intensamente associado às Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs) (Almeida 2024). Segundo Herz, Hoffmann e Tabak (2015: 11), as OIGs provêm “o espaço social e os recursos necessários para a prática do multilateralismo poder avançar”, a exemplo da ONU, UE, FMI, OMS etc.

Outrossim, o multilateralismo vem enfrentando significativas crises, com destaque para a deterioração e a paralisia da arquitetura multilateral global, especialmente do Sistema das Nações Unidas (Hirst; Malacalza, 2020), que vem se traduzindo em impactos severos às relações internacionais. Essa crise se insere em um contexto de crescente fragmentação da ordem liberal internacional e de erosão da confiança nas instituições multilaterais construídas no pós-Segunda Guerra Mundial. Como pontuado por Hirst e Malacalza (2020), o atual efeito dominó da deterioração do multilateralismo está entrelaçado com a crise da ordem internacional liberal. Tal tribulação se intensifica a partir dos anos 2000 com ações unilaterais como a invasão do Iraque, impasses na Rodada de Doha e a crise financeira de 2008, expondo as limitações das instituições multilaterais tradicionais.

Adicionalmente, a ascensão de potências revisionistas e questionamento das normas liberais ganharam força nos anos 2010. A China e a Rússia passaram a desafiar a centralidade das instituições ocidentais, criando fóruns alternativos, enfraquecendo o eixo ocidental de governança. Paralelamente, governos populistas em países centrais (como EUA com Trump e o Brexit no Reino Unido) passaram a adotar posturas abertamente críticas ao multilateralismo (Henökl, 2017). Ademais, como será detalhado na seção seguinte, a retirada dos EUA de acordos internacionais sob o primeiro governo de Donald Trump enfraqueceu ainda mais a liderança multilateral tradicional.

Dessa forma, a proliferação de conflitos regionais, a competição entre grandes potências e o enfraquecimento dos compromissos normativos por parte de

atores centrais, como os Estados Unidos e membros da União Europeia, têm desafiado os pilares do sistema multilateral baseado em regras tão defendido por Keohane. Segundo dados do Pew Research Center (2025), é evidente que a confiança pública em instituições como a ONU e a OMC caiu em diversas partes do mundo, especialmente em países do Norte Global (Trithart; Romier, 2025). Essa desconfiança é alimentada por percepções de ineficácia, desigualdade na representação e ausência de mecanismos de responsabilização, o que fortalece a preferência por acordos bilaterais ou coalizões *ad hoc* (Karlsrud; Brosig, 2024).

Ademais, um relatório das Nações Unidas mostra que, embora mais de 643 tratados estejam registrados (UN, 2023: 156), há uma tendência de menor ratificação e crescente impasse em novos grandes acordos globais, especialmente desde meados dos anos 2010. Tal dado é corroborado pelo *Multilateralism Index* de 2024, no qual é demonstrado que os maiores retrocessos ocorreram nos campos de paz e segurança, seguidos por direitos humanos e ação climática (IPI, 2024: 6). Esses resultados sugerem que as capacidades institucionais do sistema multilateral estão sendo superadas pela escala e complexidade das crises globais atuais, como guerras prolongadas, violações sistemáticas de direitos e agravamento das mudanças climáticas. Em outras palavras, o sistema não está conseguindo responder de maneira eficaz ou tempestiva aos desafios emergentes, o que contribui para o crescente questionamento sobre sua legitimidade e relevância.

Em contrapartida, o estudo do Pew Research Center (2025) também demonstra que apesar do declínio recente, a percepção pública da ONU permanece amplamente positiva na maioria dos países pesquisados. Por exemplo, no Barômetro de Confiança Edelman, a maioria dos entrevistados em todos os países pesquisados em 2024 (58%) expressou confiança na ONU (Trithart; Romier, 2025). No entanto, como adverte Gelson Fonseca Jr. (2008 *apud* Couto, 2009), o maior risco enfrentado pela organização é a perda de sua legitimidade, especialmente no que diz respeito ao “quase” monopólio que exerce sobre a promoção da paz, o que evidencia a tensão entre a confiança declarada pela opinião pública e os questionamentos estruturais enfrentados pela instituição. Logo, ao analisar em conjunto todos esses indicadores, é possível embasar a argumentação proferida de que estamos presenciando uma

transição de um "multilateralismo universal" para um "multilateralismo fragmentado".

Dessa forma, tem-se a descrição de Acharya de um mundo multiplex, que não é definido pela hegemonia de uma única nação ou ideia, mas sim por um "complexo de ordens internacionais e globalismos inter cruzados, se não concorrentes" (Acharya, 2017: 277). Implicando assim uma governança global que não é singular, mas multifacetada. Dessa forma, em tal dimensão múltipla as normas e instituições competem e coexistem sem uma hierarquia clara ou coordenação efetiva, construindo um cenário no qual a governança global torna-se mais volátil, com implicações diretas para a cooperação internacional em temas transversais como mudanças climáticas, pandemias e segurança cibernética.

Entretanto, como pontuado por Fonseca Jr. em uma entrevista: “Não me lembro de um momento em que o multilateralismo não estivesse em crise.” (Viana, 2023). Assim, apesar desse constante cenário instável e de crise, o multilateralismo continua sendo fulcral para a atuação dos Estados na arena internacional. Em última análise, como apontado por Guilbaud *et al.* (2009, *apud* Medeiros 2025), frente a contextos de crise, o multilateralismo demonstra resiliência ao acionar diversos mecanismos e renovar suas práticas para garantir sua continuidade. Por possuir características como flexibilidade institucional, inclusão de atores não estatais e inovação nos processos burocráticos, ele consegue se adaptar às mudanças na ordem internacional e à reconfiguração das alianças diplomáticas.

Nesse ínterim, o multilateralismo construído no pós-Segunda Guerra Mundial, historicamente ancorado na hegemonia norte-americana, terá de se reinventar, repotencializar e se reconfigurar para responder aos desafios contemporâneos (Hirst; Malacalza, 2020). Para exercer um papel de estabilidade em um cenário internacional em constante transformação, esse multilateralismo precisa se desvincular de lógicas que o subordinam a condicionalidades, práticas coercitivas e prescrições moldadas por interesses previamente definidos nos centros tradicionais de poder.

Logo, a expressão "crise do multilateralismo" pode ser falaciosa, pois o formato multilateral permite diversos desenhos institucionais. O que está em crise é o modelo de multilateralismo universal, no formato da ONU e organizações relacionadas, manifestado na inação do Conselho de Segurança, ineficiência operacional e falta de representatividade (Lima; Albuquerque, 2020). Sob essa ótica, Luiz Inácio Lula da Silva, ao assumir seu terceiro mandato na Presidência do Brasil, busca reposicionar o país em um cenário internacional marcado por incertezas e transformações.

2.2 Reposicionamento internacional do Brasil sob Lula III: tradição e renovação

Diante de um cenário complexo e marcado por uma multiplicidade de desafios internacionais interconectados, o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva marca uma tentativa explícita de reposicionar o Brasil como um ator relevante no cenário multilateral, retomando diretrizes de política externa baseadas no diálogo Sul-Sul, na valorização do multilateralismo e na busca por maior protagonismo nas instâncias globais de decisão (Lopes, 2024).

Em contraste com a orientação do governo anterior, mais alinhada a perspectivas isolacionistas e de ceticismo institucional (Correa; Silva, 2023), que acabaram manchando as credenciais brasileiras, a nova agenda diplomática reafirma o compromisso com organismos internacionais como a ONU, a OMC e fóruns ambientais multilaterais, ao mesmo tempo em que reativa articulações com o BRICS, CELAC e G20. Essa inflexão reflete não apenas uma mudança de estilo e prioridades, mas também uma tentativa estratégica de reposicionar o Brasil como ponte entre o Norte e o Sul Global, contribuindo para um sistema internacional mais representativo e multipolar. Tal orientação encontra respaldo em discursos oficiais e em iniciativas recentes no campo da diplomacia climática, da segurança alimentar e da reforma da governança global.

Em primeira instância, é de suma importância analisar os debates em torno do posicionamento histórico do Brasil em sua vertente de Política Externa. Houve,

desde o início da estruturação da Política Externa Brasileira (PEB), uma série de continuidades e rupturas nos conceitos-chave, como autonomia, equidistância pragmática e potência média. Inicialmente, a autonomia consolidou-se como conceito básico do vocabulário político desde meados de 1950, firmando-se como eixo normativo da diplomacia nacional (Muñoz, 2023).

A partir dos anos 2000, foi revitalizado por Celso Amorim, então chanceler nos governos Lula, com a formulação da "autonomia pela diversificação", estratégia que consistia na ampliação dos vínculos externos do Brasil para além do eixo tradicional Estados Unidos–Europa, priorizando o fortalecimento do Sul Global e a atuação ativa em fóruns multilaterais, assim promovendo uma inserção internacional mais ampla, plural e pragmática (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Esse reposicionamento implicava não apenas uma busca por liberdade de ação frente às potências tradicionais, mas também a valorização das articulações Sul-Sul e a construção de uma diplomacia ativa e altiva, capaz de projetar o Brasil como um ator de relevância global. Iniciativas como o fortalecimento do IBAS, a fundação dos BRICS e a revalorização da América do Sul como prioridade estratégica expressam esse momento de virada.

Tal noção repetiu-se no terceiro mandato de Lula, iniciado em 2023, onde nota-se uma retomada dessa tradição, embora em um cenário internacional mais fragmentado e marcado por disputas geopolíticas intensificadas. A retórica da autonomia pela diversificação, conforme definida por Vigevani e Cepaluni, consiste na:

[A]desão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (Vigevani; Cepaluni, 2007: 283).

Seguindo essa lógica, o Brasil reaparece nas reaproximações com a África, nas articulações com o G20, BRICS e CELAC, e na defesa do multilateralismo reformado, ao mesmo tempo em que busca afirmar sua identidade como potência média comprometida com a governança global, com uma projeção mais autônoma e

protagônica na ordem internacional (Saraiva, 2010 *apud* Muñoz, 2024). Ainda que o contexto de 2023 em diante apresente desafios distintos dos anos 2000, a lógica de diversificação e afirmação de uma política externa independente segue como marca central da atuação diplomática brasileira.

Outro conceito complementar para compreender a trajetória da PEB e seus reflexos no governo atual, é o de equidistância pragmática (Moura, 1980 *apud* Muñoz, 2024). Essa expressão cunhada no contexto da Guerra Fria descreve uma postura de não alinhamento automático a qualquer um dos blocos hegemônicos. Embora consolidada conceitualmente na década de 1960, sua prática remonta à Segunda Guerra Mundial, quando o Brasil buscou inicialmente equilibrar-se entre os Aliados e o Eixo antes de optar por integrar-se ao esforço aliado. Tal lógica ganhou corpo especialmente a partir da Política Externa Independente (PEI), quando o Brasil buscava afirmar-se como um ator capaz de dialogar simultaneamente com os Estados Unidos, União Soviética e os países do Terceiro Mundo, com base em seus próprios interesses estratégicos. A equidistância é um conceito fundamental na construção de um papel específico na política internacional na qual encaixa o Brasil como um proponente ativo de soluções diplomáticas e pacíficas. Sendo a equidistância um elemento caracterizado por Calandrin (2024) como uma pedra angular da política externa brasileira.

Já no século XXI, essa postura foi atualizada nos governos Lula como uma forma de transitar de maneira autônoma entre diferentes polos do sistema internacional, reforçando a multipolaridade e defendendo uma governança global mais equitativa. A equidistância pragmática se manifesta, por exemplo, na capacidade do Brasil de dialogar com os Estados Unidos e a China, enquanto também participa de blocos multilaterais. No terceiro mandato de Lula, esse se traduz em uma diplomacia de caráter multipolar, que orienta o reposicionamento do Brasil diante das crescentes pressões por alinhamento em um cenário internacional marcado por tensões renovadas entre o Ocidente e outras esferas de poder emergentes. Essa postura retoma e aprofunda uma herança de seus mandatos anteriores, nos quais o Brasil buscou intensificar sua atuação em fóruns multilaterais e ampliar sua projeção internacional como voz representativa do Sul Global.

Dessa forma, tamanha política de indefinição entre os polos hegemônicos maximiza a margem de autonomia do Brasil (Muñoz, 2024), refletindo constante diálogo e retroalimentação dos conceitos-chaves. Ademais, com base nesses pilares históricos norteadores de sua PEB, facilita que o país seja um ator para surgir como terceira via na disputa geopolítica atual, aproveitando-se das eventuais contradições e possibilidades de barganha estratégica nos respectivos relacionamentos bilaterais.

Paralelamente, a compreensão do Brasil como uma potência média ajuda a enquadrar sua atuação internacional de forma mais realista e pragmática, categorizando-o como ator relevante por mais que não seja hegemônico. Historicamente, o Brasil tem buscado exercer influência regional e global por meio da diplomacia, da mediação de conflitos, da participação em operações de paz e da defesa de princípios como o multilateralismo e o direito internacional. Nos governos Lula, essa identidade foi fortalecida com as iniciativas já mencionadas de liderança em fóruns, papel no Sul Global e a atuação propositiva em temas globais como meio ambiente, segurança alimentar e reforma das instituições internacionais.

Porém, como pontuado por Keohane (1969 *apud* Muñoz 2024: 97), as potências médias podem ser consideradas *system-affecting states*, uma vez que dependem da articulação de alianças e coalizões nos foros multilaterais para que possam afetar o sistema internacional. A inserção internacional do Brasil, portanto, depende estruturalmente da construção de alianças e da atuação ativa em fóruns multilaterais, condição inerente às potências médias, que não dispõem de instrumentos unilaterais de influência global. A relevância brasileira é construída no espaço entre sua capacidade diplomática e sua habilidade em gerar convergência entre países com interesses diversos, especialmente no eixo Sul-Sul.

Nesse sentido, o compromisso com o multilateralismo não é apenas um posicionamento ideológico, mas uma estratégia de inserção que amplia sua margem de manobra e visibilidade internacional. A presidência do G20 em 2024 e a preparação da COP 30 na Amazônia simbolizam essa tentativa de reposicionar o país como mediador legítimo e articulador de pautas globais sensíveis, reforçando o

papel do Brasil como ator influente, ainda que não hegemônico, em uma ordem internacional em processo de reconfiguração.

2.3 Eixos multilaterais no governo Lula (2023–2025)

As articulações plurilaterais na administração Lula III podem ser sintetizadas em cinco principais eixos: Sul Global, G20, COP 30, BRICS e reformas da governança global. Inicialmente, o eixo que dialoga com o Sul Global tem ocupado posição central, refletindo uma estratégia consciente de reposicionamento internacional. Diante do esvaziamento da liderança tradicional dos Estados Unidos e da crescente fragmentação do multilateralismo, os países em desenvolvimento têm buscado ocupar os espaços deixados pelo Norte Global, participando ativamente da redefinição das regras do jogo internacional.

Para o Brasil, essa reorientação não é apenas uma resposta conjuntural, mas parte de uma lógica histórica de promoção de uma ordem mais inclusiva e representativa. Como destaca Calandrin (2024), o fortalecimento de alianças regionais e transregionais (União Africana, a ASEAN e outros fóruns entre países em desenvolvimento), é crucial para a construção de um contrapeso às influências hegemônicas do Norte. Nesse contexto, a PEB adota um engajamento ativo na consolidação de espaços multilaterais onde os interesses do Sul Global possam ser defendidos de forma coordenada. Assim, o reposicionamento do Brasil se insere em um movimento mais amplo de busca por voz, influência e respeitabilidade nas instâncias decisórias internacionais (Calandrin, 2024).

Durante o mandato brasileiro à frente do G20 (2023-2024), representou-se uma oportunidade estratégica para reposicionar o país como articulador de consensos entre economias centrais e emergentes, sobretudo em um contexto de crescente fragmentação da governança global. O Brasil tem buscado imprimir à presidência uma agenda centrada em temas historicamente negligenciados, como a redução da desigualdade, o combate à fome, o desenvolvimento sustentável e a reforma das instituições multilaterais. Além disso, a articulação entre o G20 e a agenda da COP 30, realizada em Belém, reforça a intenção do governo de integrar as

dimensões socioeconômica e ambiental na arena internacional, promovendo uma abordagem multilateral mais inclusiva e sensível às demandas dos países em desenvolvimento.

Nesse mesmo esforço de fortalecimento das articulações plurilaterais, destaca-se o papel do Brasil nos BRICS, grupo que, sob a terceira administração Lula, passou a integrar uma estratégia mais assertiva de reconfiguração da ordem internacional a partir do Sul Global. A ampliação do bloco (BRICS+), com a incorporação de novos membros em 2023, como Egito, Etiópia, Irã, e Emirados Árabes Unidos (Thibault, 2024), reflete uma tentativa de expandir o alcance geopolítico da coalizão e consolidá-la como espaço alternativo às instituições tradicionais dominadas pelas potências ocidentais.

Para o Brasil, os BRICS oferecem uma plataforma valiosa para promover a multipolaridade e seus acordos, efetuar trocas de conhecimentos em diversas áreas, defender reformas em organismos como o FMI e o Conselho de Segurança da ONU e fomentar instrumentos financeiros paralelos, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), cuja presidência, recentemente ocupada por Dilma Rousseff, reforça o protagonismo brasileiro. Ao afirmar que “hoje não tem ninguém querendo assumir o lugar dos Estados Unidos” (Tokarnia, 2025), Rousseff ressalta que o objetivo dos BRICS não é substituir potências estabelecidas, mas construir uma ordem internacional mais inclusiva e equitativa, baseada na cooperação entre países em desenvolvimento. A participação ativa no grupo evidencia, assim, o compromisso do país com uma ordem internacional mais plural, na qual coalizões globais do Sul possam exercer influência concreta na formulação das regras do jogo global.

Por fim, o compromisso com a reforma da governança global constitui um eixo transversal que perpassa todas essas iniciativas, reforçando o engajamento do Brasil com uma ordem internacional mais equitativa. A defesa da ampliação do Conselho de Segurança da ONU, a crítica à sub-representação dos países do Sul Global em instâncias como o FMI e o Banco Mundial, e a promoção de maior equilíbrio no sistema de comércio internacional são pautas recorrentes da diplomacia

brasileira sob Lula (Albuquerque; Sénéchal, 2024). Ao retomar o discurso da necessidade de democratizar os fóruns multilaterais, um marco desde seus primeiros mandatos, o governo reafirma o lugar do Brasil como interlocutor entre diferentes polos do sistema internacional. Como afirmado pelo Presidente: "A única solução é o diálogo entre as partes. Só existe entendimento quando há respeito à pluralidade. Relações de Estado não podem ficar à mercê de diferenças políticas entre os governos" (MRE, 2025). Logo, essa postura não apenas retoma uma tradição diplomática histórica, mas também responde às novas assimetrias e disputas que emergem em um cenário pós-hegemônico e multipolar.

3 A POLÍTICA EXTERNA DE DONALD TRUMP

3.1 Trump 1 (2017–2021): unilateralismo, nacionalismo e desdém pelas instituições multilaterais

Diante do cenário de crise do multilateralismo, marcado pela fragmentação institucional, desconfiança nas normas internacionais e crescente unilateralismo, o contexto encontrou na figura de Donald Trump um de seus catalisadores mais emblemáticos. Sua política externa pode ser considerada o epicentro da instabilidade, uma vez que rompeu com a tradição multilateralista ao adotar uma postura abertamente nacionalista e cética, agravando o enfraquecimento da ordem liberal internacional.

Assim, a política externa, entendida como um conjunto de diretrizes que fundamentam o comportamento exterior de um ator político em defesa de seus integrantes (Pinheiro, 2010), revela-se um campo especialmente expressivo durante o primeiro governo de Donald Trump (2017-2021) (Resende, 2023). Conforme analisa Ayerbe (2019), esse período foi marcado por uma abordagem profundamente unilateralista, nacionalista e por um visível desdém pelas instituições multilaterais, rompendo com a tradição da política externa norte-americana do pós-Segunda Guerra Mundial. Assim, a retórica de *America First* consolidou uma prática diplomática que priorizava ganhos imediatos e percepções de soberania plena em

detrimento da cooperação internacional, reconfigurando a posição dos Estados Unidos no cenário global (Gonçalves; Teixeira, 2019: 179).

A partir da Teoria dos Papéis de Kalevi Holsti (1970), é possível interpretar a política externa da primeira administração Trump como uma reconfiguração significativa da concepção de papel tradicional dos EUA no sistema internacional. Segundo Holsti (1970), as ações externas de um Estado são moldadas por concepções de papel, imagens internalizadas sobre as funções e orientações adequadas, que refletem tanto variáveis internas quanto percepções externas. Nesse sentido, a doutrina *America First* representou uma nova concepção de papel, centrada na priorização dos interesses nacionais em detrimento de compromissos universalistas ou multilaterais, marcando um afastamento deliberado do papel histórico como líder da ordem liberal internacional (Gonçalves; Teixeira, 2019).

Embora tenha rompido com o papel de promotor da cooperação internacional e do comércio livre, a política externa de Trump manteve uma visão transacional das relações internacionais marcada por um pragmatismo econômico de viés mercantilista, priorizando acordos bilaterais e negociações diretas, reposicionando os EUA como um ator exigente e autocentrado (Mair, 2025). Ademais, ao desafiar alianças históricas como a OTAN, rejeitar o chamado “*free-riding*” de aliados e adotar práticas unilaterais em temas comerciais e de segurança (Reis, 2019: 209), Trump introduziu um novo padrão de comportamento que refletia tanto sua visão pessoal quanto uma resposta às pressões internas de seu eleitorado. Assim, sua administração gerou dissonância e imprevisibilidade na política externa estadunidense, ilustrando como mudanças na concepção de papel estatal podem provocar inflexões substanciais na atuação internacional de uma potência.

Outrossim, sob a perspectiva de Sikkink e Finnemore (2015), cuja obra enfatiza o papel central das normas como padrão de comportamento apropriado para atores com determinada identidade, a política externa da administração Trump pode ser interpretada como um movimento deliberado de contestação e “desnormalização” de normas liberais internacionais consolidadas (Reis, 2019). As ações do governo Trump, como a retirada do Acordo de Paris, do *Joint*

Comprehensive Plan of Action (JCPOA) com o Irã e do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF), além das críticas abertas à ONU e à OMC, evidenciam um esforço sistemático para enfraquecer compromissos multilaterais e questionar valores comuns que estruturam a ordem internacional liberal do pós-1945 (Gonçalves; Teixeira, 2019).

Além disso, ao adotar uma retórica nacionalista e xenófoba, simbolizada pelo slogan *Make America Great Again*, Trump promoveu uma redefinição normativa do que significaria a “identidade americana”, mobilizando divisões internas e legitimando visões excludentes em detrimento de valores universalistas como os direitos humanos (Inatomi, 2019). Nessa senda, Finnemore e Sikkink (2015) argumentam que as normas passam por ciclos de surgimento, difusão e internalização, e nesse contexto, Trump atuou então como um “empreendedor normativo ao reverso”, buscando reverter a internalização de normas de cooperação, direitos humanos e multilateralismo. Ao desafiar essas normas, a administração Trump não apenas redesenhou a postura externa dos EUA, mas também contribuiu para uma crise de legitimidade das instituições multilaterais, gerando incertezas quanto à capacidade do sistema internacional de sustentar compromissos cooperativos sem o engajamento da principal potência global (Lima; Albuquerque, 2020).

Para compreender plenamente os impactos e as implicações da política externa norte-americana sob Donald Trump, é fundamental revisar criticamente os fundamentos e efeitos da diretriz *America First*. Nesse contexto, no cerne dessa política estavam a priorização absoluta dos interesses domésticos (Gonçalves; Teixeira, 2019) e o objetivo de reverter custos percebidos do internacionalismo, como intervenções militares, compromissos humanitários e obrigações com tratados e alianças.

Além disso, a política adotou um tom unilateral e coercitivo, buscando impor concessões econômicas e políticas por meio de uma diplomacia agressiva e imprevisível, marcada pelo “realismo neandertal” que privilegiava ganhos imediatos para os EUA mesmo ao custo de tensionar alianças e corroer normas compartilhadas

(Cepik, 2019), um reposicionamento que também influenciou de maneira significativa o espaço diplomático e econômico de países como o Brasil no cenário internacional.

Dando prosseguimento à revisão crítica da política *America First*, torna-se pertinente examinar seus impactos estruturais sobre o sistema multilateral, que foram profundamente afetados durante a administração Trump. Gonçalves e Teixeira (2019: 181) apontaram que sua gestão acelerou deliberadamente a erosão dos pilares da ordem liberal internacional, deslocando os Estados Unidos de uma “hegemonia liberal” para uma “hegemonia iliberal” e criando um vácuo estratégico em um momento de transformação sistêmica global. Concomitantemente, em termos comerciais, Trump adotou uma abordagem agressivamente protecionista, baseada em tarifas, sanções e ações unilaterais, tratando o comércio internacional como um jogo de soma zero que gerava vulnerabilidades estratégicas (Mendonça, *et al.*, 2019). Isso resultou em guerras comerciais, sobretudo contra a China, marcadas pelo uso agressivo de mecanismos unilaterais de *enforcement*, como a Seção 301 do *Trade Act* (Mendonça, *et al.*, 2019), que fragilizaram o regime multilateral de comércio e intensificaram tensões com parceiros estratégicos.

Tal postura protecionista e revisionista de acordos internacionais desafiou diretamente os regimes de governança global, refletindo o enfraquecimento interno do discurso liberal e da defesa da globalização (Mendonça, *et al.*, 2019). Além disso, a administração Trump intensificou o uso das chamadas “sanções inteligentes” e transformou o dólar em arma de política externa, uma prática que ameaçou desestabilizar o sistema financeiro internacional ao corroer a credibilidade associada à moeda norte-americana (Reis, 2019).

Entre as manifestações mais evidentes desse isolamento drástico, destacam-se as retiradas de importantes acordos internacionais e um retorno a posturas intervencionistas. A exemplo, na América Latina, posturas inspiradas na Doutrina Monroe, intensificaram sanções e isolamento políticos de governos adversários como Cuba, Venezuela e Nicarágua (Ayerbe, 2019), enquanto marginalizava a diplomacia profissional em favor de uma abordagem centrada em segurança

nacional e alinhamento ideológico (Ayerbe, 2019). Esse conjunto de ações não apenas redefiniu a postura internacional dos Estados Unidos, mas também remodelou as dinâmicas globais.

O recuo dos EUA de sua liderança internacional tradicional e a adoção de ações unilaterais durante a administração Trump criaram um “vácuo estratégico” que estimulou outros atores globais e subnacionais a preencherem esse espaço ou a resistirem ativamente às políticas norte-americanas (Reis 2019), como quando o estado da Califórnia assumiu a liderança na articulação de um movimento de resistência. Na Europa, a saída dos EUA do JCPOA levou França, Alemanha e Reino Unido a reafirmarem seu compromisso com o acordo nuclear iraniano, inclusive criando o *Instrument in Support of Trade Exchanges* (INSTEX) para contornar sanções norte-americanas, sinalizando uma postura de maior autonomia estratégica (Reis, 2019). Mesmo aumentos nos orçamentos de defesa dos membros da OTAN ocorreram em parte como resposta às pressões de Trump, revelando tensões na relação transatlântica (Reis, 2019). Além disso, houve discussões sobre reduzir a dependência do dólar, visto como ferramenta de coerção econômica (Reis, 2019).

Dessa forma, fica evidente que durante a primeira administração de Donald Trump (2017-2021), a política externa dos Estados Unidos já passou por uma inflexão significativa que se afastou dos compromissos multilaterais tradicionais, resultando em uma percepção generalizada de isolamento norte-americano e abrindo espaço para o avanço de outras potências no sistema internacional. Guiada pelos slogans *America First* e *Make America Great Again*, essa abordagem priorizou interesses nacionais percebidos em detrimento de compromissos globais, desafiando abertamente a ordem liberal (Gonçalves; Teixeira, 2019).

3.2 O retorno de Trump e os 100 primeiros dias: sinais de continuidade ou ruptura?

Perante a trajetória já consolidada pela política do primeiro mandato, repleta de um unilateralismo assertivo e desprezo por compromissos multilaterais, o retorno

de Donald Trump ao poder e seus cem primeiros dias de governo reafirmam a permanência de uma lógica autocentrada e transnacional como eixo estruturante da política externa norte-americana. Longe de representar uma inflexão conciliatória ou um resgate da tradição do multilateralismo, os primeiros movimentos de sua nova administração indicam a continuidade de uma estratégia voltada à maximização de ganhos unilaterais, à instrumentalização de alianças e ao questionamento sistemático de normas e instituições internacionais, aprofundando a fragmentação da ordem liberal e consolidando um padrão de liderança baseado na imprevisibilidade e na coerção.

Para detalhar a análise do segundo governo, é necessário reconhecer que os cem primeiros dias do novo mandato de Trump em 2025 foram marcados por uma demonstração rápida e sem precedentes de poder executivo unilateral, como bem apresentado por Montanaro em reportagem da NPR (2025), refletindo de forma ainda mais incisiva os princípios nacionalistas e protecionistas da agenda *America First*. Segundo um artigo de Lowell *et al.* do jornal britânico *The Guardian* (2025), logo após a posse, Trump assinou uma série de ordens executivas com efeitos imediatos e profundos sobre a vida política e cultural do país, enquanto sua administração, por meio de figuras centrais como o vice-presidente J. D. Vance, desafiava abertamente a autoridade do Judiciário, sustentando que “juízes não podem controlar o legítimo poder do Executivo” (Zurcher; Geoghegan, 2025), resultando em mais de cem decisões judiciais suspendendo atos presidenciais por inconstitucionalidade.

Em estreita conexão com sua retórica nacionalista e o exercício ampliado do poder executivo, as ações políticas de Trump foram acompanhadas por um discurso econômico agressivo que prometia restaurar a grandeza e a autossuficiência dos Estados Unidos, como bem apresentado em uma reportagem da DW Brasil (2025). Sob o lema *Make America Affordable Again*, sua administração justificou a imposição de tarifas novas e mais elevadas sobre produtos importados como forma de encerrar o que chamava de “fronteiras ridiculamente abertas” (DW Brasil, 2025) e eliminar o déficit comercial, mesmo com os custos diretos repassados aos consumidores americanos e o consequente desgaste das relações comerciais.

Complementando sua agenda nacionalista e centralizadora, o início do segundo mandato evidenciou uma ofensiva implacável contra a imigração e uma reestruturação drástica do Estado, ambas alinhadas ao discurso de eficiência e soberania. A promessa de campanha de adotar uma postura dura em relação à imigração materializou-se em deportações em larga escala, como a remoção de mais de 200 migrantes venezuelanos para El Salvador por meio de poderes de exceção típicos de tempos de guerra, sem o devido processo legal, chocando inclusive juízes federais nomeados por republicanos, conforme Zurcher e Geoghegan (2025) em reportagem da BBC. Embora as travessias ilegais na fronteira tenham caído ao menor nível em quatro anos e contado com apoio considerável da opinião pública, essas medidas geraram efeitos intimidatórios sobre comunidades de estudantes estrangeiros (Zurcher; Geoghegan, 2025).

Em paralelo, Trump criou o informal *Department of Government Efficiency* (DOGE), liderado por Elon Musk, com a meta declarada de cortar trilhões em “desperdícios” governamentais (Montanaro, 2025). Essa iniciativa resultou em demissões em massa, fechamento de agências inteiras e tensões com servidores e parte da população preocupada com o impacto em programas essenciais como Previdência Social, benefícios para veteranos e saúde para os mais pobres e idosos.

Em continuidade ao exame das dimensões internas do governo, a política externa do Trump II evidenciou a consolidação de uma lógica unilateralista e nacionalista já presente em seu primeiro governo, agora reforçada por um reconhecimento explícito de China e Rússia como grandes potências rivais e pela ênfase intransigente em interesses domésticos (Cebri, 2025). Sua administração manteve tarifas elevadas e restrições tecnológicas para tentar conter o crescimento chinês, redirecionando a atenção estratégica para o Indo-Pacífico como arena prioritária de competição. Trump continuou a demonstrar desprezo por compromissos multilaterais, retirando os Estados Unidos da Organização Mundial da Saúde (OMS) e de um pacto fiscal com a OCDE, aprofundando o distanciamento de normas e instituições internacionais (Folha de São Paulo, 2025).

Internamente, essa mesma aversão a compromissos multilaterais se refletiu nos planos de fusão da USAID com o Departamento de Estado, com Elon Musk chegando a defender o fechamento completo da agência de cooperação (Lowell *et al.*, 2025). Essa medida, vista como “interessante” no sentido de notável e preocupante, reflete uma estratégia revolucionária e disruptiva da administração Trump para acelerar a adoção de medidas, expandir o poder executivo e operar em um ritmo de “caos controlado”, dificultando previsões tradicionais (CEBRI, 2025). Essa investida contra uma agência central de *soft power* e um pilar da ordem liberal pós-guerra alinha-se à ideologia *America First*, que prioriza os interesses domésticos em detrimento de compromissos multilaterais, gerando caos institucional e significativa oposição interna, inclusive do então Secretário de Estado Marco Rubio (Lowell *et al.*, 2025).

Vale ressaltar que esses primeiros cem dias foram marcados por uma ofensiva sistemática contra instituições democráticas e opositores políticos, consolidando um projeto de poder personalista e punitivo. Em um gesto simbólico e polarizador, Trump concedeu perdão a todos os condenados pelos atos violentos durante a invasão do Capitólio em 6 de janeiro de 2021, incluindo militantes supremacistas brancos, reafirmando alinhamento com sua base mais radicalizada (Montanaro, 2025). Sua administração revogou autorizações de segurança de ex-adversários como Joe Biden, Kamala Harris e até de líderes militares críticos, evidenciando uma estratégia de deslegitimação de rivais e centralização de informação sensível (Lowell *et al.*, 2025). Além disso, Trump atacou e buscou intimidar veículos de imprensa tradicionais, tentando moldar a cobertura jornalística e até impondo mudanças simbólicas como a tentativa de rebatizar o Golfo do México como *Gulf of America* (Lowell *et al.*, 2025).

Tanto em seu primeiro mandato quanto neste retorno, Donald Trump deixou claro que proteger prioridades domésticas implicaria abandonar compromissos multilaterais históricos, evidenciado por retiradas de acordos e organizações fundamentais (Folha de São Paulo, 2025). Sua abordagem demonstrou uma desconfiança estrutural no valor estratégico e normativo das alianças dos EUA, com ameaças explícitas de retirar garantias de segurança caso aliados não atendessem a

exigências específicas, corroendo a credibilidade da ordem liberal tradicional (Archarya, 2017). Além disso, sua administração manifestou novamente uma preferência por acordos bilaterais pautados em reciprocidade rígida, acelerando uma tendência de marginalização das instituições liberais e reforçando o caráter transacional e autocentrado de sua política externa (Archarya, 2017).

Já na vertente de sua política comercial, especialmente a estratégia tarifária agressiva, teve um impacto profundamente disruptivo nas relações econômicas globais e na ordem de comércio internacional, refletindo uma visão arraigada de que os Estados Unidos vinham sendo sistematicamente prejudicados por parceiros comerciais (Montanaro, 2025). Essa postura protecionista, consistentemente defendida por Trump ao longo de décadas, buscou resgatar uma noção de “grandeza americana” ao impor tarifas que enviaram ondas de choque pelo sistema global, provocando retaliações e estimulando parceiros como a União Europeia a buscar novos acordos e alianças, criando um cenário de incerteza acentuada para economias dependentes como a brasileira (Cebri, 2025).

Paralelamente, sua retórica hostil e as tensões com aliados tradicionais abalaram compromissos históricos. As alianças tradicionais também foram alvo de sua retórica divisiva: Trump questionou abertamente o compromisso de defesa mútua na OTAN (DW Brasil, 2025) e chegou a ameaçar tarifas de 25% contra a União Europeia (Lowell *et al.*, 2025), enquanto novos conflitos com a União Europeia e o endurecimento contra a China arriscaram isolar ainda mais Washington (Duryea, 2025). Ao mesmo tempo, tais movimentos estimularam a UE a reforçar sua autonomia em defesa e comércio, evidenciando uma reconfiguração estratégica motivada pela percepção de que não poderia mais depender integralmente do apoio norte-americano (Duryea, 2025). Internacionalmente, Trump também se afastou do papel tradicional dos EUA como promotor da democracia e dos direitos humanos, alinhando-se com líderes autoritários como Viktor Orbán e Vladimir Putin, chegando a culpar a Ucrânia pela guerra e questionar a legitimidade de seu governo, sinalizando uma guinada na política externa americana para longe dos valores liberais do pós-guerra (Montanaro, 2025).

Dessa forma, a ascensão e consolidação do projeto político de Donald Trump têm contribuído para a corrosão do *soft power* norte-americano e para o enfraquecimento de normas democráticas, tanto no plano doméstico quanto internacional. A retórica agressiva e o desmonte de iniciativas voltadas à diversidade, equidade e inclusão abalam os fundamentos do *soft power* norte-americano, que depende justamente da atratividade de suas práticas políticas e culturais (Zurcher; Geoghegan, 2025). Essa dinâmica doméstica, combinada com a postura unilateralista no cenário internacional, aprofunda a crise do multilateralismo e acelera o surgimento de um mundo *multiplex*, caracterizado por arranjos fragmentados e menos dependentes da liderança unipolar dos Estados Unidos (Acharya, 2017). Nesse novo contexto, ainda que elementos da ordem liberal possam persistir, terão de se adaptar a atores e abordagens que não seguem necessariamente os comandos ou preferências norte-americanas, sinalizando uma transformação sistêmica na governança global.

Em síntese, o enfraquecimento da hegemonia norte-americana, intensificado pelas políticas do governo Trump, não implica necessariamente um retorno à anarquia nas relações internacionais. A ideia de que a liderança incontestada de uma única grande potência seja condição indispensável para a manutenção da ordem global tem sido crescentemente desafiada por uma realidade mais plural e complexa (Acharya, 2017). Porém, mesmo em um cenário de maior fragmentação e competição, a demanda por governança global persiste, movida por motivações estratégicas, funcionais e normativas, além de cálculos políticos domésticos. Questões críticas como mudanças climáticas e segurança transnacional continuam a exigir cooperação internacional estruturada, ainda que menos dependente da liderança unilateral dos EUA.

4 BRASIL ENTRE O MULTILATERALISMO PROATIVO DE LULA E OS ESTADOS UNIDOS SOB O UNILATERALISMO DISRUPTIVO DE TRUMP: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

A política externa de um país reflete sua visão de mundo, seus interesses estratégicos e seu modo de inserção internacional. Nesse sentido, o Brasil sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva e os Estados Unidos durante o mandato de Donald Trump apresentam dois projetos contrastantes de atuação no cenário global. Enquanto o primeiro se ancora em um multilateralismo propositivo, comprometido com o diálogo, a cooperação e a governança global, o segundo adota uma postura de unilateralismo nacionalista, marcada pelo desengajamento de instituições multilaterais e pela retórica protecionista do *America First*.

Esta seção se propõe a comparar essas duas direções de política externa, com base em três eixos principais: estratégias diplomáticas adotadas, compatibilidade com o sistema internacional contemporâneo e os limites e oportunidades de cada abordagem. No centro do debate, encontra-se a tensão entre o esforço brasileiro de revitalização das instâncias multilaterais e o esvaziamento dessas mesmas instituições promovido pelos Estados Unidos sob Trump.

4.1 Reflexos de posturas distintas

A política externa brasileira no terceiro mandato de Lula reafirma uma longa tradição de preferência pelo multilateralismo. Como observa Rocha (2011), trata-se de uma “forte preferência” enraizada historicamente, no qual, segundo o autor, o Brasil se vale de seu histórico pacifista, de sua projeção econômica e de um capital político acumulado por meio da resolução pacífica de conflitos para se posicionar como um ator diplomático relevante. Sob essa ótica, o atual governo Lula retoma esse legado, com foco especial na agenda ambiental. Muñoz (2024) aponta que os temas climáticos se tornaram o “pivô da nova política externa”, simbolizando um esforço de renovar as credenciais internacionais do Brasil, em contraposição direta ao negacionismo climático amplamente associado ao trumpismo.

Esse contraste torna-se ainda mais evidente quando se considera a postura isolacionista de Bolsonaro, ex-presidente brasileiro, alinhada à de Trump. Resende (2023) observa que tal visão prejudicou a projeção internacional do Brasil em diversos temas globais, no qual, em seu retorno ao poder, Lula busca reverter por meio de reengajamento ativo. Como destacam Albuquerque e Sénéchal (2024), o Presidente empenha-se pessoalmente na reconstrução de pontes com chefes de Estado, contrastando com a postura de distanciamento de Trump, que desdenha fóruns multilaterais e enfraquece iniciativas como o Acordo de Paris. Nesse sentido, a diplomacia brasileira atua em sintonia com outras potências críticas ao unilateralismo. A exemplo disso, em declaração recente, Lula afirmou, ao lado do governo chinês, que “a defesa intransigente do multilateralismo é uma tarefa urgente e necessária” (Brasil, 2025), reafirmando a aproximação sino-brasileira diante do protecionismo estadunidense.

As consequências dessas posturas distintas têm implicações diretas sobre a ordem global. A política externa de Lula busca reforçar o sistema multilateral, valorizando espaços de coordenação coletiva e propondo reformas institucionais, como no âmbito do G20, BRICS e ONU. A análise de Netto *et al.* (2024) indica que a atuação brasileira na presidência do G20 em 2024 evidenciou sua capacidade de articulação geopolítica, mesmo num contexto de fragilidade do multilateralismo. Em contraste, Trump, que prepara um segundo mandato com apoio legislativo majoritário (Netto *et al.*, 2024), tende, como retratado na segunda seção, a aprofundar políticas protecionistas, a desacreditar instituições globais e a minar os esforços de combate às mudanças climáticas. Seu retorno ao poder acentua, portanto, a fragmentação e a imprevisibilidade do sistema internacional. Dessa forma, diante da lacuna de liderança global provocada pelo declínio da hegemonia norte-americana, o Brasil busca reposicionar-se como um ator propositivo na construção de uma ordem multipolar.

Como argumentado por Burges (2024), a liderança dominante dos Estados Unidos entra em colapso porque não está fornecendo bens de liderança críticos e concretos aos seus seguidores, com seus inúmeros posicionamentos que questionam abordagens unificadas para problemas comuns. Ainda, Burges defende que é preciso

analisar o poder e a liderança como relacionamentos, sendo a principal característica a capacidade de criar um consenso e coordenar diferentes atores em um coletivo para proporcionar um resultado benéfico comum (Burges, 2024: 4). Nessa perspectiva, a atual administração Trump vem falhando em manter relacionamentos e criar consensos que proporcionem um resultado positivo compartilhado, como é visto em sua intensa crítica às pautas ambientais.

Em contrapartida, o Brasil pode ser visto como um país com limitados recursos disponíveis de *hard power*, sendo classificado como “potência intermediária” (Soares de Lima e Hirst, 2006 *apud* Burgos 2024), cuja liderança decorre da capacidade de conceituar, explicar e obter adesão a um projeto que ofereça benefícios significativos para os atores envolvidos. Dentro desse contexto, a liderança Lula III é vista como transformadora, uma vez que se concentra em metas mutuamente acordadas e na satisfação das necessidades das pessoas abrangidas pelo projeto, sendo seguido porque está levando os seguidores para onde eles querem ir e ajudando-os a chegar lá, e não apenas oferecendo um pagamento único (Burges, 2024). Essa lógica posiciona o país no vácuo deixado por Donald Trump.

Sendo assim, a liderança simultânea do G20, BRICS e COP 30 em 2025 representa tanto uma oportunidade quanto um teste para a diplomacia brasileira: será o país capaz de preencher o vácuo de coordenação global deixado pelos EUA? Iglesias *et al* em reportagem para Bloomberg (2025) observam que o BRICS se posiciona como aspirante a ocupar os espaços de liderança global esvaziados pelos Estados Unidos sob Trump, consolidando-se como um polo alternativo de poder. No mesmo sentido, o senador Rogério Carvalho (2025) afirma que o BRICS representa uma “resistência ao desmonte do multilateralismo” (Benevides, 2025), indicando que o bloco pode funcionar como instrumento de contraposição ao isolacionismo norte-americano. Contudo, esse reposicionamento ainda carrega enormes incertezas.

4.2 Tensão paradoxal: fissuras refletidas no BRICS

A política externa brasileira encontra-se em uma tensão paradoxal, na qual seu profundo e consistente compromisso com o multilateralismo (Brasil, 2025) e a

ordem internacional baseada em regras colide com os esforços de deslegitimação institucional promovidos pelos Estados Unidos, especialmente sob a administração de Donald Trump.

Enquanto o Brasil, como membro fundador do BRICS e defensor fervoroso de reformas em instituições como a ONU, o FMI, o Banco Mundial e a OMC, reitera a necessidade de um sistema global mais justo e representativo (Brasil, 2025), a abordagem *America First* de Trump, marcada pelo nacionalismo econômico, unilateralismo e retiradas de acordos internacionais como a OMS, desafiou abertamente essa arquitetura (Mendonça, *et al.*, 2019). Essa dinâmica impõe ao Brasil o imperativo de buscar novas abordagens estratégicas, equilibrando a manutenção de seus interesses e influência global com a necessidade de autonomia diplomática em um cenário de crescentes incertezas e competição entre grandes potências (Cebri, 2025).

Diante desse cenário internacional desafiador, o Brasil adota uma estratégia multifacetada para reafirmar seu papel e os princípios do multilateralismo, buscando adaptar a arquitetura das relações internacionais às realidades contemporâneas. Isso se traduz em um esforço ativo para reformar instituições existentes como a ONU e as de Bretton Woods, visando torná-las mais democráticas, representativas e eficazes, e garantindo uma maior voz e participação para as Economias de Mercado Emergentes e Países em Desenvolvimento (EMEDs) (Brasil, 2025).

Paralelamente, como visto nas seções anteriores, o Brasil impulsiona a inclusão e o protagonismo do Sul Global, notadamente através da expansão do BRICS, que se consolida como uma plataforma vital para articular as preocupações e prioridades dessas nações, inclusive com a criação de instituições financeiras alternativas como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) (Gonçalves, Teixeira, 2019). Essa abordagem é complementada por uma política de “Não Alinhamento Ativo”, que permite ao Brasil diversificar suas parcerias comerciais, reduzir vulnerabilidades e manter sua autonomia estratégica, buscando uma posição de “estabilizador” na ordem global, sem um alinhamento automático com potências específicas (Heine 2025).

Nesse contexto de competição acirrada e fragmentação do sistema internacional, onde o nacionalismo econômico de grandes potências, como os EUA de Trump, e a crise de legitimidade do multilateralismo impõem desafios significativos, o Brasil não apenas reage, mas atua ativamente para adaptar sua estratégia diplomática. Ao invés de recuar, o país redobra seus esforços no BRICS, vislumbrando-o como um fórum alternativo capaz de conferir maior “legitimidade” às suas demandas por reformas na governança global (Cebri Revista, 2025), como as urgentes mudanças na ONU e nas instituições de Bretton Woods para refletir o peso crescente das economias emergentes (Brasil, 2025).

A Cúpula do BRICS no Rio de Janeiro, de 6 a 7 de julho de 2025, evidenciou a política externa brasileira sob Lula como um contraponto ativo ao unilateralismo crescente (Truffi 2025), notadamente o manifestado pela administração de Donald Trump (Iglesias, S’Thembie, Beck, 2025). Com o tema “Fortalecendo a Cooperação do Sul Global para uma Governança Mais Inclusiva e Sustentável”, o Brasil, por meio do BRICS, reafirmou seu compromisso com o multilateralismo, o direito internacional e a reforma abrangente das instituições globais (Brasil, 2025), em especial o Conselho de Segurança da ONU, para refletir as realidades contemporâneas e dar mais voz ao Sul Global (Brasil, 2025).

As declarações do chanceler Mauro Vieira, enfatizando a “voz única” do grupo e desmistificando a ideia de ser “anti-Ocidente”, ao mesmo tempo em que criticava a desordem mundial existente, sublinham a intenção brasileira de consolidar o BRICS como uma força estabilizadora e um motor de transformação estrutural na geopolítica internacional (Truffi, 2025). Além disso, afirma-se cada vez mais essa vontade de transformação, como defendido pelo próprio Presidente Lula em coletiva de imprensa após o encerramento da Cúpula dos Chefes de Estado do bloco: “O BRICS é um novo jeito de a gente fazer o multilateralismo sobreviver no mundo. A gente não quer mais um mundo tutelado. A gente quer fortalecer o processo democrático, o processo multilateral.” (“Declaração de Líderes do BRICS — Rio de Janeiro, 06 de julho de 2025” 2025).

Nesse cenário, as propostas brasileiras na Cúpula, como a defesa de um novo modelo financeiro em que o FMI atuaria como banco de investimento para nações em desenvolvimento (“Brics é uma resistência ao desmonte do multilateralismo, diz Rogério Carvalho” 2025) e o incentivo ao comércio em moedas locais para reduzir a dependência do dólar (“Declaração de Líderes do BRICS — Rio de Janeiro, 06 de julho de 2025” 2025), demonstram uma busca por maior autonomia e equidade no sistema financeiro global. A aprovação da entrada de novos membros no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), como Uzbequistão e Colômbia, e a defesa da Convenção Tributária da ONU e da taxa dos super-ricos, reforçam o esforço brasileiro em construir alternativas e fortalecer o Sul Global (Truffi 2025).

No entanto, essa postura ativa e propositiva do Brasil no BRICS colide diretamente com a política externa de Trump, que respondeu com uma ameaça de tarifa adicional de 10% a qualquer país alinhado com políticas “anti-americana” do BRICS, culminando na imposição de uma tarifa de 50% sobre produtos brasileiros em 10 de julho (Oliveira 2025), justificada por suposta interferência na soberania brasileira em relação ao julgamento de Jair Bolsonaro (Giraldi 2025).

Segundo Calandrin (2024), a mídia exerce um papel crucial e multifacetado nas percepções dos eventos, impactando na dinâmica da política externa, evidenciado de forma contundente no caso da imposição da tarifa de 50% sobre produtos brasileiros por Donald Trump. No caso brasileiro, especialistas citados na mídia (Giraldi 2025) interpretam a tarifa como uma clara interferência na soberania nacional, expondo as motivações políticas por trás de uma medida supostamente econômica (Oliveira 2025).

Contudo, em um cenário de “pós-verdade” e polarização política, a mídia pode tanto refletir quanto exacerbar essas divisões, tornando-se um campo de batalha para narrativas concorrentes (Schindler 2020). Apesar disso, ela permanece uma plataforma vital para a análise de especialistas e o debate sobre opções de política como as considerações sobre retaliação ou negociação diplomática para o Brasil, influenciando diretamente as decisões governamentais e a compreensão da

sociedade sobre as complexas ramificações das ações em política externa (Giraldi 2025).

A resposta do governo brasileiro tem sido a de cautela diplomática, optando por uma abordagem unilateral e discreta para mitigar os danos econômicos, ao invés de buscar uma coalizão internacional contra Trump (Oliveira 2025). Essa dinâmica ressalta a complexidade da posição brasileira: enquanto busca liderar agendas globais e reformar o sistema multilateral através do BRICS (Truffi 2025), o Brasil continua vulnerável às ações unilaterais e disruptivas de grandes potências, exigindo uma diplomacia ágil e realista para navegar as tensões e proteger seus interesses nacionais (Cebri 2025).

Diante da flagrante descrédibilização e da falta de articulação multilateral que marcam o unilateralismo disruptivo dos EUA, especialmente sob a égide de Donald Trump, o Brasil não almeja substituir a hegemonia americana (Cebri 2025). Em vez disso, posiciona-se estrategicamente para exercer uma liderança simbólica e diplomática crucial, enquanto Trump, aparentemente sem outras cartas na manga diplomática, recorre ao monopólio das forças econômicas e à importância do comércio bilateral dos EUA, impondo tarifas incessantemente como ferramenta de pressão (Romm 2025).

Através de sua proeminência em fóruns como a presidência do G20 em 2024, do BRICS em 2025 e da COP 30 também em 2025, o Brasil se torna um “hub diplomático” capaz de moldar a agenda internacional (Heine 2025). Dessa forma, ao invés de confrontar diretamente a desordem imposta por Washington, o Brasil busca reforçar o multilateralismo, construir coalizões e reequilibrar o sistema, demonstrando que mesmo em um cenário de “policrise” (Heine 2025), é possível influenciar a governança global por meio da diplomacia e da defesa de agendas progressistas (Oliveira 2025).

Portanto, o unilateralismo adotado durante o governo Trump não apenas rompeu com tradições diplomáticas da política externa norte-americana, como também estimulou reações multilaterais em diversas frentes, entre elas o fortalecimento de coalizões como os BRICS. Ao invés de buscar uma estratégia de

aproximação com atores-chave do bloco, como Brasil, África do Sul e Índia, que poderia gerar fissuras internas no bloco e reconfigurar alianças, os Estados Unidos, sob Trump, preferiram adotar uma postura punitiva e de enfrentamento, encarando tais países como ameaças ao status quo global.

Logo, como argumenta Burges (2024: 2), “liderança tem a ver com a concorrência para oferecer uma proposta de valor melhor em termos materiais e éticos”, algo que os EUA têm progressivamente deixado de oferecer, tanto pelo declínio de sua atratividade normativa quanto pela retração de seu engajamento cooperativo. Segundo Netto *et al.* (2025: 12), o mundo caminha para uma lacuna de liderança política na ordem internacional, na qual os principais atores estão mais voltados para suas crises domésticas do que dispostos ou capacitados a protagonizar agendas globais de paz e prosperidade.

É nesse vácuo de liderança global que o Brasil emerge como um potencial articulador de agendas multilaterais, sobretudo com a rara coincidência, em 2025, da presidência do BRICS e da COP 30. No entanto, a transformação dessa visibilidade institucional em influência concreta está longe de ser garantida. A atuação brasileira dependerá não apenas de sua estabilidade política e da consistência de sua política externa, mas também da capacidade de articular temas que dialoguem com os interesses fragmentados de um sistema internacional em reconfiguração. Além disso, a resistência estrutural das potências tradicionais em aceitar iniciativas do Sul Global impõe limites reais à ambição brasileira. Assim, mais do que uma oportunidade histórica, essa conjuntura representa um teste crítico à habilidade do Brasil de navegar entre a ambição normativa e o pragmatismo estratégico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo explorou o dilema central da inserção internacional brasileira em um cenário global marcado pelo multilateralismo fragmentado e pelo unilateralismo disruptivo da política externa norte-americana, notadamente sob o retorno de Donald Trump ao poder. Argumentou-se que a crise do multilateralismo universal, caracterizada pela inação do Conselho de Segurança da ONU, ineficiência

operacional e falta de representatividade, abriu espaço para um “mundo multiplex” onde múltiplas ordens e globalismos coexistem. Nesse contexto, a postura *America First* de Trump, com seu desdém pelas instituições multilaterais e o uso agressivo de tarifas como ferramenta de pressão política, como visto na imposição de 50% sobre produtos brasileiros, catalisou uma lacuna de liderança global que o Brasil, sob Lula, buscou estrategicamente preencher ao lado de outros países do Sul Global.

Esta análise, embora aprofundada, concentrou-se especificamente no período do terceiro mandato de Lula e nos governos de Donald Trump. Dada a natureza dinâmica das relações internacionais, a pesquisa pode não capturar as nuances de longo prazo ou as reconfigurações potenciais em um cenário pós-Trump, ou em uma eventual mudança de governo no Brasil.

Para futuras investigações, sugere-se analisar a sustentabilidade das iniciativas brasileiras, como a expansão do BRICS e o NBD, em um contexto de pressões econômicas e políticas prolongadas. Seria valioso examinar os impactos setoriais detalhados das tarifas e sanções americanas na economia brasileira, bem como as respostas de outros países do Sul Global a medidas coercitivas semelhantes. Ainda, seria promissor explorar as adaptações do “Não Alinhamento Ativo” diante de novas pressões bipolares e aprofundar o papel da mídia na formação da opinião pública.

Diante disso, vemos que a ascensão do unilateralismo, ironicamente, abriu um espaço para potências médias como o Brasil assumirem um papel mais ativo na governança global. Embora o multilateralismo tradicional seja desafiado, ele demonstra resiliência e capacidade de adaptação. O futuro da ordem global parece caminhar para um mundo onde a coexistência de múltiplos centros de poder exige diplomacia flexível e pragmática para influenciar a governança e proteger interesses nacionais.

Em síntese, a inserção internacional do Brasil na era do unilateralismo de Trump é um testemunho de sua busca por uma influência diplomática e simbólica. Longe de substituir hegemonias, o Brasil se esforça para construir um sistema internacional mais equilibrado e representativo. Sua estratégia de não alinhamento,

engajamento em fóruns como o BRICS e defesa de reformas globais representam um caminho viável para navegar as tensões contemporâneas, reafirmando o valor da cooperação e da agilidade diplomática em um cenário geopolítico volátil.

REFERÊNCIAS

- Acharya, Amitav. 2017. “After liberal hegemony: the advent of a multiplex world order.” *Cambridge University Press* 31, no. 3 (September): 271-285. <https://doi.org/10.1017/S089267941700020X>
- Albuquerque, Marianna, and Gustavo Sénéchal. 2024. “Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022-2023).” *Cebri Revista*, 5 15, 2024. <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/190>
- Almeida, João D. 2024. “A Crise do multilateralismo – uma síntese da produção acadêmica contemporânea.” IPRI: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. <https://www.gov.br/funag/pt-br/ipri/arquivos-ipri/jd-multilateralismo.pdf/view>
- Ayerbe, Luiz F. 2019. “La Política De La Administración Trump Para América Latina: ¿Reinvención De La Doctrina Monroe?” *Revista Tempo do Mundo* 5, no. 1 (1): 225-240. <https://doi.org/10.38116/rtmv5n1art8>
- “Brics é uma resistência ao desmonte do multilateralismo, diz Rogério Carvalho.” 2025. Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2025/06/03/brics-e-uma-resistencia-ao-desmonte-do-multilateralismo-diz-rogerio-carvalho>
- Burges, Sean. 2024. “Como se manter um líder sem seguidores: a política externa do Brasil sob Lula III.” *Cebri Revista*, 03 01, 2024. <https://cebri.org/revista/br/artigo/136/como-se-manter-um-lider-sem-seguidores-a-politica-externa-do-brasil-sob-lula-iii>
- Calandrin, Karina. 2024. “Da equidistância ao alinhamento: o posicionamento brasileiro no conflito Israel-Palestina.” *Cebri Revista*, 06 01, 2024. <https://cebri.org/revista/br/artigo/152/da-equidistancia-ao-alinhamento-o-posicionamento-brasileiro-no-conflito-israel-palestina>
- Cebri. 2025. “100 Dias de Trump e a Nova Geopolítica: O Brasil diante de China e EUA.” *Cebri Revista*, 04 28, 2025. <https://cebri.org/br/doc/373/100-dias-de-trump-e-a-nova-geopolitica-o-brasil-diante-de-china-e-eua>
- Cepik, Marco. 2019. “O Corolário Trump E A América Latina.” *Revista Tempo do Mundo* 5, no. 1 (01): 241-265. <https://doi.org/10.38116/rtmv5n1art9>

Correa, Paulo G., and Ivan H. Silva. 2023. “A América do Sul no governo Bolsonaro (2019-2022).” *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política* 32, no. 3 (12): 1-23. <https://doi.org/10.14244/tp.v32iesp.3.1042>

Couto, Leandro F. 2009. “O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 52, no. 2 (12): 192-193. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292009000200011>

“Declaração de Líderes do BRICS — Rio de Janeiro, 06 de julho de 2025.” 2025. Portal Gov.br. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lideres-do-brics-2014-rio-de-janeiro-06-de-julho-de-2025

“Defesa do multilateralismo é uma tarefa urgente e necessária”, afirma Lula em assinatura de atos de cooperação com a China.” 2025. Portal Gov.br. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/05/201cdefesa-do-multilateralismo-e-uma-tarefa-urgente-e-necessaria201d-afirma-lula-em-assinatura-de-atos-de-cooperacao-com-a-china>

Do Prado, Débora F., and Isabella F. Lopes. 2019. “A Resistência Estadual Às Políticas De Donald Trump: O Caso Da Califórnia.” *Revista Tempo do Mundo* 5, no. 1 (1): 45-66. <https://doi.org/10.38116/rtmv5n1art2>

Giraldi, Renata. 2025. “Trump: para especialistas, mesmo com ataque à soberania, o ideal é a negociação.” *Correio Braziliense*. <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2025/07/7196530-eua-para-especialistas-o-ideal-e-a-negociacao.html>

Gonçalves, Williams, and Tatiana Teixeira. 2019. “Trump E A Inflexão Da Grande Estratégia.” *Revista Tempo do Mundo* 5, no. 1 (1): 178-200. <https://doi.org/10.38116/rtmv5n1art6>

Heine, Jorge. 2025. “O Brasil, os BRICS e o Não Alinhamento Ativo.” *Cebri Revista*. <https://cebri.org/revista/br/artigo/202/o-brasil-os-brics-e-o-nao-alinhamento-ativo>

Henoköl, Thomas. 2017. “Trump, Brexit, populism – wither multilateralism and liberal world order?” *The Current Column*, 1 19, 2017. <https://www.idos-research.de/en/the-current-column/article/trump-brexit-populism-wither-multilateralism-and-liberal-world-order/>

Herz, Mônica, Andrea R. Hoffmann, and Jana Tabak. 2015. *Organizações Internacionais – Histórias e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Hirst, Mônica, and Bernabé Malacalza. 2020. “¿Podrá reinventarse el multilateralismo?” *Nueva Sociedad* 287 (Mayo - Junio). <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>

Holsti, K. J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy." *International Studies Quarterly* 14, no. 3 (9): 233-309.
<https://doi.org/10.2307/3013584>

Iglesias, Simone, and Martha V. Beck. 2025. "BRICS Aspires to Occupy Global Ground Vacated by US Under Trump." Bloomberg.com.
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-07-03/brics-aspires-to-occupy-global-ground-vacated-by-us-under-trump>

Inatomi, Celly C. 2019. "Direitos Civis E Governo Trump: Impressões Sobre Um Antagonismo." *Revista Tempo do Mundo* 5, no. 1 (1): 67-106.
<https://doi.org/10.38116/rtmv5n1art3>

Karlsrud, John, and Malte Brosig. 2024. "The Multilateral System: Between Reform and Deinstitutionalization." IPI Global Observatory.
<https://theglobalobservatory.org/2024/09/the-multilateral-system-between-reform-and-deinstitutionalization/>

Keohane, Robert O. 1990. "Multilateralism: an agenda for research." *International journal* 45 (4): 731-764. <https://doi.org/10.1177/002070209004500401>

Kuchman, Bill, and Bill Duryea. 2025. "The Most Consequential, Damaging, Head-Scratching Things Trump Did in His First 100 Days." Politico.
<https://www.politico.com/news/magazine/2025/04/29/trump-first-100-days-reporter-roundtable-00309408>

Lima, Maria R., and Marianna Albuquerque. 2020. "Global Reorganization and the Crisis of Multilateralism." *CEBRI Collection of Policy Papers*, 12 31, 2020.
<https://cebri.org/en/doc/113/global-reorganization-and-the-crisis-of-multilateralism>

Lopes, Dawisson B. 2024. "A política exterior no ano inaugural do governo Lula III: As promessas da campanha, as realizações e os impactos preliminares." *Cebri*, jan-mar, 2024. <https://cebri.org/revista/br/artigo/141/a-politica-exterior-no-ano-inaugural-do-governo-lula-iii>

Lowell, Hugo, Joan E. Greve, Joseph Gedeon, David Smith, Robert Tait, Rachel Leingang, Lauren Gambino, and Sam Levine. 2025. "Tracking Trump – everything that's happened in the president's first 100 days." The Guardian.
<https://www.theguardian.com/us-news/2025/apr/29/donald-trump-first-100-days-tracker>

Mair, Stefan. 2025. "O mundo segundo Trump." *Revista CEBRI*, abr-jun.
<https://cebri.org/revista/br/artigo/198/o-mundo-segundo-trump>

Manhã, Café d., Gabriela Mayer, Gustavo Simon, and Magê Flores. 2025. "Acordos e órgãos internacionais sobrevivem sem os EUA?" *Folha de S. Paulo*.

<https://open.spotify.com/episode/3f05QTXFVMUBaUTl748miz?si=VkQASgmGQxepW1AKZ23Qnw>

Medeiros, Marcelo. 2025. “Multilateralism: Quo Vadis?” *Brazilian Political Science Review* 19 (2). <https://doi.org/10.1590/1981-3821202500020001>

Mendonça, Filipe, Lais F. Thomaz, Thiago Lima, and Tullo Vigevani. 2019. ““America First But Not Alone”: Uma (Nem Tão) Nova Política Comercial Dos Estados Unidos Com Donald Trump.” *Revista Tempo do Mundo* 5, no. 1 (1): 107-141. <https://doi.org/10.38116/rtmv5n1art4>

Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE). 2025. “Lula defende multilateralismo e combate ao extremismo em mensagem ao corpo diplomático.” Palácio do Planalto. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/05/lula-defende-multilateralismo-e-combate-ao-extremismo-em-mensagem-ao-corpo-diplomatico>

Montanaro, Domenico. 2025. “100 days of Trump: DOGE, tariffs and deportation.” NPR. <https://www.npr.org/2025/04/30/nx-s1-5379594/trump-100-days>

“Multilateralism Index 2024.” 2024. International Peace Institute. <https://www.ipinst.org/2024/10/multilateralism-index-2024>

Muñoz, Luciano d. 2023. “Autonomia na política externa brasileira: uma história do conceito no pós-guerra.” *Carta Internacional* 18, no. 2 (09). <https://doi.org/10.21530/ci.v18n2.2023.1335>

Muñoz, Luciano d. 2024. “O Brasil está de volta: credibilidade e protagonismo na política externa de Lula da Silva.” *Revista Conjuntura Austral* 15, no. 69 (jan-mar). <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133296>

“O Brics é um novo jeito de fazer o multilateralismo sobreviver no mundo, diz Lula.” 2025. Agência Gov. <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202507/novo-jeito-fazer-multilateralismo-sobreviver-no-mundo-diz-lula-sobre-o-brics>

“100 dias de Trump: EUA virados do avesso – DW – 29/04/2025.” 2025. DW. <https://www.dw.com/pt-002/trump-de-novo-presidente-100-dias-de-turbul%C3%Aancia-pol%C3%ADtica-nos-eua/a-72382445>

Reis, Solange. 2019. “Os Sinos Dobram Para As Relações Transatlânticas Na Era Trump.” *Revista Tempo do Mundo* 5, no. 1 (1): 201-223. <https://doi.org/10.38116/rtmv5n1art7>

Rocha, Tiago d. 2012. “O pleito brasileiro pela conquista de um assento permanente no CSNU: uma crítica a estratégia soft power da política externa do país.” *Revista UniCuritiba* 1, no. 11 (set). <https://dx.doi.org/10.21902/Revrma.v2i16.498>

Romm, Tony. 2025. "Targeting Brazil, Trump Tests Legal Limit of His Tariff Powers." *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2025/07/10/us/politics/trump-brazil-tariffs-legal-limit.html>

Ruggie, John. 1992. "Multilateralism: the Anatomy of an Institution." *The MIT Press: International Organization* 46 (3): 561-598.

Saaïda, Mohammed. 2023. "Geopolitical Implications of De-Dollarization: Shifting Power Dynamics and USA's Global Influence." *Science For All Publications* 1 (jul): 1-12. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10884342>

Schindler, Sebastian. 2020. "The task of critique in times of post-truth politics." *Review of International Studies* 46, no. 3 (mar): 376-394.
<https://doi.org/10.1017/S0260210520000091>

Sikkink, Kathryn, Martha Finnemore, Gustavo Macedo, and Renata Preturlan. 2015. "Dinâmicas de Norma Internacional e mudança política." *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 3 (6): 335-393.
<https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/3967>

Thibault, Harold. 2024. "China pushes for BRICS expansion to legitimize its vision of a new world order." *Le Monde*.
https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/10/22/china-pushes-for-brics-expansion-to-legitimize-its-vision-of-a-new-world-order_6730151_4.html

Tokarnia, Mariana. 2025. "Ninguém quer assumir lugar dos Estados Unidos, diz Dilma Rousseff." Agência Brasil.
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-07/ninguem-quer-assumir-lugar-dos-estados-unidos-diz-dilma-rousseff>

Trithart, Albert, and Felix Romier. 2025. "Is Public Trust in the UN Falling? A Look at Global Survey Data." IPI Global Observatory: Pew Research Center.
<https://theglobalobservatory.org/2025/05/is-public-trust-in-the-un-falling-a-look-at-global-survey-data/>

Truffi, Renan. 2025. "Cúpula do Brics no Rio de Janeiro busca reforçar multilateralismo." *Valor Econômico*.
<https://valor.globo.com/impreso/noticia/2025/07/04/cupula-do-brics-no-rio-de-janeiro-busca-reforcar-multilateralismo.ghtml>

United Nations (UN). 2023. "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization." https://brasil.un.org/sites/default/files/2024-09/sg_annual_report_2023_en_0.pdf

Viana, Diego. 2023. "Qual é a principal regra que o Brasil violou, segundo o diplomata mais citado em estudos acadêmicos." *Valor Econômico*.

<https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2023/02/10/qual-e-a-principal-regra-que-o-brasil-violou-segundo-o-diplomata-mais-citado-em-estudos-academicos.ghtml>

Vigevani, Tullo, and Gabriel Cepaluni. 2007. “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação.” *Contexto Internacional* 29, no. 2 (jul): 273-335. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>

Zurcher, Anthony, and Tom Geoghegan. 2025. “100 dias de Trump: 6 grandes mudanças promovidas pelo presidente.” BBC. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c86j244l8gvo>

IDENTIDADE NACIONAL NOS DISCURSOS DE LULA (2003-2010) PARA FORMANDOS DO INSTITUTO RIO BRANCO

Carolini Gonçalves Nascimento¹

1 INTRODUÇÃO

Contrariando previsões de que a globalização levaria ao fim do nacionalismo, este é um fenômeno sociopolítico que continua demonstrando grande persistência histórica, ainda que em fases de maior ou menor evidência. Contemporaneamente, o tema voltou a receber atenção ao se pensarem questões como a ascensão de políticos de extrema-direita que defendem políticas nacionalistas; o chamado “nacionalismo de vacina”, isto é, a defesa de interesses nacionais que prejudicaram uma distribuição mais equitativa de vacinas durante a pandemia de COVID-19; e discursos do atual governo Lula sobre a defesa da soberania brasileira frente a supostas tentativas de ingerência estrangeira.

Como podemos observar, o nacionalismo costuma ser associado exclusivamente a comportamentos xenófobos e manifestações exaltadas em defesa dos interesses nacionais. Isso, aliado à crença de que o Brasil é um país pacífico, cordial e receptivo aos estrangeiros, contribui para o senso comum de que o nacionalismo é algo distante da realidade brasileira – ainda que em 2018 tenhamos eleito um presidente com o slogan “Brasil acima de tudo”. Por outro lado, Michael Billig (1995) esclarece, por meio do conceito de Nacionalismo Banal, que os Estados Modernos são reproduzidos cotidianamente como nações e seus membros como nacionais, de forma sutil, e por isso tão forte.

¹ Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

Nesse processo, a identidade nacional desempenha um papel fundamental, pois as nações só podem ser reproduzidas se os indivíduos se identificarem como membros delas (Billig, 1995). Quais são os traços da identidade nacional brasileira popularmente reproduzidos? Eles estão presentes no discurso construído sobre as relações internacionais do Brasil? Essas são algumas perguntas que nortearão as discussões deste capítulo, que está estruturado em três seções principais, além de introdução e conclusão. Inicialmente, apresentaremos os principais conceitos relacionados ao fenômeno nacional: nação, nacionalismo e identidade nacional. Depois serão investigadas três características da identidade nacional brasileira selecionadas pelas autoras Lilia Schwarcz e Heloisa Starling (2015) e, em seguida, analisaremos discursos do presidente Lula em cerimônias de formatura do Instituto Rio Branco, durante seus dois primeiros mandatos (2003-2010). Tal escolha busca apreender em que medida traços da identidade nacional são (re)produzidos para aqueles indivíduos nacionais que serão responsáveis por representar o Brasil no exterior e conduzir suas relações internacionais.

2 NAÇÃO, NACIONALISMO E IDENTIDADE NACIONAL

Craig Calhoun (2004) afirma que o nacionalismo é uma retórica que trata de aspectos muito diversos para ser explicado por uma única teoria, de modo a compreender todas as diferentes manifestações culturais, movimentos sociais e projetos políticos moldados por ele ao redor do globo. Para o autor, existem nacionalismos muito diferentes entre si, de forma que se direcionar a objetos de análise tão heterogêneos e tentar explicá-los com uma teoria geral seria reduzir o nacionalismo arbitrariamente a algo que ele não é (Calhoun, 2004, p. 20-21).

Nesse espírito, utilizaremos algumas lentes conceituais para analisar o fenômeno nacional na realidade brasileira, sem pretender com isso esgotar o assunto. Para isso, nesta seção apresentaremos algumas definições de maneira introdutória, um ponto de partida para o que será trabalhado neste capítulo.

Para “nação”, nos valeremos da definição proposta por Benedict Anderson (2017, p. 32): “uma comunidade política imaginada – e imaginada como sendo

intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana”. Isso significa que nação compreende um conjunto de indivíduos que, embora nunca tenham se visto ou sequer ouvido falar de todos eles, conseguem imaginar a comunhão existente entre si e ainda exercer o que Anderson chama de “camaradagem horizontal”, ou solidariedade social, como discutiremos mais à frente. Ademais, nação é uma comunidade limitada, pois, por maior que seja sua extensão, não engloba toda a extensão da humanidade. É ainda imaginada como soberana, porquanto pretende ser livre, sendo que, para Anderson, a garantia dessa liberdade seria o Estado soberano. Importante lembrar, no entanto, que nem todas as nações buscam necessariamente um Estado independente, mas no máximo alguma forma de autonomia política (Nascimento, 2003, p. 34).

Vale destacar na construção de Anderson, para fins deste trabalho, a dimensão sociopsicológica do nacionalismo, “alinhando-o não a ideologias políticas conscientemente adotadas, mas aos grandes sistemas culturais que o precederam [...]” (Anderson, 2017, p. 39), isto é, à comunidade religiosa e ao reino dinástico. Ademais, Anderson (2017, p. 35-70) esclarece que a nação, assim como a perspectiva religiosa e a dinástica, proporciona uma ideia de eternidade para o indivíduo, ao colocá-lo como membro de uma comunidade perpétua, que existia antes dele nascer e que permanecerá após sua morte.

Ao que nação foi definida como uma comunidade política imaginada, para nacionalismo, adotaremos a associação que Craig Calhoun faz com o conceito foucaultiano de “formação discursiva”, isto é, o nacionalismo como uma maneira de “falar, pensar e ver o mundo – um mundo composto em um nível básico pelas nações e suas relações internacionais” (Calhoun, 2004, p. 1, tradução nossa). Alguns elementos que, em conjunto, criam um padrão para a formação discursiva do nacionalismo são: fronteiras territoriais ou populacionais, soberania (mesmo que apenas como aspiração), cultura compartilhada, relação particular com um território, características raciais e a ideia da nação existindo ao longo do tempo, desde um passado indeterminado e com um futuro sem fim (Calhoun, 2004, p. 4-5).

Dessa forma, o nacionalismo não está separado da vida cotidiana e da própria identidade. Embora o senso comum, e até mesmo muitos acadêmicos, pensem o nacionalismo somente como momentos de exceção, de políticos populistas, de movimentos sociais acalorados ou de exaltação nacional em épocas de conflitos internacionais, tal caracterização deixa de lado elementos importantes, como se as bandeiras em prédios públicos não existissem, para usar a imagem trazida por Michael Billig (1995) como exemplo. Esse autor chama a atenção para o nacionalismo existente mesmo em Estados-Nação consolidados, pois, para além das ocasiões de crise ou de expressões exaltadas, que ele denomina como “hot nationalism”, o nacionalismo “diz respeito à identidade nacional e à naturalidade que ela assume no Estado-nação estabelecido” (Billig, 1995, p. 44, tradução nossa). Nesse contexto, o autor desenvolve o conceito de “nacionalismo banal”, “para abranger os hábitos ideológicos que possibilitam as nações estabelecidas do Ocidente serem reproduzidas [como nações]” (Billig, 1995, p. 6, tradução nossa).

O nacionalismo é, assim, um complexo de crenças, suposições, hábitos, representações e práticas que, ao serem reproduzidas diariamente, possibilitam que as nações se perpetuem como nações e seus cidadãos como nacionais. E essa reprodução ocorre diariamente na vida cotidiana, seja na estrutura dos jornais, nos mapas que ilustram cada Estado-nação de uma cor, nos produtos culturais, no preenchimento do campo “nacionalidade” ao se inscrever em um site, seja nos discursos políticos. Todavia, explica Billig (1995, p. 8, tradução nossa), “esses lembretes são tão familiares, tão contínuos, que não são conscientemente registrados como lembretes” e, dessa forma, ocorre a banalização do fenômeno nacional, que passa a estar incorporado nos hábitos da vida social (Billig, 1995, p. 7-8).

Agora que discutimos as ideias de nação e nacionalismo, finalizaremos com a noção de identidade que subjaz a esses conceitos. A identidade nacional é “um tipo específico identidade coletiva, uma consciência de pertencimento a um grupo – à nação” (Adamec, 2014, p. 19) e que envolve uma dialética: “não pode haver ‘nós’ sem que haja um ‘eles’. [...] descrever quem ‘nós’ somos indica quem ‘nós’ não somos.” (Billig, 1995, p.78, tradução nossa). Nesse sentido, o internacionalismo não é oposto ao nacionalismo, pois “olhar para fora” faz parte do processo de construção

da formação discursiva que é o nacionalismo, uma vez que a nação existe sempre em um mundo de nações (Billig, 1995, p. 60-61). Ademais, o nacionalismo envolve uma relação entre o particular e o universal pois, ao se imaginar a própria identidade nacional em um mundo de nações, entende-se que “eles”, os estrangeiros, também são como “nós”, se encaixam em uma espécie de padrão universal do que é uma nação: “‘nós’ somos todos nações, com ‘nossas’ bandeiras e ‘nossos’ hinos, ‘nossos’ assentos nas Nações Unidas e ‘nossa’ participação, com vestes apropriadamente desenhadas, nos Jogos Olímpicos e Copas do Mundo” (Billig, 1995, p.76, tradução nossa).

Há ainda o que Billig (1995, p.87-88) chama de “sintaxe de hegemonia”, que ocorre quando a parte proclama representar o todo, seja nacional (caraterísticas de uma região, de uma etnia ou de uma classe social, tidas como se fossem da nação inteira), seja internacionalmente (quando uma nação particular pretende falar pelo mundo inteiro). Com a sintaxe de hegemonia no nível internacional, uma nação coloca-se como se agisse internacionalmente em defesa de uma moralidade universal, da racionalidade, da democracia, enfim, em defesa de nós, seres humanos de todo o mundo. É como se os interesses particulares de uma determinada nação, na formação discursiva do nacionalismo, coincidisse com interesses universais. Tal discurso é possível pelo nacionalismo envolver uma complexa imaginação do tipo “nós” e “eles” e é facilitada pela sintaxe da palavra “nós”, que ora é usada para se referir somente aos membros de uma nação, ora é usada para se referir à humanidade como um todo.

Ademais, a identidade nacional incentiva a solidariedade social, que é uma integração entre os membros nacionais, um sentimento de união devido a crenças, cultura, história e lugar compartilhados, para além das diferenças de classe, gênero, idade, entre outras que possam existir. Constrói-se, assim, a “camaradagem horizontal” indicada por Anderson (2009, p.34).

E esses atributos compartilhados entre os nacionais, e que provocam uma identificação entre eles, são selecionados e (re)construídos pela formação discursiva do nacionalismo. Na criação da nação moderna, o nacionalismo pode se apoiar em

tradições e identidades étnicas pré-existentes, mas essas heranças culturais não são simplesmente herdadas, elas precisam ser reproduzidas rotineiramente. Nesse processo, tais atributos podem sofrer modificações, conscientes ou não, para que continuem atuais e tendo significado para aquela população. Além disso, ainda que a narrativa das tradições étnicas permaneça a mesma, o sentido depreendido pode ser diferente daquele das gerações passadas (Calhoun, 2004, p. 49-50).

Billig (1995, p. 60-61) argumenta que a identidade nacional não é uma emoção, nem parece ser um estado psicológico, ativados ao se visualizar a bandeira nacional, por exemplo. Ao contrário, trata-se de maneiras de falar sobre si e sobre a comunidade, entendendo-a como única e diferente das demais, com uma história própria e uma ligação a um território específico. E essas maneiras, ou discursos ideológicos, estão relacionados à forma em que se vive cotidianamente em um mundo de nações, com constantes lembretes - inconscientes ou não - dessa realidade.

Assim sendo, frisa-se nosso vínculo teórico com a perspectiva de autores como Anderson, Calhoun e Billig, na medida em que discutiremos o fenômeno nacional brasileiro tendo em mente seu caráter sociopsicológico, reproduzido cotidianamente, de forma banal, e que molda, assim, a maneira como os indivíduos apreendem a si próprios e o mundo.

3 QUEM É O BRASIL, OU O QUE É (RE)PRODUZIDO SOBRE SUA IDENTIDADE NACIONAL

Nesta seção buscaremos identificar algumas das características marcantes da identidade nacional brasileira, (re)produzidas pela formação discursiva do nacionalismo, no engendramento cotidiano da nação. Para isso, utilizaremos a caracterização feita pelas pesquisadoras Lília Schwarcz e Heloisa Starling no livro “Brasil: uma Biografia” (2015), em que destacam três aspectos característicos de nossa identidade: mestiçagem, bovarismo e familismo. Nós nos apoiaremos em alguns dos chamados intérpretes do Brasil, como Gilberto Freyre e Sérgio Buarque

de Holanda, além de autores mais recentes que também têm se dedicado aos estudos dessa temática.

3.1 Mestiçagem

Como vimos, segundo Calhoun, alguns dos elementos comuns no discurso do nacionalismo, que reproduz a identidade nacional, dizem respeito a características raciais, ascendência comum e a nação ao longo do tempo. Ao se pensarem tais aspectos no caso do Brasil, muito forte no imaginário nacional é o mito das três raças, segundo o qual o brasileiro é constituído pela miscigenação entre brancos, indígenas e negros, com uma combinação biológica, mas também cultural.

É certo que Gilberto Freyre e sua obra “Casa-grande & Senzala” (1933) contribuíram substancialmente para que a mestiçagem não só se atualizasse enquanto elemento da identidade nacional, mas para que fosse vista como um aspecto positivo dela. Vale lembrar que antes da abolição da escravidão, em 1888, o negro não possuía cidadania no país, tampouco estava presente nos estudos sociológicos brasileiros como parte relevante da formação da população e da cultura nacionais (Ortiz, 1985, p. 36-40).

Já nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX, é marcante a busca por uma identidade nacional, como resultado das grandes transformações que estavam ocorrendo no país, tais como a passagem de uma economia escravista para a capitalista, a transição política para o regime republicano e aceleração da urbanização e da industrialização. No início desse processo, a imagem do Brasil- mestiço já estava presente, mas era vista com preocupação. Devido às correntes intelectuais da época, como o evolucionismo social e os determinismos racial e geográfico, a miscigenação era vista como “o cruzamento de uma raça superior (branca) com outra inferior”, ou seja, uma “degeneração biológica e também cultural”. Sob essa perspectiva, o povo brasileiro, majoritariamente mestiço, poderia estar fadado ao subdesenvolvimento (Araújo, 2016, p.200; Ricupero, 2008, p. 81).

Por outro lado, quando Gilberto Freyre publica “Casa Grande & Senzala”, na década de 1930, tinha-se um novo cenário:

Com a Revolução de 30, as mudanças que vinham ocorrendo [desde o fim do século XIX] são orientadas politicamente, o Estado procurando consolidar o próprio desenvolvimento social. Dentro deste quadro, as teorias raciológicas tornam-se obsoletas, era necessário superá-las, pois a realidade social impunha um outro tipo de interpretação do Brasil (Ortiz, 1985, p.40)

É nesse novo contexto que Freyre lança um olhar diferente sobre a miscigenação brasileira, apontando-a como algo positivo da identidade nacional. Para o autor, a miscigenação representou “zonas de confraternização entre vencedores e vencidos, entre senhores e escravos”, que não os tornaram iguais, mas que teriam corrigido “a distância social que de outro modo se teria conservado enorme entre a casa-grande e a mata tropical; entre a casa-grande e a senzala” (Freyre, 2003, p.33). Ademais, Gilberto Freyre argumenta que diversos males que eram costumeiramente atribuídos à miscigenação, tais como saúde instável, infertilidade e baixa estatura, eram na verdade causados pela hiponutrição e a sífilis (Freyre, 2003, p. 33-34).

Vale ressaltar que Freyre é fortemente influenciado pelo culturalismo de Franz Boas, o qual distingue raça e cultura, com primazia desta sobre aquela na análise social, e busca combater as ideias de evolucionismo social e determinismo racial. Nessa perspectiva, “Casa Grande & Senzala” enaltece a contribuição das culturas africanas e indígenas para, juntamente à contribuição portuguesa, formar-se a identidade nacional (Araújo, 2016, p. 200-201).

Desse modo, Freyre não apenas reconhece, mas valoriza a presença do negro na constituição da população, apresentando-o como alegre, extrovertido, de cultura riquíssima, mulheres bonitas e sensuais – estereótipos marcantes no imaginário social ainda hoje. Freyre atribui à influência africana o caráter sensível e doce dos brasileiros, além de destacar a contribuição cultural no campo religioso e da língua (Bastos, 2011, p. 228- 232).

Sobre os indígenas, o autor destaca a ocorrência de tentativas de supressão das culturas nativas, como a imposição do catolicismo, mas que tal processo não

teria acontecido de forma abrupta como nos Estados Unidos. Assim, muitos aspectos culturais indígenas sobreviveram e colaboraram para o caráter nacional, tais como a higiene e a culinária, além da existência da figura do mestiço (Bastos, 2011, p. 223-225).

Quanto aos portugueses, terceiro vértice do triângulo do mito das três raças, eles mesmos já seriam miscigenados, com árabes e judeus. Tal característica, resultado de processo histórico e da posição geográfica de Portugal, teria cooperado para uma ausência de preocupação com pureza de raça entre os portugueses, o que, por sua vez, teria facilitado a miscigenação no Brasil. Ademais, para Freyre, os portugueses seriam um povo flexível, imprevidente, fatalista, com voracidade sexual e com alta plasticidade social. Segundo o autor, isso permitiu-lhes reunir em si diversos antagonismos (que estarão presentes na identidade brasileira) e se tornarem um colonizador por excelência (Reis, 2007, p. 66-70; Ricupero, 2008, p. 90-91).

Assim, conforme analisado por Ricardo Benzaquen de Araújo (2016), a miscigenação brasileira descrita por Freyre é de um tipo em que as características de cada povo não chegam a se diluir por completo e formar uma identidade nova e isolada. Logo, os brasileiros reuniriam em si características biológicas e culturais de africanos, indígenas e portugueses. Além disso, Renato Ortiz argumenta que, ao incluir os negros, retratar os indígenas de forma não idealizada, como na literatura dos anos 1920, e revalorizar a mestiçagem, “Casa Grande & Senzala” “possibilita a todos de se reconhecerem como nacionais” (Ortiz, 1985, p. 42-44).

É importante observar que, em sua exposição, Freyre recorre ao passado colonial, pois entende que a história social da casa-grande, completada pela senzala, “é a história íntima de quase todo brasileiro” (Freyre, 2003, p.44):

Nas casas-grandes foi até hoje onde melhor se exprimiu o caráter brasileiro; a nossa continuidade social [...]. Estudando a vida doméstica dos antepassados sentimo-nos aos poucos nos completar [...]. Outro meio de nos sentirmos nos outros – nos que viveram antes de nós; e em cuja vida se antecipou a nossa. (Freyre, 2003, p. 45)

Aqui é notável a construção de uma continuidade com o passado, a ideia da nação existindo através do tempo e estabelecendo laços entre gerações passadas e

futuras, típico da formação discursiva do nacionalismo. Sob essa perspectiva, Renato Ortiz constata que o mito das três raças seria um mito cosmológico a narrar a origem do Brasil: “A ideologia do Brasil-cadinho relata a epopeia das três raças que se fundem nos laboratórios da selva tropicais” (Ortiz, 1985, p.38). Tal como discutido na primeira seção deste capítulo, não se trata de contrafação ou falsidade, mas da criação de discursos do nacionalismo que refletem a busca de identidade e diferenciação em um mundo de nações. E essa busca é intensificada em momentos de grandes transformações, tais como aquelas vividas pelo país no final do século XIX e início do século XX.

Por outro lado, ao pensarmos contemporaneamente sobre o mito das três raças, é importante considerarmos as críticas feitas por movimentos sociais e estudiosos das questões raciais no Brasil quanto à ideia, muito comum, de que a miscigenação do povo brasileiro implicaria em menos racismo no país (Bastos, 2011, p. 232-233) ou em um tipo menos violento, no passado ou agora. Conforme sintetizado por Lília Schwarcz e Heloísa Starling (2015, p.15):

Se a fronteira de cor é de fato porosa entre nós, e não nos reconhecemos por critérios só biológicos; [...] se nossa música e nossa cultura são mestiças em sua origem e particularidade, não há como esquecer também os tantos processos de exclusão social.

Portanto, a identidade nacional brasileira, no que tange a características raciais comumente (re)produzidas pelo discurso do nacionalismo, é fortemente marcada pela miscigenação de brancos, negros e indígenas, que se refletiu não apenas no aspecto biológico, mas também nos traços culturais e comportamentais. Para isso, foi fundamental a revalorização da mestiçagem, que teve como marco a década de 1930 e a obra de Gilberto Freyre, na contramão de teorias raciais do fim do século XIX.

3.2 Familismo

Outra característica destacada por Schwarcz e Starling (2015, p.17) como definidora da identidade nacional brasileira é o que chamam de “familismo”, isto é, “o costume arraigado de transformar questões públicas em questões privadas”, que

se manifesta por meio de comportamentos que procedem do familiar, do íntimo, do privado e do afetivo e que se opõem ao formalismo e à impessoalidade. Isso pode ser observado, conforme destacado por Sérgio Buarque de Holanda, na corriqueira utilização do diminutivo, por meio do sufixo “-inho” apostado às palavras, revelando-se a busca por familiaridade e o desejo de se tornarem pessoas e objetos mais próximos e acessíveis. Outros exemplos são a tendência à omissão do sobrenome no tratamento cotidiano (mesmo em ambientes formais) e a intimidade com que são tratados os santos em rituais católicos (Holanda, 2020, p. 178-179).

Embora não tenha utilizado o termo “familismo”, esse tema foi bastante discutido justamente por Sérgio Buarque de Holanda em “Raízes do Brasil”. Assim como Freyre, Holanda também recorre ao passado colonial da nação para explicar as origens de seus traços característicos e, para ele, o familismo é uma herança do passado de colonização portuguesa -personalista, rural e patriarcal - que a modernização do país ainda não conseguiu eliminar.

O autor argumenta que durante muito tempo, até a vinda da família real portuguesa, em 1808, predominou no Brasil uma estrutura *sui generis*, em que as cidades eram subordinadas aos domínios rurais, e não o contrário (Holanda, 2020, p. 104-106). Com a preeminência rural, a família patriarcal prevalecia como base da estrutura social no país e as relações fundadas em laços de sangue e em preferências afetivas, típicas do núcleo familiar, eram tidas pelos brasileiros como modelo obrigatório para qualquer composição social, mesmo fora do recinto doméstico, constituindo-se assim a essência do familismo ainda em nossos dias.

É certo que contribuiu para tal realidade certa autossuficiência apresentada pelos engenhos, que além de produzirem os alimentos cotidianos dos que ali habitavam, contavam também com capelas, escolas e até serrarias, que produziam os móveis e outros apetrechos. Nesse cenário de auto isolamento, o grupo familiar, dilatado por agregados e escravizados das casas e das plantações, se mantém imune a pressões externas e despreza princípios superiores que tentem oprimi-lo, de modo que a autoridade do pater-famílias, muitas vezes despótica, é quase ilimitada (Holanda, 2020, p. 94-96). Dessa forma, a família, onde a entidade privada sempre

precede a entidade pública e onde imperam as preferências baseadas em afetividade, “fornecia a ideia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens”, marcando “nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades” (Holanda, 2020, p.96).

Gilberto Freyre (2003, p.81) também destaca a centralidade da família patriarcal na colonização do Brasil:

[A] família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador do Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que se desbrava em política [...]. Sobre ela, o rei de Portugal quase reina sem governar.

Assim, com o predomínio rural, sem uma burguesia urbana independente, importantes atividades tipicamente citadinas como política, burocracia e profissões liberais foram exercidas em primeiro lugar pela elite agrária, a qual ajudou a transportar para as cidades mentalidades e tendências características do velho sistema senhorial, mantendo muitos de seus privilégios, sobretudo até fins do século XIX, com o fim da escravidão e do Império (Holanda, 2020, p. 102-105; Freyre, 2013). Por conseguinte, esclarece Holanda, tem-se o predomínio “em toda a vida social, [de] sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” (Holanda, 2020, p. 96-97).

É nesse sentido que Sérgio Buarque de Holanda, adotando a designação feita por Ribeiro Couto, caracteriza o brasileiro como “homem cordial”. A cordialidade – tida aqui em seu sentido etimológico, isto é, aquilo que é relativo ao coração, procedendo, portanto, do íntimo, do familiar, do privado, do familismo - seria uma expressão de fundo altamente emotivo, legado desse passado brasileiro rural e patriarcal. Sob essa perspectiva, fariam parte da identidade brasileira a busca por intimidade, um horror às distâncias e uma aversão a hierarquias. Como sistematizado por Sallum Júnior (2011, p. 251), “a cordialidade, pois, é tentativa de reconstrução fora do ambiente familiar, no plano societário, do mesmo tipo de sociabilidade da família patriarcal, de um tipo de sociabilidade dependente de laços comunitários”.

Todavia, essa característica não tem somente expressões positivas e de concórdia, como afabilidade no trato, hospitalidade e gentileza. Segundo Holanda (2020, p. 241), a inimizade, por exemplo, pode ser tão cordial quanto a amizade, uma vez que ambas procedem do íntimo, ou do coração.

Ainda assim, é certo que, ao se referir a si mesmo, predomina no senso comum brasileiro a interpretação positiva do “homem cordial”, de modo que esse traço da identidade nacional é engrandecido na formação discursiva do nacionalismo (Schwarcz; Starling, 2015, p. 17-18). Além disso, a cordialidade no sentido de relações harmoniosas, receptivas e contrárias à violência é exaltada mesmo internacionalmente, como será discutido adiante neste capítulo: “Ostensivamente ou não, a ideia de que preferencialmente formamos para nosso prestígio no estrangeiro é a de um gigante cheio de bonomia superior para com todas as nações do mundo” (Holanda, 2020, p. 210).

Como podemos observar, o familismo, ou o domínio de preceitos da vida privada, íntima e emotiva para além do ambiente doméstico - e expresso inclusive por meio da cordialidade -, é uma herança do passado rural patriarcal da nação brasileira. Ele se configura como um traço da identidade nacional ao ser uma forma do brasileiro ver (e falar) a (de) si e à (da) comunidade, entendendo-a como única e diferente das demais.

3.3 Bovarismo

A terceira e última característica apontada por Schwarcz e Starling como traço de nossa identidade nacional é o bovarismo, definido como “alteração do sentido da realidade, quando uma pessoa se considera outra, que não é.” (2015, p.16). O termo foi criado em 1892 pelo filósofo e psicólogo francês Jules de Gaultier e faz referência à Madame Bovary, personagem do famoso romance de Gustave Flaubert. Emma Bovary é uma pequeno-burguesa casada com um médico medíocre e que “faz de si um retrato de grande dama, talhada para altas cavalarias e satisfações”, tal como nos romances que lia na adolescência. Desse modo, ela distorce a realidade, em uma espécie de “ruptura que impede sempre o equilíbrio

com o mundo externo”, trazendo para si constantes insaciabilidade e perturbações (Barreto, 2015).

É também característica do bovarismo o desencanto com a realidade, em que, sem se enxergarem condições reais de mudança, ou sem esforço para realizar transformações substantivas, deseja-se um inesperado, quase uma solução mágica para os problemas reais (Schwarcz; Starling, 2015, p. 16). Bovary, com possibilidades limitadas de ascensão social por conta própria, enquanto mulher no século XIX, via no amor uma forma de escolher seu destino, o que a levou a relações extraconjugais e, por fim, ao suicídio (Kehl, 2018, p. 33-34).

Segundo Schwarcz e Starling (2015, p. 16-17), referenciando-se a Sérgio Buarque de Holanda e Lima Barreto, no caso do Brasil, o fenômeno do bovarismo passa do indivíduo para a comunidade, a qual imagina o país diferente do que realmente é, uma vez que a realidade não a satisfaz e se sente impotente para alterá-la. Vimos isso brevemente nas duas características anteriores, mestiçagem e familismo, para as quais, no senso comum, o Brasil seria menos racista por ser miscigenado (aqui imperaria uma espécie de democracia racial) e seria pacífico e repleto de bonomia, com uma cordialidade exclusivamente positiva.

Outro exemplo do bovarismo nacional é a crença de que somos uma democracia plena, por exaltarmos princípios e adotarmos, formalmente, legislações semelhantes aos países democráticos ocidentais. Nesse sentido, Buarque de Holanda analisa de forma crítica o descompasso entre movimentos intelectuais brasileiros e “nossa difícil adolescência política e social” (Holanda, 2020, p. 191), em que princípios, leis e sistemas foram importados sem grandes reflexões sobre como seriam ajustados à realidade do país:

Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. (Holanda, 2020, p. 191-192)

Trata-se de uma “crença mágica no poder das ideias”, como se a adoção (ainda que de aparência) de sistemas e leis de virtude comprovada em países considerados avançados politicamente nos conduzissem de forma automática para a modernidade, sem que fosse necessário fazermos transformações estruturais na sociedade. Isso contribuiu, por exemplo, para a manutenção de privilégios das elites patriarcais e o prolongamento da escravidão e de suas consequências, mesmo após a Abolição e a proclamação da República (Holanda, 2020, p. 212-213; Kehl, 2018, p. 51). Ainda nesse sentido, Holanda chama a atenção para o fato de como os movimentos reformadores no Brasil (como a proclamação da Independência e da República, além de outras conquistas liberais) comumente partiram de cima para baixo, ao invés de traduzirem uma maturidade política da massa da população, esquecendo-se, muitas vezes, de que “as formas de vida [...] não se ‘fazem’ ou ‘desfazem’ por decreto” (Holanda, 2020, p.192).

Nessa situação, o bovarismo se manifesta como crença no poder milagroso das ideias e uma fuga da realidade desagradável que é a dificuldade do país no caminho à democracia plena. É certo que essa dificuldade se deve também ao familismo, uma vez que a falta de distinção entre os domínios do público e do privado compromete o Estado racional-burocrático Weberiano. No Brasil, haveria forte presença do funcionário do tipo patrimonial, para o qual a vida política faz parte de seu interesse particular e os cargos são distribuídos conforme confiança pessoal e não capacidades objetivas (Holanda, 2020, p.175). Diante do nosso familismo, uma entidade imaterial e impessoal como o Estado burocrático é pouco inteligível para a população, de modo que “é frequente imaginarmos prezar os princípios democráticos e liberais quando, em realidade, lutamos por um personalismo ou contra outro” (Holanda, 2020, p. 219), fato que é dissimulado pelo nosso sistema político e eleitoral (Holanda, 2020, p. 218-222).

Outro exemplo do descompasso entre a realidade e a imagem que o país faz de si, graças à importação de sistemas e princípios (campo das ideias), foi o longo convívio de ideais progressistas e a escravidão, durante o Segundo Reinado, conforme analisado por Maria Rita Kehl, em seu livro “Bovarismo Brasileiro” (2018). Ao invés da independência, em 1822, ser acompanhada do fim da

escravidão, esta perdurou legalmente por décadas até sua abolição, jurídica, em 1888, graças a aparatos legais que colocavam a escravidão em uma situação de semilegalidade no quadro do direito moderno. Ou seja, os ideais liberais de Estado Moderno novamente aqui estavam em desacordo com a realidade e foram interpretados de modo a manter padrões coloniais e patriarcais, e as transformações que conduziram foram mais de forma do que de conteúdo (Kehl, 2018, p. 49-51).

Segundo Sérgio Buarque de Holanda, a revolução brasileira rumo à modernidade somente se consumará quando superarmos os fundamentos personalistas - e aristocráticos. Ainda assim, no cenário internacional, costumamos concordar com os princípios mais modernos e racionais e seguir normas de países tidos como os mais cultos, orgulhando-nos de tais companhias (Holanda, 2020, p. 203-215). Nesse sentido, Schwarcz e Starling (2015, p.17) ressaltam que essa construção idealizada, por meio do bovarismo (“ora mais portugueses, ora franceses, ora mais americanos; ora mais atrasados, ora até adiantados; mas sempre diferentes [do que somos]”), muitas vezes foi usada para impulsionar nossa nacionalidade.

Neste ponto faz-se importante recordar Benedict Anderson (2017) e Eric Hobsbawm (2006), os quais esclarecem que a imaginação ou mesmo a invenção das características nacionais não as tornam menos verdadeiras, mas sim, são parte do processo de construção e reprodução do fenômeno nacional. Não é o foco deste capítulo investigar o que está de acordo ou não com a realidade das ações concretas da nação brasileira, mas identificar o que é (re)produzido sobre sua identidade pela formação discursiva do nacionalismo.

Além disso, é válido lembrar que Calhoun sustenta o pensamento de que as características nacionais não são atemporais nem imutáveis, sendo eficazes à medida em que permaneçam atuais e condizentes com os anseios da população. Portanto, elas seriam também respostas e reações à realidade, o que, segundo Schwarcz e Starling (2015, p.17), ajuda a explicar a imagem que o Brasil faz de si como tendo a plasticidade e espontaneidade como tributos nacionais, onde o imprevisto (novamente o desejo de uma solução mágica, típica do bovarismo) dá certo.

Em suma, no caso brasileiro, o bovarismo se manifesta como uma evasão coletiva da realidade, marcada ainda por preconceitos raciais, cordialidade e democracia imperfeita. Graças ao bovarismo enquanto traço da identidade nacional, o país se vê como miscigenado e sem ódios raciais, cordial e que segue princípios, leis e sistemas democráticos, mas sem realizar as transformações estruturais necessárias para que esses ideais sejam alcançados.

4 A NAÇÃO (RE)PRODUZIDA PELO PRESIDENTE

Iremos analisar agora os discursos do presidente Lula, durante seus dois primeiros mandatos, nas cerimônias de formatura dos concluintes do programa de formação e aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco, com vistas a observar de que forma a nação brasileira e sua identidade foram reproduzidas em discursos que tratam das relações entre Brasil e os “outros”. A escolha de tais pronunciamentos se dá pelo evidente entrecruzamento do doméstico com o internacional: o presidente da República, eleito pelo povo nacional como seu representante, falando sobre o país e sua política externa, para aqueles que serão responsáveis por tratar dos interesses e imagem nacionais perante as demais nações.

As nove cerimônias realizadas com a participação de Lula - uma por ano, durante seus dois mandatos, exceto em 2010, quando houve duas – ocorreram em Brasília, no Palácio do Itamaraty, sede do Ministério das Relações Exteriores. De forma geral, contaram também com a presença, além dos formandos e de seus familiares, de diplomatas, representantes do Instituto Rio Branco, embaixadores estrangeiros no Brasil, o Ministro Celso Amorim, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário-Geral das Relações Exteriores² e da então esposa de Lula, Marisa Letícia Lula da Silva.

No primeiro destes discursos, realizado em setembro de 2003, Lula atenua a distinção entre a vida doméstica e a internacional. Como vimos, uma nação não é imaginada de forma isolada, mas em um processo de identificação com um mundo

² Em outubro de 2009, passou a ser Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (FUNAG).

de nações. Assim, conforme colocado por Lula, os objetivos brasileiros nos planos nacional e internacional são os mesmos, sendo eles a democracia, a justiça social e melhores condições de vida, inclusive para os mais pobres. A população nacional estaria percebendo como a agenda internacional interfere em suas vidas, especialmente diante das transformações pelas quais o país estaria passando, em que “o Brasil se afirma com crescente desenvoltura e confiança perante o mundo” (Brasil, 2003, p.1). E, ainda nesse sentido, por meio da atuação do Ministério das Relações Exteriores, os assuntos internacionais estariam se aproximando da comunidade nacional, com a realização de discussões no Congresso, diálogos com a sociedade civil e com outras instâncias governamentais. Ademais, esse processo de identificação com o mundo também é observado na ideia de que há uma confluência entre os interesses nacionais e os do mundo como um todo, quando Lula afirma que, ao lutar pela reforma na governança global, pela sensibilidade com os mais carentes e pelo respeito às leis internacionais e regimes comerciais mais equitativos, “estaremos defendendo nossos próprios interesses e um mundo mais propício à paz e ao desenvolvimento” (Brasil, 2003, p.1).

Quanto aos traços da identidade brasileira, conforme discutido na seção anterior, podemos identificar manifestações de familismo, enquanto desejo de intimidade, quando o ex-presidente chama os diplomatas formandos de “meninas e meninos”. Em relação à cordialidade e bonomia, o familismo se faz presente quando, ao tratar do patrono daquela turma, Sérgio Vieira de Mello, um símbolo nacional da diplomacia, Lula coloca tenacidade e compaixão como características de uma alma “a um só tempo universal e profundamente brasileira” (Brasil, 2003, p. 3) - note-se que aqui novamente temos o nacional como modelo mundial.

Já o bovarismo se faz presente na convicção trazida pelo ex-presidente de que a sociedade brasileira valoriza a democracia e a liberdade de expressão. Todavia, consoante discutido anteriormente, referindo-nos a Sérgio Buarque de Holanda (2020), muitas vezes essa valorização fica restrita às leis e ideias, sem refletir a realidade cotidiana. Além disso, Lula diz que “o Brasil é um país por demais importante e muitas vezes não fomos mais importantes porque, muitas vezes, não nos demos importância” (Brasil, 2003, p. 3). Como explicado anteriormente, uma

das características do bovarismo é o desencanto com a realidade e o sentimento de incapacidade para alterá-la. Assim, podemos interpretar o trecho destacado como uma espécie de alerta para que os brasileiros acreditem em sua capacidade de construir um país “importante”.

Nos discursos de 2004 e 2005, bem como no de 2006, são marcantes alguns aspectos do familismo em certas falas sobre Marco Aurélio Garcia e Celso Amorim. Respondendo a críticas da época sobre o fato de possuir um assessor especial de política internacional, além de um ministro de Relações Exteriores, Lula ressalta as relações de Marco Aurélio com a esquerda latino-americana e europeia, relações essas construídas ao longo de mais de uma década em que foi secretário de relações internacionais do Partido dos Trabalhadores. Assim, segundo Lula, tê-lo como assessor permitiria o Brasil desenvolver relações “de alto nível e de confiança” não apenas com o governo de outros países, mas também com movimentos sociais, sindicatos, grupos indígenas e outros setores da sociedade civil internacional, porque “é uma relação construída [entre Marco Aurélio e a esquerda internacional] ao longo de 15 ou 20 anos. Não é uma coisa que aconteceu porque alguém tem um cargo, é uma coisa que aconteceu porque nós temos uma relação” (Brasil, 2005, p.10).

De forma semelhante, ao tratar da escolha de Celso Amorim como ministro, o presidente sublinha: “possivelmente fosse o [candidato a ministro das relações exteriores] que eu conhecesse menos, mas foi o que bateu uma química melhor” (Brasil, 2006, p. 2). Além disso, para além da formação intelectual e experiência de Amorim, Lula enfatiza sobretudo características como ousadia, coragem e “fazer uma coisa que você acredita, que a tua consciência e que o teu coração dizem: vai nessa, que nós vamos vencer” (Brasil, 2005, p. 9). Mesmo que esses não tenham sido os únicos motivos para a escolha de Garcia e Amorim, é possível perceber uma valorização de relações interpessoais em oposição à impessoalidade do Estado, bem como um realce da cordialidade, isto é, do que deriva do coração, do emocional.

Ainda nesse sentido, dirigindo-se aos formandos, o presidente fala sobre a importância de se trabalhar defendendo aquilo em que se acredita, ou seja, que está em sintonia com seus ideais (e, por que não, com seu coração), especialmente em

uma carreira em que frequentemente se está distante da família, pois “ninguém consegue trabalhar bem contra sua vontade ou contra *seus próprios prazeres*” (Brasil, 2004, p.3, grifo nosso). Outro trecho que vale a pena ser destacado, sob essa mesma perspectiva de cordialidade e familismo, é quando ele afirma que não acredita “em política que a gente não olhe no olho das pessoas, o tocar de mão, o abraço” (Brasil, 2005, p.11), ao falar da inserção internacional do Brasil.

Ademais, no discurso de 2004, Lula fala novamente sobre a crescente aproximação entre a política externa (isto é, a relação com eles, os outros) e o imaginário nacional, sendo que a diplomacia deve ser o espelho da “nossa sociedade” (note-se a ideia de “nós”), refletindo sua imagem, sua autoestima e também seu futuro: “a política externa do meu governo espelha e espelhará, cada vez mais, o Brasil confiante e solidário que queremos construir” (Brasil, 2004, p. 8). Outra característica observada nesse discurso diz respeito à formação sociocultural do povo brasileiro. Embora o presidente não tenha se referido explicitamente à miscigenação, ele fala de “raízes históricas e culturais antigas” com povos africanos e árabes, como uma das justificativas para o Brasil precisar estreitar suas relações com esses países. No caso do continente africano, assinala-se inclusive uma dívida histórica para com essas “nações irmãs” (Brasil, 2004, p. 6), remetendo-se à escravidão e a suas consequências.

Essa ideia de dívida histórica para com povos africanos também está presente no discurso de 2005, quando o presidente chega a afirmar que “devemos parte do que somos aos africanos” (Brasil, 2005, p. 13). Em outro momento desse discurso, além de indicar a existência de afinidades culturais, Lula fala não apenas da necessidade de aprofundamento, mas também de “resgate” das relações com o continente, mais uma vez remetendo-se à história nacional.

Além disso, ao tratar do desejo de reformar a governança global, em busca de uma ordem multipolar, Lula afirma que “nossa [do Brasil] atuação diplomática é fundada na defesa de princípios, mas também na busca de resultados. Tem uma dimensão utópica sem deixar de ser pragmática” (Brasil, 2005, p. 2-3). Como vimos, o bovarismo envolve um desencanto com a realidade, em que se espera uma espécie

de solução mágica, sem se fazerem os esforços necessários para as transformações. Portanto, caso corresponda à realidade, a afirmação do presidente sobre a atuação diplomática indicaria um oposto do bovarismo, pois “o Brasil se afirma como nação que toma as rédeas de seu destino” (Brasil, 2005, p. 8), segundo ele. Ademais, conforme colocado por Lula mais adiante, tais princípios são defendidos pela diplomacia em nome de valores universais, ou seja, novamente temos uma sintaxe de hegemonia, isto é, o nacional proclamando o universal. E, para controlar seu destino, a política externa e a diplomacia brasileira são apresentadas como um dos pilares da política de seu governo, pois contribuem para o desenvolvimento e “a construção de um novo projeto de nação” (Brasil, 2005, p. 2), que ouve, mas que também é ouvida.

Já no segundo mandato, o discurso de 2007, assim como os anteriores, trouxe a sintaxe de hegemonia, ao assinalar que os valores defendidos pela diplomacia brasileira são na verdade universais, e também a ideia de que política externa deve espelhar o Brasil e promover o desenvolvimento nacional. Além disso, fala-se novamente em reencontro, ou resgate, das relações com a África e o Oriente Médio, devido a laços históricos de formação sociocultural. A miscigenação brasileira também pode ser inferida quando o presidente recorda o centenário da imigração japonesa, a ser comemorado no ano seguinte (Brasil, 2007, p.4).

Em 2008, Lula já inicia seu discurso falando sobre as relações com a África e, além de relembrar os vínculos histórico-culturais, conta sobre sua emoção ao visitar a “Casa Brasil”, em Gana, uma homenagem a descendentes de escravizados que retornaram ao continente, os quais “preservam em solo africano um pouco do Brasil que seus antepassados conheceram” (Brasil, 2008, p. 1). Ademais, há também uma valorização do emocional, típica da cordialidade e que é uma das bases do familismo, quando o ex-presidente diz que “a política externa, como toda atividade política, como quase tudo na vida, é feita de razão e emoção” (Brasil, 2008, p. 1) e que sentimentos como aqueles trazidos pelos vínculos histórico-culturais com a África devem fazer parte da diplomacia. Isso vai de encontro aos princípios modernos de que a política deve ser impessoal e burocrática.

Ainda nesse sentido, Lula fala mais uma vez sobre trabalhar sentindo-se motivado pelos ideais defendidos, ao invés de simplesmente “cumprir uma jornada de trabalho”, e diz que sabe disso “como ser humano” (Brasil, 2008, p. 8) - aqui novamente a sintaxe de hegemonia. Assim, ele compara os diplomatas a jogadores de futebol - também um símbolo nacional - que correm muito e se esforçam ao máximo em campo. Ou seja, a ideia reproduzida é que aqueles diplomatas devem se dedicar motivados por ideais compartilhados pela nação.

Já no discurso de 2009, Lula sublinha a grande quantidade de elogios e o interesse positivo que o Brasil tem recebido da mídia estrangeira. Todavia, ele aconselha que não se desloque da realidade por conta disso: “[quando] você começa a acreditar muito nisso e para de olhar o teu chão, você começa a fazer política a partir dos elogios e esquece a realidade. Aí é o caminho do fracasso.” (Brasil, 2009, p. 6). Isso é claramente um alerta contra o bovarismo, para que não se acredite ser um país diferente do que realmente é, em termos de desenvolvimento, e que não se deixe de se esforçar para alcançar o progresso almejado. Já no que tange à miscigenação e à cordialidade enquanto traços nacionais, o presidente aponta que “nós somos conhecidos pelo samba, os nossos mulatos e as nossas mulatas já são um pouco a cara da gente” (Brasil, 2009, p. 5). Ou seja, embora não tenha se incluído nesse grupo de miscigenados, Lula indica que eles são não apenas parte da nação, mas representantes dos brasileiros no imaginário de outras nações. Quanto à cordialidade, o presidente reproduz a identidade dos brasileiros como cordiais, hospitaleiros e alegres, afirmando que “[a]s pessoas”, isto é, os “outros”, “veem a gente com essa leveza que não veem um americano, que não veem um russo, que não veem um chinês” (Brasil, 2009, p. 5, grifo nosso). E, segundo Lula, essas características seriam uma vantagem do Brasil.

Em 2010, Lula participou de duas cerimônias de formandos do Instituto Rio Branco. Na primeira, todo o discurso foi de improviso e mais informal do que os anteriores. Em tom de despedida, no último ano de seu segundo mandato, Lula recorda histórias de suas missões no exterior e uma delas se sobrepõe pela reprodução de uma dialética do tipo “nós” e “eles”. Ele conta sobre a grande dificuldade de se chegar a um consenso entre os países durante a Conferência das

Nações Unidas para as Mudanças Climáticas de 2009 (COP 15). Em busca de uma solução, Brasil, África do Sul, Índia e China (grupo chamado de BASIC) se reúnem e percebem que estavam bem alinhados, juntamente com os países africanos, Venezuela e Bolívia³. Então, segundo narrativa do ex-presidente, chegaram líderes europeus e norte-americanos, e a reunião não teve o sucesso desejado. E continua, em seu discurso no Itamaraty:

Por que eu estou dizendo isso? Na história política da Humanidade, toda vez que aqueles que têm similaridades se juntarem, eles ganham muita força. O problema sério é quando os iguais se juntam aos diferentes – e sobretudo aos ricos, nunca se juntam aos pobres – para formular políticas de unidade, políticas que permitam a coesão entre os países. (Brasil, 2010a, p. 10)

Conforme discutimos anteriormente, na complexa dialética “nós” e “eles”, alguns grupos estrangeiros costumam ser vistos como mais parecidos “conosco”, tornando-se também “nós”. O discurso reproduzido por Lula, e em harmonia com a política externa de seu governo, é que o Brasil tem mais afinidades com as nações do Sul Global. Vale notar ainda a sintaxe de hegemonia no final do trecho destacado, como se “nós”, países do Sul, ou países pobres, lutássemos por um acordo universal, mas “eles”, países do Norte, ou países ricos, atrapassem o sucesso da empreitada.

Ademais, ainda no discurso de 2010, o presidente manifesta gostar de demonstrações de afetividade, como abraços; conta que costuma ser chamado de “Lulinha” e que acredita ter estabelecido “uma relação de amizade com os presidentes [dos outros países], uma relação de companheiros” - ainda que “sempre com uma antena ligada de que o Brasil estava colocando o pé em espaços que outrora não colocava o pé” (Brasil, 2010a, p. 7). Temos aqui manifestações de familismo, com a valorização, mesmo em esfera pública, de comportamentos que procedem do íntimo e do afetivo. Vale acrescentar que, novamente, Lula se refere aos diplomatas formandos, algumas vezes, como “meninos e meninas”, uma busca por uma intimidade quase paternal. Outra passagem que chama a atenção, agora no campo da composição da população brasileira, é quando o presidente narra uma

³ Mais precisamente, Lula se refere a seus presidentes, “nosso companheiro Chávez, o Evo Morales”, marcando a pessoalidade.

conversa com um italiano, por ocasião da votação para escolha da sede das Olimpíadas de 2016. Segundo o relato, esse italiano não pretendia votar no Brasil, apontando uma série de defeitos, e Lula lhe diz: “você tem obrigação moral e política de votar no Brasil, porque é lá que tem a maior comunidade italiana fora da Itália. Então, se você não pode fazer a Olimpíada de Roma, faça no Brasil, para os italianos verem.” (Brasil, 2010a, p. 8). Há uma dualidade, uma vez que, nesse trecho, ao mesmo tempo em que Lula reconhece a presença desses imigrantes e seus descendentes no Brasil, ele marca sua distinção ao chamá-los de “italianos”. Já no segundo discurso de 2010, convém destacar o uso das expressões “a maior” e “de todos os países de mundo”, ilustrando-se a dialética “nós” e “eles”, ou seja, o nacional sendo (re)produzido a partir da comparação com o Outro.

Analisando-se, como um todo, o discurso da política externa do governo Lula (re)produzido nos nove pronunciamentos estudados nesta seção, é possível observar uma forte correlação com a identidade de uma nação reproduzida como amigável e avessa à violência. Argumenta-se que a Política Externa Brasileira é baseada em um genuíno sentimento de fraternidade (Brasil, 2008, p. 5) e que deve ser solidária e não-indiferente, inclusive porque um país grande como o Brasil “tem que ser o lado generoso. O Brasil tem que ser aquele que estende a mão, aquele que ajuda, aquele que permite que haja um avanço dos outros. O Brasil não pode ser o país grande e os outros os pequenos países” (Brasil, 2010a, p. 4), sobretudo em relação à América Latina e ao continente africano. Nesse sentido, Lula frisou bastante a importância do combate à fome, em sintonia com a ênfase dada pela política de seu governo no âmbito doméstico.

Quanto à aversão à violência, Lula reitera que o comportamento do Brasil para com as demais nações se dá por meio de diálogo e entendimento, com a construção de consensos e o respeito aos demais países, inclusive à sua soberania. Afirma-se diversas vezes que o país não busca hegemonia em relação aos parceiros do Sul Global. Além disso, esteve muito presente também a construção de uma nação que valoriza as leis, não apenas no âmbito doméstico, mas também no sistema internacional, com a defesa de uma ordem mundial baseada no Direito e no

multilateralismo, tal como sustentado historicamente pela Política Externa Brasileira.

Ademais, nos nove discursos, Lula define o Brasil como um Estado nacional que ouve e respeita os demais, mas que também quer ser ouvido por eles e que deve respeitar a si mesmo. Devido às transformações vividas pelo país, cujos resultados poderiam ser exemplificados pelo aumento do interesse dos “outros” pelo Brasil,

O Brasil não deve, não deve pedir favor... *Licença, a gente sempre pede* porque é de educação, sobretudo um diplomata. Mas nada como se fosse um favor, é *conquista*, porque este país não aceita mais, como dizia Nelson Rodrigues, viver com complexo de vira-lata, *não aceitamos mais*. (Brasil, 2010b, p. 8, grifo nosso)

Ou seja, conforme reproduzido, ao mesmo tempo em que o suposto sucesso nacional é validado pelos Outros, não se deve esquecer que ele foi conquistado pelo trabalho do país. Ainda assim, como ilustrado pelo trecho acima, deve-se sempre manter a humildade, como uma nação cordial, “até porque não faz parte da nossa índole, não faz parte das características do povo brasileiro a arrogância - se bem que temos - nós também não somos imunes” (Brasil, 2009, p. 3).

Em suma, os pronunciamentos aqui analisados reproduzem uma nação com uma identidade principalmente de familismo, expressa pela valorização da afetividade e busca por intimidade mesmo na esfera pública, pela aversão a conflitos e pela bonomia para com outros países (principalmente aqueles tidos como semelhantes, as nações irmãs do Sul Global). Já o bovarismo, pode-se dizer que ele foi reconhecido pelo presidente, no sentido de que deve ser superado. Ou seja, a nação deve empregar os esforços necessários para se alcançar o desenvolvimento e o status almejados, sem fugir da realidade e sem se achar incapaz de transformá-la. Quanto à mestiçagem, ou miscigenação, Lula não utilizou esses termos, mas recordou inúmeras vezes os laços histórico-culturais com outros povos. Vale ressaltar que ele não se limitou ao mito das três raças; ao contrário, foram recordados laços com africanos, japoneses, italianos e povos do Oriente Médio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como em outros Estados nacionais, e diferentemente do que se acredita no senso comum, o nacionalismo, enquanto formação discursiva, faz parte da realidade brasileira, especialmente o Nacionalismo Banal. Ele produz e reproduz cotidianamente a identidade nacional e a própria nação, em um mundo de outras nações, por meio da dialética “nós” e “eles”. Mestiçagem, familismo - o qual se relaciona também com as ideias de cordialidade e aversão à violência -, e bovarismo têm sido utilizados para identificar o Brasil como único, no tempo e no espaço; compondo, portanto, sua identidade nacional.

A identidade brasileira reproduzida nos discursos analisados é a de uma nação que valoriza a afetividade e intimidade, a paz, o cumprimento das leis - as quais devem ser construídas em uma ordem mundial representativa e baseada no multilateralismo -, a solidariedade e a gentileza para com os demais países; que deve buscar a superação do bovarismo e que é avessa à violência. Laços histórico-culturais ligam seu povo a outras nações, especialmente do continente africano, mas também de outras regiões, que contribuíram para a constituição da população brasileira por meio de movimentos imigratórios.

Nesse sentido, pode-se concluir que o discurso da política externa dos primeiros governos Lula (2003-2010), expresso nos pronunciamentos para as turmas de formandos do Instituto Rio Branco, está em sintonia com o que é (re)produzido sobre a identidade nacional. Mais do que isso, o discurso da política externa molda um processo de identificação com as demais nações (“elas”), que é usado para a (re)produção do “nós”, como únicos no sistema internacional, ainda que parecidos com as “nações irmãs” do Sul Global. Segundo essa perspectiva, com essas nações compartilhamos valores e interesses, os quais, algumas vezes, são diferentes dos “deles”, países do Norte Global. Outras vezes, “nossos” valores e interesses pretendem representar a humanidade como um todo, em uma sintaxe de hegemonia.

Portanto, uma vez que o discurso da política externa, no sentido aqui trabalhado, faz parte da formação discursiva do nacionalismo, na reprodução banal da nação e do próprio sistema internacional, o estudo do nacionalismo traz

importantes contribuições para o campo de Relações Internacionais, auxiliando o entendimento das nações e a análise de política externa e política mundial para além de momentos excepcionais ou de crise.

REFERÊNCIAS

- Adamec, Martin. (2014). *A Formação da Identidade Nacional Brasileira: Um projeto Ressentido*. Tese (doutorado). Programa de Doutorado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.
- Anderson, Benedict. (2017). *Comunidades imaginadas*. São Paulo: Companhia das letras.
- Araújo, Ricardo Benzaquen. (2016). “Chuvas de verão: Antagonismos em equilíbrio em casa-grande & senzala de Gilberto Freire”. In: Botelho, André; Schwarcz, Lília Moritz (Orgs.). *Um enigma chamado Brasil 29 interpretes e um país*. São Paulo: Companhia das letras. p. 198–211.
- Barreto, Lima. (2015). “Casos de Bovarismo”. In: Barreto, Lima. *Bagatelas: Crônicas*. E-book.
- Bastos, Elide Rugai. (2011). “Gilberto Freyre: Casa-grande & Senzala”. In: Mota, Lourenço Dantas (Org.). *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*. 6. ed. São Paulo: Senac. p. 215 – 234.
- Billig, Michael (1995). *Banal nationalism*. Londres: SAGE.
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Cúpula América do Sul-África*. Histórico e estrutura. Disponível em: http://asa.itamaraty.gov.br/pt-br/historico_e_estrutura.xml
- Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em almoço oferecido aos formandos do Instituto Rio Branco*. Brasília, 18 set. 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/18-09-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-em-almoco-oferecido-aos-formandos-do-instituto-rio-branco.pdf/view>
- Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso do Presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas*. Brasília, 20 abr. 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/20-04-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-formatura-dos-novos-diplomatas/view>

Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura da Turma de 2002 do Programa de Formação e Aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco.*

Brasília, 01 set. 2005. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-de-2002-do-programa-de-formacao-e-aperfeicoamento-do-instituto-rio-branco/view>

Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso do Presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata e formatura das turmas de 2003-2005 e 2004-2005 do mestrado em Diplomacia e do curso de Formação do Instituto Rio Branco.* Brasília, 20 abr. 2006.

Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/20-04-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-comemoracao-do-dia-do-diplomata-e-formatura-das-turmas-de-2003-2005-e-2004-2005-do-mestrado-em-diplomacia-e-do-curso-de-formacao-do-instituto-rio-branco/view>

Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso do Presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas.* Brasília, 02 maio 2007. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/02-05-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-formatura-dos-novos-diplomatas/view>

Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso do Presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata.* Brasília, 29 abr. 2008. Disponível em:

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/copy_of_29-04-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-em-comemoracao-ao-dia-do-diplomata/view

Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso do Presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata.* Brasília, 07 maio 2009. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/07-05-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-em-comemoracao-ao-dia-do-diplomata/view>

Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso do Presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata.* Brasília, 20 abr. 2010a. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/20-04-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-em-comemoracao-ao-dia-do-diplomata/view>

Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso do Presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura da “Turma Zilda Arns” do Instituto Rio Branco*. Brasília, 05 nov. 2010b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/05-11-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-formatura-da-201cturma-zilda-arns201d-do-instituto-rio-branco/view>

Calhoun, Craig. (1997). *Nationalism*. Minnesota: University of Minnesota Press.

Celso, Afonso (2002). *Porque me ufano do meu país*. Laemert & C. Livreiros.

Freyre, Gilberto. (2003) *Casa-grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 48. ed. São Paulo: Global.

Freyre, Gilberto. (2013). “O Sentido em que se modificou a paisagem social do Brasil patriarcal durante o século XVIII e a primeira metade do XIX”. In: Freyre, Gilberto. *Sobrados e Mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. São Paulo: Global. E-book.

Hobsbawn, Eric J. (2006). “Introdução: A Invenção das Tradições”. In: Ranger, T. (org). *A invenção das tradições*. São Paulo: Paz e Terra. p. 9-23.

Holanda, Sérgio Buarque de. (2020). *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das letras.

Kehl, Maria Rita. (2018). *Bovarismo Brasileiro*. São Paulo: Boitempo.

Nascimento, Paulo César (2003). Dilemas do nacionalismo. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (56), p. 33-53. Disponível em <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/265>

Ortiz, Renato. (1985). “Da raça à cultura: a mestiçagem e o nacional”. In: Ortiz, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional*. 3 ed. São Paulo: Brasiliense. p. 37-44.

Reis, Daniel Aarão. (2020). “A vida política”. In: Reis, Daniel Aarão. *Modernização, ditadura e democracia 1964-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva. p.75-125.

Reis, José Carlos. (2007). “Anos 1930: Gilberto Freyre: o relogio da colonização portuguesa”. In: Reis, José Carlos. *As identidades do Brasil: De Varnhagen a FHC*. Rio de Janeiro: FVG. p. 51-82.

Ricupero, Bernardo. (2008). “Gilberto Freire”. In: Ricupero, Bernardo. *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alameda. p. 75-100.

Sallum Jr., Brasília. (2011). “Sérgio Buarque Holanda: Raízes do Brasil”. In: Mota, Lourenço Dantas (Org.). *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*. 6. ed. São Paulo: Senac. p. 233–256.

Schwarcz, Lilia Moritz; Starling, Heloisa Murgel. (2015). “Introdução ou ‘O Brasil fica bem perto daqui’”. In: Schwarcz, Lilia Moritz; Starling, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras. p.13-20.

AS DIFICULDADES HISTÓRICAS ENFRENTADAS PELO BRASIL EM SUA INSERÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: LIGA DAS NAÇÕES E ONU

Fernanda de Macedo Sollero¹

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, ao longo da sua história, cultivou uma imagem de país pacífico, universalista e comprometido com o direito internacional, além da sua diplomacia seguindo as mesmas diretrizes. Desde o início do século XX, consolidou-se uma tradição diplomática brasileira voltada à solução pacífica de controvérsias, à legalidade nas relações internacionais e ao fortalecimento das organizações multilaterais, práticas que são legado do Barão do Rio Branco, que faleceu em 1912 e ajudou na estruturação do Itamaraty.

No entanto, essa trajetória de engajamento constante com as instituições multilaterais tem sido acompanhada de uma questão persistente, alvo de inúmeros estudos. Embora o Brasil faça parte do grupo de países mais ativos e respeitados, membros dessas organizações internacionais, ele segue sistematicamente excluído do núcleo que é realmente necessário nos processos decisórios cruciais para o futuro da comunidade internacional.

Ao estudar melhor o assunto, é possível entender que essa dificuldade diplomática pode ser observada, nas duas mais importantes organizações internacionais do último século: a Liga das Nações, criada ao final da Primeira Guerra Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), criada ao final da

¹ Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Membro do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

Segunda Guerra mundial, como uma forma de superar erros cometidos na organização internacional anterior. Na Liga, o Brasil buscou sem sucesso obter um assento permanente no Conselho Executivo e acabou se retirando da instituição em 1926, após frustrar-se com o domínio das potências europeias dentro da organização e não obter qualquer tipo de apoio para os seus pedidos. Na ONU, embora o país tenha desempenhado papel relevante desde sua fundação, inclusive abrindo tradicionalmente os debates da Assembleia Geral e contribuindo com numerosas missões de paz, também não obteve êxito em garantir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança, mesmo com repetidas campanhas e argumentos sustentados em mérito diplomático, histórico e regional ao longo dos últimos 30 anos, após o final da Guerra Fria.

A partir desses dois casos, o presente capítulo busca compreender quais são as dificuldades históricas enfrentadas pelo Brasil em sua inserção nas organizações internacionais, com foco especial na Liga das Nações e na ONU. O pensamento inicial concentra-se na ideia de que essas dificuldades não decorrem apenas de eventuais falhas de estratégia ou de posicionamento da política externa, mas revelam limitações estruturais que o sistema internacional construiu e da forma que essas organizações foram forjadas, marcadas pela concentração de poder e pela resistência à redistribuição de autoridade global, que mostra-se como um passo natural da sociedade internacional com a história de cada um dos Estados, sendo construída.

Será feita uma análise histórica da construção de ambas organizações, Liga das Nações e ONU, além do contexto que levou cada uma das decisões importantes para o presente trabalho. Tratando-se da Liga, será estudado o contexto da sua criação e a atuação do Brasil até sua saída em 1926, incluindo os elementos tanto internos, quanto externos que contribuíram para o insucesso de sua estratégia. Em seguida, será analisada a transição para a ONU, a quase entrada como membro permanente em 1945, as tentativas falhas posteriores para a adesão do Brasil no mesmo Conselho e a forma que a sua política externa trabalhou nos períodos.

O objetivo principal do trabalho é entender quais são as dificuldades que o Brasil possui nas organizações internacionais multilaterais, mesmo sendo um país

com a diplomacia reconhecida ao redor do mundo. Infelizmente, a política externa brasileira não é o único fator importante para o país estar melhor inserido na comunidade internacional. Também devem ser considerados poder, interesses das potências e armamentos militares, dos quais o Brasil pode vir a carecer.

Ao observar essas continuidades históricas, o trabalho procura entender a seguinte questão: por que o Brasil, apesar de sua participação ativa e sua imagem de potência diplomática, não consegue integrar o núcleo decisório das grandes organizações internacionais? Essa pergunta é ainda mais relevante diante das transformações contemporâneas na sociedade internacional, que colocam em xeque a legitimidade e utilidade das estruturas criadas em 1945, mesmo sendo um processo difícil de ser realizado.

Espera-se que haja uma contribuição para a reflexão crítica sobre os limites da atuação da política externa brasileira no sistema multilateral, revelando não apenas os dilemas enfrentados por potências médias em busca de reconhecimento, mas também as contradições intrínsecas do multilateralismo pós-Guerra Fria. Afinal, como mostra a trajetória brasileira ao longo dos anos, participar ativamente do “jogo” não significa que é o suficiente para ditar quais regras são escritas.

2 A LIGA DAS NAÇÕES

2.1 Pós-Primeira Guerra Mundial

O final da Primeira Guerra Mundial pode ser considerado um “divisor de águas” na história do mundo, já que, muitas relações e países foram gravemente afetados pelo período. As negociações de paz apenas foram formalizadas no Tratado de Versalhes assinado em 1919. Ao estudar o período, é possível notar alguns fatores que podem ser questionados acerca das intenções dos Aliados, vencedores da guerra. O Tratado de Versalhes impunha severas restrições à Alemanha, chegando até mesmo na perda territorial, limitações militares e pesadas reparações financeiras que o país deveria realizar. Essa imposição acaba por gerar um grande ressentimento por parte da sociedade alemã e se torna uma espécie de “combustível” para o

nacionalismo extremista (Cunha; Migon; Vaz, 2014, p.332), que acaba desencadeando na Segunda Guerra.

A Primeira Guerra Mundial provocou uma espécie de ruptura na forma que a ordem internacional era enxergada tanto quanto no seu funcionamento. Esse marco histórico trouxe ao mundo a necessidade de analisar as relações entre países de uma nova forma, e dessa vez, com mais cautela. A necessidade de reestruturação da ordem ao redor do mundo era evidente, e então, a Liga das Nações apareceu como a primeira tentativa de organizar as Relações Internacionais e a forma que tudo acontecia, transformando a velha política (que colocava a Europa sempre no centro das atenções) em um novo contexto geopolítico, dessa vez, com uma ordem multilateral (Baracuhy, 2006, p. 356). É importante ressaltar que Alemanha e União Soviética (que faziam parte do lado perdedor da guerra) foram inicialmente excluídas. Esse fator apenas corrobora com o pensamento de muitas pessoas acerca da Liga das Nações ser apenas para as potências vencedoras, e não, de caráter universalista, conforme fora prometido.

A participação dos Estados Unidos da América na Primeira Guerra Mundial, mostra-se indiscutível. Durante o pós-guerra, Woodrow Wilson (presidente dos EUA) realizou grandes falas acerca das Relações Internacionais e da necessidade de o direito prevalecer sobre o poder (Baracuhy, 2006, p. 356). Porém, mesmo com tais discursos, os Estados Unidos optaram por permanecer fora da Liga das Nações devido às discussões internas no Congresso americano, que se recusou a ratificar o Tratado de Versalhes, criando uma espécie de “vazio político” (Garcia, 1994, p. 9). Ao analisar a situação, é possível perceber que devido aos acontecimentos, existe um novo e maior direcionamento das ambições brasileiras dentro da Liga das Nações nos anos seguintes.

O Brasil, que durante a Primeira Guerra participou do lado dos Aliados, acabou tornando-se membro da Liga das Nações. Também é importante ressaltar que foi convidado para participar de um dos quatro assentos de países não permanentes no Conselho da Liga (Santos, 2003, p. 88).

Com a ausência dos Estados Unidos, o Brasil era o único país das Américas a possuir um assento no Conselho da Liga das Nações e enxergava uma oportunidade de se projetar de forma mais ampla no contexto internacional e participa das grandes decisões internacionais, também sendo reeleito sucessivamente para o assento (Garcia, 1994, p. 6). Essa questão também se mostrava, de certa forma, natural diante de atributos como território continental, população numerosa e uma tradição diplomática ativa com países importantes no cenário internacional (Silva, 1998, p.150).

2.2 O Brasil na Liga das Nações

O Brasil aderiu ao Pacto da Liga das Nações em 1919, tornando-se oficialmente um membro fundador. Inicialmente, no governo de Epitácio Pessoa (1919 até 1922), a diplomacia brasileira possuía uma posição que pode ser considerada mais cautelosa, mostrando maior preocupação em afirmar sua presença na organização multilateral (Silva, 1998, p. 149). Durante o governo do presidente, não havia qualquer ideia da adesão de uma política externa direcionada para criar um assento permanente no Conselho destinado para as Américas.

Porém, a iniciativa veio por parte do Chile, que em 1921 mostrou-se interessado na questão e “sugeriu o aumento do quadro permanente do Conselho para a inclusão da Espanha e do Brasil. Gastão da Cunha, representante brasileiro no Conselho, recebeu com surpresa a proposta chilena, mas se sentiu no dever de defendê-la” (Garcia, 1994, p. 6 -7). O argumento de que isso garantiria representação geográfica mais equilibrada parecia forte, mas houve uma oposição muito grande por parte da Grã-Bretanha, que dizia temer que o aumento do número de membros permanentes tornasse o Conselho inoperante (Santos, 2003, p. 90). “A frustração na campanha do assento permanente em 1923 desfez as ilusões de êxito fácil logo na primeira tentativa, deixando claro que apenas a defesa retórica da candidatura brasileira não iria ser suficiente para se atingir o objetivo colimado” (Garcia, 1994, p. 9).

Alexandra de Mello e Silva, no seu artigo denominado “Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU” publicado em 1998, nota que, desde cedo, o Brasil via a Liga como palco privilegiado para reforçar sua imagem de país pacifista, defensor do direito internacional e da igualdade soberana entre as nações (Silva, 1998, p. 150). Porém, a situação começa a se complicar quando o Brasil começa a realmente buscar o seu assento permanente na Liga e encontra-se em conflito de ideias com alguns países de forte nome no interior da organização multilateral.

Durante o governo de Artur Bernardes, que aconteceu entre os anos de 1922 e 1926, o Brasil viveu um período conturbado no sentido político, e por isso, a ambição brasileira de transformar seu assento rotativo em vaga permanente no Conselho tornou-se uma grande prioridade, como uma forma de tentar garantir a legitimidade do governo. Para ajudar ainda mais, “em 1924, o governo brasileiro dá início a uma campanha no Brasil, intensificada em 1925, para divulgar seu objetivo de obter um assento permanente no Conselho da Liga, o que passa a ser divulgado nos jornais cariocas pró-governo com muita intensidade” (Santos, 2003, p. 91).

A partir desse momento, é possível identificar diversos argumentos que o Brasil utiliza para ajudar na sua campanha em busca de seu assento permanente, como a sua representação em escala continental. Com a ausência dos Estados Unidos, a América não possuía qualquer representação ou voz permanente no conselho. Essa questão acabava ferindo a proposta da Liga das Nações ser uma organização de caráter universalista.

Ao analisar a situação, é possível perceber a clara dificuldade de países que não eram potências na época, em terem suas opiniões, de fato, levadas em conta pelos maiores. A atuação do Brasil foi importante em diversos momentos da Liga das Nações, mas ao tratar-se de desenvolver os assuntos acerca do assento permanente, os debates acabavam por serem “sufocados” pelos outros integrantes. O caráter “universalista” proposto na criação da Liga, aparentemente, só era efetivo quando era do interesse dos países maiores, já que, a Alemanha e União Soviética

foram deixadas de lado na criação da organização, e os interesses brasileiros não foram efetivamente levados em conta.

Em 1926, todo o cenário que o Brasil estava passando no interior da Liga das Nações, chegou ao seu momento mais crítico. Essa situação acontece devido às outras negociações que estavam ocorrendo: a entrada tardia da Alemanha na organização multilateral. O país exigia status de membro permanente, porém, conforme explicitado anteriormente, outros países, como a Grã-Bretanha resistiam a ampliar os assentos permanentes do Conselho. O Brasil continuava tentando adquirir o seu espaço, mas não conseguia apoio ou até mesmo, o interesse das outras potências do bloco. Dessa forma, uma nova tensão havia sido criada, já que

A reivindicação do assento permanente foi novamente rechaçada em 1924, no decorrer da 5a Assembleia, uma vez que os representantes das quatro grandes potências no Conselho entendiam que o assunto deveria ser adiado para quando se tratasse do alargamento daquele órgão, com motivo da esperada admissão da Alemanha na Liga. (Garcia, 1994, p. 10).

Diante do complexo cenário interno e externo de 1926, Artur Bernardes determinou que o Brasil vetasse a entrada da Alemanha, caso o país não fosse aceito com o assento permanente (Baracuh, 2006, p. 384). Então, o veto brasileiro foi anunciado em março de 1926, surpreendendo as demais delegações (Garcia, 1994, p. 14-15).

Tal atitude brasileira mostra-se como um passo forte do Brasil na Liga das Nações, já que, nenhum outro país esperava pelo mesmo. A diplomacia brasileira procurou por anos, ser pacífica e evitar conflitos. Porém, após anos de pedidos que não foram escutados, o veto pareceu ser a “única saída” para o presidente. As opiniões sobre o caso podem ser analisadas de diversas formas e com visões distintas, como

Havia na verdade um grave dissenso interno em relação à política do governo brasileiro na Liga das Nações. Os veementes apelos patrióticos do governo, definitivamente, não foram suficientes para unir o país em torno da causa, pois uma expressiva parcela da opinião pública era mesmo contra o engajamento do Brasil naquela organização. Para os jornais de

oposição, a disputa por assentos permanentes no Conselho era tida como um “conflito de vaidades” (Garcia, 1994, p. 14-15).

Porém, torna-se claro que independente de ter sido bom para o Brasil ou não, o país se colocou em uma posição que pode ser considerada insustentável, já que, não contava com apoio sequer dos demais Estados da América, pois temiam represálias das potências europeias, o que é uma ação extremamente normal ao analisar o ambiente mundial principalmente após os feitos do final da Primeira Guerra Mundial com a Alemanha. Em decorrência da grande crise, em junho de 1926, o Brasil se retirou oficialmente da Liga das Nações, justificando sua saída com a alegação de que a organização havia se tornado instrumento das potências europeias, contrariando os princípios universalistas que haviam inspirado sua fundação (Garcia, 1994, p. 17).

A atuação do Brasil na Liga das Nações, mostra-se definitivamente importante para a história da diplomacia brasileira, por ser um momento, de certa forma, “chocante” para a política externa brasileira, rompendo com a vertente extremamente pacifista do país. Existem diversas formas de analisar essa situação nas décadas posteriores. Muitas pessoas encaram os feitos brasileiros como uma espécie de “fiasco”, que foi resultante da arrogância diplomática brasileira e do uso da política externa pelo presidente Bernardes para legitimar seu governo internamente, com a situação podendo ser encarada como uma espécie de “erro de cálculo” por parte do Brasil.

A outra forma de analisar a política externa brasileira da época, é que as grandes potências da Liga das Nações, mesmo que tenham feito acenos às demandas brasileiras, jamais tiveram intenção séria de ampliar o Conselho para além da inclusão da Alemanha, apenas corroborando ainda mais com a ideia do falso universalismo proposto. Nessa circunstância, o veto brasileiro mostra, de certa forma, o poder que um país pode ter no mundo multilateral, além de mostrar para os grandes países, que até mesmo potências médias podem, às vezes, influenciar a geopolítica mundial.

As duas análises trazem à tona uma verdade que, de certa forma, torna-se triste: o poder brasileiro, mesmo que em uma escala regional seja forte, possui

grandes limitações no mundo multilateral que existia no período pós-Primeira Guerra Mundial. Após tal crise, é possível notar uma vertente extremamente cautelosa na política externa brasileira. O Brasil deveria preparar os seus feitos com cuidado e pensando bastante nas consequências possíveis.

2.3 O intervalo entre Liga das Nações e ONU

Após a saída do Brasil da Liga das Nações, a instituição continuou a existir por anos, porém, a década de 1930 representou o colapso da Liga. Existiam incontáveis limitações na organização multilateral criada no período entre-guerras. Um exemplo trata da sua dificuldade de conter invasões territoriais (mesmo sendo parte da sua proposta inicial), como a invasão da Manchúria pelo Japão, que ocorreu no ano de 1931, a conquista da Etiópia pela Itália, acontecimento de 1935 ou até mesmo o expansionismo alemão (Cunha; Migon; Vaz, 2014, p. 326-329).

Esses impasses ocorridos na década de 1930 apenas trazem à tona, novamente, as limitações que uma organização internacional possui, no momento que deveria se colocar como uma espécie de “barreira” entre países “opressores” e “oprimidos”. O mundo multilateral é muito interessante, mas deve sempre ser considerado de forma conjunta com as relações de força existentes nele. Tratando-se do Brasil, no período após a saída da Liga das Nações e na década de 1930, o país passou por uma forte questão interna, com a Era Vargas (1930-1945). Esse período foi importante para a diplomacia brasileira, que adotou uma política extremamente pragmática, mas esse não é o ponto focal do presente trabalho.

3 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

3.1 A criação da ONU e o Brasil

No mesmo ano do final da Segunda Guerra Mundial (1945), surgiu uma nova organização multilateral denominada Organização das Nações Unidas (ONU). A ocorrência dos dois conflitos em escala global e ambos ocorrendo em um período menor que 50 anos, revelou a incapacidade da diplomacia tradicional e a do período

da Liga das Nações, de conter ambições expansionistas e assegurar a paz internacional.

Durante a Segunda Guerra, tornou-se claro que a Liga das Nações não cumpria com os seus objetivos iniciais e os demais países mostravam-se descontentes com seus feitos (ou falta deles). Consequentemente, “na Conferência de Teerã, em 1943, já se faziam as ingerências, pelas forças aliadas, para a criação de um novo órgão em substituição da Liga” (Cunha; Migon; Vaz, 2014, p. 333). E assim, a Organização das Nações Unidas foi criada no ano de 1945, sob diversas premissas. Mesmo com tantos objetivos descritos na sua Carta da ONU, o autor Eugênio V. Garcia, em sua obra denominada “De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945”, resume que “Seu propósito supremo podia ser expresso em uma única palavra: segurança” (Garcia, 2011, p. 159).

A experiência falida da Liga das Nações, levou os principais idealizadores da ONU, (especialmente os Estados Unidos e o Reino Unido), a criarem uma estrutura institucional que, embora mantivesse a retórica do universalismo, concentrasse o poder decisório nas mãos das grandes potências vencedoras da guerra (novamente), dando origem ao Conselho de Segurança (CSNU) e no direito de veto dos cinco membros permanentes (Garcia, 2011, p. 159). No início das discussões, havia apenas quatro membros permanentes: Estados Unidos da América, Inglaterra, Rússia e China. Porém, a França também é somada posteriormente.

O que muitas pessoas não sabem, trata-se de o Brasil ter sido considerado para fazer parte dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Embora o país não estivesse presente nas discussões iniciais do Conselho, o Estado latino-americano foi cogitado por diversas razões, como a simpatia que Roosevelt possuía pelo Vargas, mais um aliado dos EUA com permanência e até mesmo, uma possível liderança hemisférica (Garcia, 2011, p. 161). A hipótese nasceu da concepção regionalista de Roosevelt, que via no Brasil um parceiro fiel dos EUA e um possível contrapeso à Argentina, considerada, à época, simpatizante do Eixo (Garcia, 2011, p. 160-161).

Porém, mesmo com a ideia aparecendo, a possível adesão do Brasil como membro permanente do Conselho, foi frustrada nas discussões subsequentes. Os britânicos e soviéticos, se opuseram ao aumento do número de assentos permanentes, temendo criar precedentes regionais ou enfraquecer o poder dos “grandes” (Garcia, 2011, p. 163-164). Ao analisar esse argumento, torna-se claro que o precedente significaria outros países buscando a posição permanente, como o Canadá, ou até mesmo a Austrália.

Tratando-se das discussões internas, existia uma forte cautela acerca das atitudes que a política externa brasileira deveria tomar em busca do assento permanente. O Brasil teve uma atitude drástica e longe da diplomacia tradicional brasileira no acontecimento do veto da Alemanha e a saída da Liga das Nações. Diante desse cenário, muitos diplomatas consideravam o momento passado como uma espécie de “fiasco” e o Brasil não deveria cometer o mesmo erro. “Para os cééticos, evitar a repetição de uma situação constrangedora como a de 1926 parecia ser motivo forte a desestimular nova investida na organização mundial que se ia criar em 1945” (Garcia, 2011, p. 169).

Com a divisão de ideias, a política externa brasileira adotou uma postura muito mais cautelosa que na década de 1920 na Liga. Para a obtenção dos seus interesses, Vargas orientou uma abordagem mais branda, que consistia em não defender diretamente o lugar do Brasil no assento permanente, e sim, que a América Latina deveria possuir um país permanente (Garcia, 2011, p. 175). É possível concluir que, caso a América Latina recebesse um lugar permanente no Conselho de Segurança, o Brasil seria o candidato natural para ocupar a posição.

Na Conferência de São Francisco de 1945, o Brasil continuou com a sua postura cautelosa e defendendo os direitos da América Latina. Porém, “a morte de Roosevelt, imediatamente sucedido pelo vice-presidente Harry Truman, em 12 de abril de 1945, representou duro golpe às aspirações brasileiras. Roosevelt, com seu continuado apoio a Vargas, havia sido grande simpatizante da causa brasileira” (Garcia, 2011, p. 171). As tentativas brasileiras não obtiveram êxito e, igual o

contexto atual, a América Latina não conseguiu a sua posição permanente, e muito menos, o Brasil.

Com esse resultado, o Brasil rapidamente aceitou o apoio americano para integrar o Conselho de Segurança como membro não permanente, já que, “os EUA estavam preparados a dar ‘forte apoio’ a um assento não permanente para o Brasil. Quanto à alocação ao Brasil de um assento permanente, [o secretário de Estado] Stettinius foi incisivo ao afirmar que os EUA não iriam insistir nisso.” (Garcia, 2011, p. 167). Após 1945, o Brasil continuou a adotar sua postura pacífica e defensora dos Direitos Humanos e é o país do Sul Global que mais possui mandatos de países não permanentes no Conselho de Segurança (Albuquerque; Sénéchal, 2024, p. 146).

Ao analisar a criação da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, é possível perceber as claras diferenças, e pode-se afirmar, que a ONU buscava solucionar os erros cometidos na Liga, como ao ser uma organização multilateral com a presença até mesmo dos países que perderam a Segunda Guerra Mundial. A tentativa é muito importante para o cenário geopolítico atual, mas ao analisar o Conselho de Segurança e os cinco países que possuem o poder de veto, torna-se claro que os mecanismos internos foram construídos para reconhecer e perdurar o predomínio das grandes potências globais da época. A tentativa falha do Brasil de entrar no Conselho, apenas mostra o quanto o sistema não quer que as médias potências possuam os “mesmos direitos”.

3.2 A reforma da ONU

Ao tratar da atuação na ONU na atualidade, existe uma infinidade de argumentos de autores diferentes acerca do que a organização significa e do seu propósito, de fato. Muitos consideram que a ONU não possui o poder e o protagonismo na sociedade internacional proposto. Já outros acreditam que deveria ser criada uma outra organização internacional que suprisse as novas demandas do século XXI (Herz, 1999, p. 78). Porém, “a maior parte dos analistas do funcionamento, do papel e da história da ONU, assim como as lideranças políticas

que vêm se manifestando sobre o assunto, concordariam que uma revisão institucional é o caminho mais viável para adaptar e revigorar a organização” (Herz, 1999, p. 78).

A ideia de reforma na ONU veio à tona após o fim da Guerra Fria, que foi um momento político extremamente intenso e que mudou a forma como o mundo funcionava. Segundo a autora Monica Herz (1999), a reforma da ONU abordaria uma série de fatores dentro da organização, para que se adaptasse às novas necessidades da comunidade internacional e o seu contexto geopolítico. Diversos temas entraram em pauta, como por exemplo a mudança do conceito de soberania, a proposta de não intervenção nos assuntos domésticos dos países, a forma que a ONU se organiza, o Conselho de Segurança, regionalização, democratização e diversos outros.

As insatisfações com a forma que a Organização das Nações Unidas atua não são recentes e podem ser observadas ao longo das últimas décadas. Porém, nos últimos anos elas vem crescendo ainda mais com os países que recebem ajuda humanitária e alegam que a ONU mais atrapalha que realmente ajuda. Marianna Albuquerque e Gustavo Sénéchal no artigo “Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022-2023)” trazem à tona a insatisfação de alguns países e como o pensamento das “ajudas”, na verdade, parecem ser apenas, mais um mecanismo de poder do Conselho de Segurança.

[V]ale observar, ainda, sobretudo nos temas regionais africanos, reverberações da perspectiva denominada nos contextos acadêmicos de “decolonial”. O ano de 2023 foi paradigmático nesse sentido, quando Sudão, Mali e República Democrática do Congo comunicaram às Nações Unidas que, mesmo em meio a crises domésticas complexas, queriam terminar com a presença das missões da ONU em seus territórios – no caso sudanês, a missão política especial (UNITAMS), e as missões de manutenção da paz no Mali (MINUSMA) e na República Democrática do Congo (MONUSCO). Os três países reiteraram o interesse de continuar a receber apoio da organização por meio de seus fundos, programas e agências, e com a manutenção dos escritórios do coordenador residente. Entretanto, foram categóricos quanto à determinação de deixarem de ser objeto de mandatos do Conselho de Segurança.

Uma das discussões mais fortes acerca da reforma da ONU, trata-se da necessidade de reforma no Conselho de Segurança, que foi criado em um contexto geopolítico completamente diferente do pós-Guerra Fria e as décadas subsequentes. Nos últimos 30 anos, intensificaram-se os questionamentos sobre a legitimidade e a eficácia de um órgão decisório que permanece, em sua estrutura básica, inalterado desde 1945, apesar das transformações profundas no sistema internacional. As potências que possuem assentos permanentes, já não são as únicas no sistema internacional, que hoje é multipolar e, não faria mais sentido, a reforma não acontecer.

A Carta das Nações Unidas afirma que o Conselho seja composto por 15 membros: cinco permanentes, que consistem nos Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França (tais países possuem o poder de veto dentro do Conselho, o que traz para os mesmos o poder decisivo de qualquer deliberação), e dez não permanentes eleitos para mandatos de dois anos. Esse sistema institucional foi moldado durante à época de fundação da ONU, e consistia na correlação de forças do final da Segunda Guerra Mundial. Porém, o desequilíbrio geopolítico após a criação da ONU, e consequentemente, dentro da composição do Conselho até o século XXI, tem motivado apelos crescentes por sua reestruturação.

A demanda por reforma assume diversas formas. Um dos lados é representado pelos interesses dos países emergentes, como Brasil e outros estados do Sul Global, que reivindicam assentos permanentes como forma de corrigir o déficit de representatividade e reconhecer seu peso político e econômico atual (Mendes, 2015, p. 115). Essa questão mostra-se extremamente complexa devido ao desacordo sobre o modelo de expansão, já que, existe um desafio que não tem como ser desviado: qualquer reforma do CSNU requer emenda direta na Carta da ONU e, para isso acontecer, é necessária a aprovação de dois terços por parte da Assembleia Geral e ratificação de todos os membros permanentes (Herz, 1999, p. 85).

Uma espécie de reforma no sistema, jamais será aprovada pelo conselho permanente, se não for do interesse do próprio conselho permanente. A estrutura da ONU foi criada com um mecanismo que dá poder de veto à própria reforma, e assim,

passar projetos que são majoritariamente do interesse de médias potências ou pequenos países, torna-se uma tarefa que, pode-se dizer, é quase impossível diante do contexto atual.

3.3 O Brasil no Conselho de Segurança da ONU

É possível notar que, entre a Liga das Nações e a ONU, o Brasil construiu a sua história, constantemente marcada pela tensão entre ambição e realidade, sempre querendo uma posição melhor, sem conseguir efetivamente o resultado. A Liga, mesmo que de uma forma dolorosa, ensinou o custo do Brasil se imaginar com uma importância para o sistema internacional, que não era real.

Já a ONU revelou que mesmo engajamento constante e a utilização do *soft power* constante não garantem acesso ao momento crítico decisório do sistema internacional, que é o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A narrativa da quase entrada do Brasil como membro permanente, em 1945, demonstra não apenas a tentativa do país em ser notado, como também, os seus limites diante de todo o contexto internacional. O autor Tiago dos Reis Rocha, em seu trabalho denominado “O pleito brasileiro pela conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU: uma crítica a estratégia de *soft power* da política externa do país” afirma que:

a visão *soft power* da política externa brasileira com uma visão mais amparada numa perspectiva realista, pode-se observar que a tendência brasileira de aposta demasiada no multilateralismo entre outros quesitos que configuram o comportamento do Brasil em sua busca de maior protagonismo internacional, falha no mínimo num ponto central de qualquer política de poder minimamente reconhecida, que estaria no quesito “poder real”, ou poder militar, ou seja, a sua capacidade factual de fazer valer os seus interesses no sistema. A questão a que se propõe apresentar é que o Brasil apresenta o seu poder brando, e talvez até disponha de significativo poder potencial, mas o desinteresse do país em converter isso para uma capacidade militar mínima para um posto de “potência” a que se candidata, compromete o alcance de qualquer eficácia em seus objetivos (Rocha, 2011, p.78).

Para o Brasil, o Conselho de Segurança das Nações Unidas representa tanto uma espécie de símbolo de exclusão histórica, quanto um espaço de afirmação diplomática recorrente. Desde 1946, o país ocupou 11 mandatos como membro não permanente, mais do que qualquer outro Estado do Sul Global como um todo (Albuquerque; Sénéchal, 2024, p. 146). A partir da década de 1990, o Brasil fez questão de, em cada mandato, reafirmar a retórica da necessidade de reforma do Conselho e da busca por uma posição permanente. Essa mostra-se uma ambição antiga que busca prestígio, compromisso com o multilateralismo e desejo incansável de protagonismo.

3.4 A contribuição brasileira nas missões de paz da ONU

Mesmo com tal exclusão histórica do Conselho de Segurança como membro permanente, o Brasil tem mantido, ao longo de décadas, um forte compromisso com a paz e a segurança internacional. Esse engajamento se expressa, sobretudo, pela sua participação ao longo das décadas nas operações de manutenção da paz (OMP) das Nações Unidas, também chamadas missões de *peacekeeping*. O Brasil é um dos mais tradicionais contribuintes de efetivos militares para essas operações, com envolvimento ativo desde 1956 e participação em pelo menos 22 missões até o final do século XX (Lanes, 1998, p. 14).

A Carta da ONU, em seus artigos 1º e 2º, define como propósito fundamental a manutenção da paz e da segurança internacionais. O Brasil, com o intuito de promover soluções pacíficas dos conflitos, aderiu de forma sistemática a esse princípio, contribuindo com tropas, observadores militares, policiais e especialistas civis em diversas missões (Lanes, 1998, p. 14-15).

Com essas ações, o país acaba conseguindo melhorar a sua imagem perante o cenário internacional. A utilização do *peacekeeping* acaba sendo mais um bom instrumento da política externa brasileira, tornando as forças armadas brasileiras reconhecidos por sua atuação profissional, já que, “em todas as oportunidades que se apresentaram, nossos efetivos demonstraram alto nível de capacitação técnico-

profissional, com um desempenho destacado internacionalmente” (Lannes, 1998, p. 15).

Essa performance contribui cada vez mais para a construção de uma imagem de confiabilidade e imparcialidade do Brasil nos diversos cenários, o que fortalece sua diplomacia de *soft power*, mesmo que alguns estudiosos a critiquem. No entanto, essa notoriedade técnico-militar não significa que o Brasil eventualmente terá acesso aos mecanismos centrais de decisão da ONU, revelando, mais uma vez, a dualidade e dificuldade entre contribuição prática e influência institucional.

Vale a pena ressaltar que para o envio de tropas em missões, é necessário a aprovação interna no país, o que reforça uma postura de autonomia estratégica, que evita o alinhamento automático com coalizões lideradas por grandes potências. Essa questão evidencia que a política externa brasileira procura combinar engajamento com princípios de legalidade internacional e não-intervencionismo, o que é benéfico para a nação como um todo e a sua participação na sociedade internacional.

Porém, a Organização das Nações Unidas acaba possuindo limites que podem ser considerados estruturais. Conforme anteriormente citado, “a Organização será tão eficiente e eficaz quanto seus Estados-membros, em particular as grandes potências e os países detentores de assento permanente no Conselho de Segurança lhe permitirem ser” (Lannes, 1998, p. 16). Essa questão apenas evidencia a centralidade do Conselho e, por consequência, os limites da influência de países que não integram os cinco assentos permanentes.

A contradição mostra-se evidente. Mesmo sendo um país que contribui regularmente com tropas, logística, pessoal especializado e a sua diplomacia reconhecida ao redor do mundo, o Brasil permanece à margem das decisões sobre o envio e a condução dessas mesmas operações. Esse cenário se agrava se levarmos em consideração que muitos membros permanentes raramente participam de forma direta nas missões em campo.

Novamente o dilema da política externa brasileira evidencia o paradoxo central da sua inserção na ONU, que está entre o país cumprir funções de Estado responsável, investir recursos humanos e materiais em prol da paz internacional, mas

continuar a ser tratado como um ator periférico nas decisões estratégicas. O *peacekeeping* reforça a imagem do Brasil como potência média confiável, mas não quebra a tradição dos bloqueios políticos que o impedem de transformar esse reconhecimento em poder decisório. Em última instância, a atuação brasileira nas OMPs revela os limites de uma ordem internacional onde o mérito não é, necessariamente, critério de inclusão.

3.5 A proposta brasileira de reforma

Desde a década de 1990, o Brasil passou a defender formalmente a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, afirmando a necessidade de expansão do número de assentos permanentes. Em 1994, o governo Itamar Franco apresentou candidatura oficial à nova vaga. Essa candidatura acaba se sustentando diante de quatro pilares principais: representatividade regional; contribuição histórica à paz; atuação constante em missões da ONU; e credenciais diplomáticas (Mendes, 2015, p. 114). Porém, conforme explicitado anteriormente, essa proposta encontra grandes dificuldades devido a forma como a Organização das Nações Unidas foi criada e se organiza, já que, a reforma do Conselho exige alterações na Carta da ONU, com aprovação por dois terços da Assembleia Geral e ratificação por todos os membros permanentes.

O aumento na quantidade de membros permanente, e consequentemente, no número de países que possuem o poder de veto, acaba acarretando em uma espécie de “perda de poder” dos cinco principais, já que, se antes era preciso cinco votos para algo passar, posteriormente seriam necessários sete ou qualquer outro número, o que transformaria as decisões em processos ainda mais complexos de se chegarem a qualquer tipo de acordo. É possível concluir que nenhum dos membros permanentes possui interesse real em abrir mão dos seus privilégios, e muito menos há consenso entre os demais Estados sobre quais seriam os novos membros permanentes.

Ao analisar melhor a situação, é possível notar que a proposta de reforma, apesar de ser necessária, acaba esbarrando em um dilema dividido em ampliar o

número de membros permanentes, que embora seja melhor, possa se transformar na criação de uma outra elite decisória, só que dessa vez, distinta da anterior. Tratando-se do outro lado do dilema, manter a estrutura atual compromete a legitimidade democrática do sistema, que já se mostra ultrapassada e sem representações regionais.

Mesmo com suas tentativas anteriores frustradas, em 2005, o Brasil articulou-se com Alemanha, Índia e Japão. O grupo consistia na busca de promover, conjuntamente, uma proposta de reforma com quatro novos membros permanentes (que não iriam possuir direito inicial ao veto) e dois novos membros não permanentes para África e América Latina (Mendes, 2015, p. 119). A proposta visava atender a múltiplas demandas regionais e foi uma das que mais chegou perto de ser discutida. Porém, a mesma acabou gerando forte oposição de outro grupo emergente.

O Brasil, apesar de empenhado e sendo uma grande potência regional, acabou encontrando fortes oposições na América Latina, como a Argentina. A proposta dos quatro países pouco avançou diante da resistência de potências permanentes. “Os efeitos seriam: um decréscimo do poder de voto relativo dos membros permanentes com poder de veto (de 16,69% para 12,51%), um ligeiro aumento do poder de voto relativo dos membros sem poder de veto (permanentes e não permanentes, de 1,65% para 1,87%) e uma diminuição da probabilidade de decisão no CS de 29%.” (Mendes, 2015, p. 119). Consequentemente, a proposta não avançou também por resistência de grandes potências, membros dos assentos permanentes, que não estão muito interessados em mudar as coisas como elas são e dividir ainda mais o poder que detêm.

3.6 A atuação brasileira no CSNU: 2022-2023

O Brasil no mandato de 2022-2023, conforme nos anos anteriores, sempre buscou reforçar seu perfil perante o mundo de mediador global, priorizando os princípios do direito internacional, do diálogo e da diplomacia preventiva. “A constância no comportamento brasileiro no Conselho pode ser explicada por um

conjunto de variáveis, a exemplo do papel ‘estabilizador’ da diplomacia profissional” (Albuquerque; Sénéchal, 2024, p. 157). O país claramente ocupou uma posição, que muitos enxergam como ativa e até mesmo, de prestígio na Organização das Nações Unidas nos dois anos, com discursos importantes, dando ênfase a situações complexas, como na guerra entre Rússia e Ucrânia.

Porém, apesar desses feitos memoráveis, torna-se claro que a capacidade do Brasil de influenciar as decisões substanciais do CSNU permaneceu limitada durante toda a história, especialmente diante da polarização atual entre as nações dentro do Conselho, ao observar as desavenças entre os países ocidentais (Reino Unido, França e Estados Unidos da América) e os orientais (Rússia e China). “Essa dinâmica tem inclusive tornado o processo decisório mais difícil e ineficaz, uma vez que a polarização dentro do Conselho tem contaminado o tratamento de boa parte dos temas que constam de sua agenda.” (Albuquerque; Sénéchal, 2024, p. 148). A polarização existente acaba acarretando do uso recorrente do veto por membros permanentes nos processos decisórios. Consequentemente, o Brasil, mesmo com presença ativa, segue restrito à esfera apenas retórica, com baixa capacidade de moldar os desfechos concretos dos conflitos globais, já que suas ações permanecem “engessadas” pela decisão das grandes potências.

A atuação do Brasil nos últimos anos, representa uma estratégia coerente com a tradição diplomática brasileira, que valoriza a construção institucional e o soft power, mas evita confrontos diretos. Talvez, essa seja uma tentativa de não repetir o feito da Liga das Nações e honrar, também, o legado deixado pelo Barão do Rio Branco, de sempre buscar resoluções pacíficas para os conflitos. Porém, essa atuação acaba por revelar os limites da posição atual do Brasil, de sempre ser reconhecido como uma espécie de parceiro confiável, mas ainda fora do núcleo duro da tomada de decisão internacional, como se a opinião fosse importante, mas jamais, crucial.

4 O DILEMA ESTRATÉGICO

A permanência do Brasil na posição de membro não permanente frequente gera um dilema estratégico. É possível analisar que a candidatura permanente do

país se mostra como pouco viável no curto e médio prazo, diante da rigidez institucional da ONU e do pouco interesse que os cinco principais países do Conselho de Segurança possuem. Nesse cenário, o país se vê obrigado a escolher entre manter o pleito e correr o risco do desgaste político conforme aconteceu na Liga das Nações, ou adotar uma postura mais pragmática, operando como liderança moral e regional sem insistir no status formal de potência, tal como ocorreu nos últimos 30 anos.

A postura brasileira revela um paradoxo institucional que já não é novidade e trata-se de que, para se tornar mais relevante, o Brasil precisa de reformas que ele não pode promover sozinho, e na verdade, precisa do apoio das grandes potências mundiais, como ao mesmo tempo, precisa manter boa relação com os detentores do status quo, o que limita seu espaço de contestação. Tal boa relação, na sociedade multipolar e extremamente interdependente, mostra-se crucial para a política externa de um país, que precisa manter-se inserido na comunidade internacional para que suas trocas sejam bem-sucedidas, como importações e exportações. A exclusão de um país pode acarretar em uma situação de calamidade e o Brasil deve evitar isso a qualquer custo. Assim, o país acaba por “atuar dentro das regras de um jogo, mesmo desejando sua mudança” e a paralisia dessa situação marca toda sua trajetória no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A relação do Brasil com o CSNU traz à tona, os dilemas centrais da política externa brasileira: ambição, reconhecimento e seus limites. Desde 1945, o país procura afirmar-se como ator global responsável, defensor do multilateralismo, da paz e da cooperação internacional. Todavia, sua posição estrutural no sistema ONU permanece ambígua, sendo ao longo da história um ator entre os mais ativos dos não permanentes, mas segue excluído do núcleo de poder real e do processo decisório, de fato.

Propor a reforma do Conselho é uma atitude importante, já que, não é possível que os outros países não façam nada para mudar um sistema criado há décadas e que já não se enquadra tão bem no sistema internacional. Por isso, deve-se, pelo menos, tentar trazer soluções para questões regionais e déficit de

representações dos países. O Brasil acaba possuindo um sentimento “eterno” (desde a Liga) de ser reconhecido como um país importante, mas nunca como crucial para o processo decisório, ou incluído como um membro permanente.

No plano teórico, a reforma do CSNU acaba gerando o dilema que já foi discutido tantas outras vezes entre sua eficácia e legitimidade. Ampliar o Conselho pode aumentar sua representatividade, mas também comprometer sua capacidade decisória ou manter a estrutura atual, que acaba por favorecer a ação, mas fragiliza a legitimidade do órgão perante os países em desenvolvimento (Herz, 1999, p. 86).

Os dilemas (tanto do Brasil quanto da reforma do CSNU em si), claramente não chegaram a nenhum resultado. A questão do Brasil trata-se de um medo de repetir o acontecimento da Liga das Nações e permanecer com a história diplomática de ser um país pacificador e que busca sempre o diálogo. Porém, a dificuldade em acontecer a reforma do Conselho é reflexo da disputa por poder existente na comunidade internacional. A forma que a Organização das Nações Unidas foi criada acaba tornando as mudanças ainda mais difíceis, por terem que passar por uma série de processos, que tornam inviável toda a situação. As grandes potências, obviamente, não têm nenhum interesse em diminuir o poder que possuem em prol da comunidade internacional, ou por um Conselho mais eficiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória brasileira nas organizações internacionais estudadas no trabalho, revela, com clareza, a persistência de um dilema estrutural que não é acerca do governo em gestão, conjunturas e estratégias específicas, e sim, a forma que o sistema internacional funciona. Tanto na Liga das Nações quanto na Organização das Nações Unidas, o Brasil apresentou credenciais que, à primeira vista, tornariam possível que o mesmo desempenhasse um papel central no sistema internacional no que diz respeito a sua tradição diplomática, estabilidade institucional, engajamento em missões de paz, respeito ao direito internacional e papel regional destacado. No entanto, ao tratar do ambiente real, essas qualidades não foram suficientes para garantir sua inclusão no núcleo decisório das organizações em que fazia parte,

revelando um impasse entre expectativas de protagonismo (que sempre existiram) e reconhecimento efetivo.

Na Liga das Nações, a tentativa brasileira de obter um assento permanente acabou batendo de frente na resistência das potências europeias e na falta de articulação regional. A crise de 1926 e a subsequente saída do Brasil da organização representaram não apenas uma situação diplomática atípica, como também um marco simbólico de exclusão. Ao estudar a história diplomática do Brasil, esse período mostra-se crucial, por sair das expectativas dos países europeus e do típico que acontecia. Décadas depois, a articulação e desenvolvimento da criação da ONU ofereceu uma nova oportunidade para reposicionar o país, especialmente com a simpatia inicial dos Estados Unidos. Ainda assim, novamente, a ausência de apoio regional, o veto informal das grandes potências e a rigidez institucional impediram o êxito do pleito.

Essa continuidade histórica de frustração apenas revela o quando o sistema internacional dificulta (mesmo que involuntariamente) a adaptação do mesmo às novas demandas do mundo contemporâneo. As organizações multilaterais são frequentemente projetadas para reproduzir as relações de força vigentes no momento de sua criação, e para que o sistema perdure. Como mostra Herz (1999), a própria estrutura da ONU foi desenhada para garantir estabilidade e previsibilidade, e não para democratizar a tomada de decisões globais. Assim, qualquer tentativa de reforma encontra barreiras quase intransponíveis sem o apoio das potências, como a exigência de aprovação unânime dos membros permanentes, o que não é conveniente para os mesmos, já que significa abrir mão de parte do seu poder em prol das médias potências.

Além disso, o caso brasileiro mostra que as dificuldades não são apenas externas, mas também refletem limites internos e regionais. A falta de consenso na América Latina, como as disputas históricas com a Argentina, e a ausência de uma estratégia coesa de alianças reduzem a eficácia da campanha brasileira, já que tornaria o processo mais fácil caso houvesse um consenso na América Latina da

adesão do Brasil. No plano interno, oscilações entre posturas assertivas, *soft power* constante e pragmatismo cauteloso também dificultam todo o processo.

Ao mesmo tempo, seria incorreto e precipitado reduzir a atuação brasileira no sistema internacional a uma narrativa de fracassos a todo momento. Na verdade, a participação do Brasil em missões de paz, sua tradição de abrir os debates da Assembleia Geral da ONU, e seu papel como ator confiável e técnico no G20, no BRICS e em fóruns ambientais, revelam que o país construiu um capital diplomático considerável, ainda que não tenha se traduzido em poder formal.

A principal lição que emerge deste estudo é que se pode considerar que o Brasil opera em um campo paradoxal: é reconhecido e “importante”, mas não incluso e “necessário”, além de ser escutado, mas não decisivo, e é respeitado, mas não tem direito a veto. Essa dualidade da política externa brasileira impõe desafios estratégicos e exige uma reavaliação constante sobre como atuar entre a ambição e a realidade. Como mostrou a experiência na Liga e como continua a demonstrar o processo de reforma do Conselho de Segurança, não basta participar das instituições. Na verdade, é preciso ter condições materiais, políticas e regionais e militares para reformá-las ou até mesmo liderá-las.

Seguindo por essa linha de raciocínio, o futuro da política externa brasileira dependerá de sua capacidade de combinar realismo estratégico com coerência normativa. A reforma do sistema internacional, embora necessária, é extremamente incerta, por depender da “boa vontade” dos grandes *players* mundiais. Assim, o Brasil deverá conseguir equilibrar sua atuação entre a pressão por mudanças e o fortalecimento do multilateralismo existente, sem renunciar à busca por protagonismo, mas reconhecendo que a inclusão no núcleo de poder não será concedida por livre e espontânea vontade das potências, e sim, deverá ser uma longa espera para a mudança de narrativa do sistema internacional, tentando não repetir sua exclusão novamente, como aconteceu na Liga das Nações.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, Marianna; Sénéchal, Gustavo. (2024) Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022-2023). *Revista Cebri*, [S.L.], v. 9, n. 3, p. 144-163.
- Baracuh, Braz. (2006) A crise da Liga das Nações de 1926: realismo neoclássico, multilateralismo e a natureza da política externa brasileira. *Contexto Internacional*, [S.L.], v. 28, n. 2, p. 355-397. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292006000200002>.
- Cunha, Rafael Soares Pinheiro da; Migon, Eduardo Xavier Ferreira Glaser; Vaz, Carlos Alberto Moutinho. (2014). A Liga das Nações: considerações sobre a participação brasileira, êxitos e óbices da predecessora da Organização das Nações Unidas. *Revista de Ciências Militares*, [S.L.], n. 2, p. 317-336.
- Garcia, Eugênio Vargas. (2025) A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 37, nº 1 p. 5-26, 1994. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335893429_A_candidatura_do_Brasil_a_um_assento_permanente_no_Conselho_da_Liga_das_Nacoes. Acesso em: 03 jul. 2025.
- Garcia, Eugênio V. (2011). De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S.L.], v. 54, n. 1, p. 159-177. <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292011000100010>.
- Herz, Monica. (1999). O Brasil e a reforma da ONU. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, [S.L.], n. 46, p. 77-98. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451999000100004>.
- Lannes, Ulisses Lisboa Perazzo (1998). O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*. pp. 1-18. Disponível em: <https://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/lannesmanutencaodapaz.pdf>
- Mendes, Flávio Pedroso. (2015) O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança: uma análise realista. *Contexto Internacional*, [S.L.], v. 37, n. 1, p. 113-142. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292015000100004>.
- Rocha, Tiago dos Reis. (2011). O pleito brasileiro pela conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU: uma crítica à estratégia soft power da política externa do país. *Relações Internacionais do mundo atual* 1 (11): 67-83.

Santos, Norma Breda dos. Diplomacia e fiasco. (2003). Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S.L.], v. 46, n. 2, p. 87-112. <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292003000200004>.

Silva, Alexandra de Mello (1998). Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S.L.], v. 41, n. 2, p. 139-158. <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73291998000200008>.

A TRADIÇÃO DIPLOMÁTICA NA GESTÃO LULA III: A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES DE POLÍTICA EXTERNA

Giovanna Sousa Santos¹

1 INTRODUÇÃO

O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil em 2023 trouxe consigo inúmeras questões em torno da sua gestão, tendo em vista que o governo que antecede o seu retorno é considerado uma grande inflexão na política tanto interna quanto externa. Levando em consideração que este é o terceiro mandato de Lula, o mundo e a sociedade civil passaram a observar com certa atenção as movimentações brasileiras após sua eleição.

Nesse sentido, torna-se importante analisar de modo mais próximo como se dá a política externa do governo Lula III tendo como ponto de partida a ideia de que o mundo atual é diferente daquele que foi de encontro com sua primeira gestão em 2003. Além disso, é importante pontuar o papel do Itamaraty diante do novo governo, levando em consideração a ideia de diplomacia presidencial e o insulamento burocrático do órgão, além da discussão sobre política externa como uma política pública.

Torna-se necessário o estudo aprofundado em torno do Ministério das Relações Exteriores e a possível quebra do seu insulamento visto que, a partir das mudanças ocorridas ao longo dos anos e com a maior participação de novos atores nas decisões de política externa, o insulamento burocrático passa a ser um conceito

¹ Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Membro do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

questionado pela sociedade civil e até mesmo pelo cenário internacional. Ainda nesse sentido, é preciso entender como o Itamaraty atuará num mundo globalizado, com a presença de novos agentes e antagonistas das temáticas em que o órgão historicamente possui posicionamentos.

Para além de um estudo sobre o Itamaraty, o presente trabalho buscará se aprofundar nas temáticas mais relevantes utilizadas pelo governo como motor de participação no cenário internacional, além de buscar compreender como as decisões de política externa atualmente retomam tradições históricas da diplomacia brasileira, como a busca pela autonomia e defesa da soberania.

A primeira parte do artigo buscará tratar do histórico diplomático do Itamaraty e como o órgão precisou se reorganizar diante do processo de redemocratização e da nova ordem mundial. Esse processo vai ao encontro da ascensão de Lula na política, tendo em vista que o mesmo assumiu a presidência pela primeira vez em 2003. A segunda parte do artigo se aterá às mudanças sofridas nos anos recentes e como isso afeta a política externa brasileira, além de elucidar a realidade interna de um país polarizado, com novos atores relevantes nas decisões de política externa e como a sociedade civil tem tido um papel importante nesse processo.

Utilizando de uma metodologia comparativa, o presente capítulo busca tratar das mudanças a partir de um paralelo entre as decisões de política externa dos dois primeiros governos de Lula da Silva em relação ao novo governo, além de um breve confronto entre as ideias do atual governo com a gestão de Jair Bolsonaro, que são antagonistas.

2 A FORMAÇÃO ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Para abordar a Política Externa Brasileira no governo Lula, é importante que seja discutido inicialmente a formação dessa Política como um todo, principalmente no que diz respeito às decisões tomadas historicamente pelo Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty.

Em se tratando do aparato institucional do Ministério das Relações Exteriores, torna-se necessário fazer uma abordagem histórica da formação do mesmo e pontuar conceitos formuladores da Política Externa, visto que a força burocrática institucional do Ministério das Relações Exteriores tem origem principalmente após o fim do período imperial com a visão de Barão do Rio Branco e de toda formulação interna do Itamaraty.

A gestão de Barão do Rio Branco é um marco crucial para o Ministério, visto que sua administração é formadora de toda a base institucional do Itamaraty até os dias de hoje. A figura carismática de Rio Branco fez com que o gabinete do ministro das relações exteriores passasse a ser o órgão principal na formulação da política externa brasileira e trouxe consigo uma união simbólica do próprio ministério como um todo. É importante ressaltar que a presença de Barão do Rio Branco gerou uma certa homogeneização nos cargos diplomáticos até os dias atuais, tendo isso um impacto direto em ambos os períodos aqui analisados (Cheibub, 1985, p.122).

Mesmo após a saída do Barão do cargo, a sua política seguiu sendo vista como promissora e tornou-se um marco crucial para a formulação da política externa brasileira. Diante dessa visão e desse aparato gerado pela figura do Barão do Rio Branco, o Ministério das Relações Exteriores passou a ser visto como órgão altamente independente e até mesmo burocratizado. Aqui é importante pontuar, em que assim como dito por Pasquarelli (2010: 196), nesse momento há uma percepção de um polo de poder comandado pelos Estados Unidos, o que viria a moldar o novo processo de inserção internacional do Brasil.

A formulação da política externa brasileira e sua diplomacia desde então se baseava na ideia de “autonomia do decisor”, em que se via na pessoa do diplomata/ministro das Relações Exteriores aquele que representaria os interesses nacionais de forma a maximizá-los no cenário internacional (Lima, 2002:270). Nesse sentido, é importante pontuar como a autonomia tem papel fundamental na formulação da política externa, sendo esse o motor de grande parte das decisões das gestões futuras, principalmente no primeiro mandato de Lula, em que a inserção

internacional do Brasil é determinada pela busca de uma condição mais autônoma no cenário (Santos Filho, 2024 *apud* Silva e Costa, 2018).

Dentro do contexto da política externa brasileira, o Ministério das Relações Exteriores é o órgão primordial de decisões sobre política internacional, tendo no ministro de Estado o seu agente principal. Porém, como dito anteriormente, o órgão em questão é considerado uma das instituições brasileiras mais burocratizadas do cenário nacional. Por conta disso, e pelo seu alto nível de independência na tomada de decisões, o Ministério das Relações Exteriores é cercado pelo conceito de *Insulamento Burocrático*: “[...] fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social”. (Cavalcante; Lotta; Oliveira, 2018, p. 59)

Tendo em vista o insulamento burocrático presente no órgão e em suas políticas, pode-se inferir que a presença popular e o uso da opinião pública nas decisões de política externa são mínimos ou quase nulos a depender do período. Aqui tem-se uma relação com a teoria Realista de Morgenthau, posto que para o autor, a opinião pública jamais trouxe qualquer ato efetivo para as decisões de política externa e considerá-la seria grande equívoco por parte dos líderes de Estado (Morgenthau, 2003, p. 485). Para alguns autores, a opinião pública, além de não trazer mudanças para as decisões, seria pautada em imediatismo e emocionalismos, o que traria falta de eficácia para a política externa: “Ao fim e ao cabo, a opinião pública não é um bom guia para a política externa porque reflete interesses particularistas, de determinadas minorias com acesso aos círculos de poder” (Lima, 2000:273).

Apesar de ser um órgão conhecido pelo seu alto nível de burocratização, certos períodos colocam em xeque essa ideia, principalmente o período pós-Guerra Fria. Diante da nova ordem mundial, o Brasil passa por uma reorganização interna, levando em consideração a forma como o período bipolar gerou grandes transformações políticas no Estado. O fim da Ditadura Militar e a redemocratização trazem consigo novas temáticas e atores que estarão presentes de ali em diante nos

debates sobre política externa, tornando-se relevante entender como o período vai afetar os próximos governos, inclusive o governo Lula da Silva.

3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A POSSÍVEL QUEBRA DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO

Assim como dito anteriormente, antes de qualquer análise mais aprofundada sobre temas internos, é necessário observar os acontecimentos internacionais visto que os mesmos geram influência ainda que de forma indireta nas políticas internas de um Estado. Nesse sentido, para entender os posicionamentos acerca da política externa, é de extrema importância analisar o contexto da redemocratização e como o cenário internacional passou a moldar a nova ordem mundial.

A década de 1980 e meados da década de 1990 marcam um período ímpar na história das Relações Internacionais. O fim da Guerra Fria, que coloca um ponto final no conflito nuclear entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (Halliday, 1994, p. 56), causa grande impacto nas relações entre Estados, principalmente no que diz respeito à quebra de determinadas coalizões com a União Soviética, fazendo com que surgissem novas alianças ao redor do mundo. Assim como explicado por Sallum Jr. (2011, p. 267), o ato que torna essas mudanças ainda mais perceptíveis no cenário internacional, além de acentuarem a visão sobre a derrota da União Soviética como potência mundial, é a queda do Muro de Berlim que separava a Alemanha Ocidental, aliada do bloco capitalista, da Alemanha Oriental, aliada do bloco soviético. O desfecho da Guerra Fria também coloca um fim na ideia de um mundo bipolar, trazendo uma nova realidade para as relações entre Estados conhecida como multipolaridade, em que a partir desse momento a forte presença ideológica das relações internacionais sofre uma brusca quebra (Cruz Jr., Cavalcante e Pedone, 1993, p. 120 *apud* Casarões, 2011). É a partir dessa nova ordem que ocorre a acentuação das relações interdependentes diante da globalização, que significa dizer “uma dependência mútua entre Estados” (Nye, 2009, p. 251), onde as ações de um governo podem afetar direta ou indiretamente outros Estados.

Assim como dito por Sato (2000, p. 142), o fim da Guerra Fria, e, por conseguinte a globalização que se torna presente nas relações entre Estados, traz consigo certas mudanças na agenda internacional, e apesar de determinados temas já existirem no cenário global, todo o processo de mudança mundial da década de 1980 fez com que essas questões passassem a ser percebidas com maior intensidade.

Os exemplos abundam – indo desde o aumento da presença de temas de política externa em noticiários, passando pelo aumento de cursos de relações internacionais, nota-se uma crescente demanda social por temas exteriores – e contribuem para a reversão de um padrão socialmente tradicional e inegavelmente voltado para dentro (Santoro, 2012 *apud* Ferreira, 2016, p. 227).

A nova realidade de globalização mundial, além de gerar grandes mudanças nas relações internacionais, também traz transformações no que diz respeito a agendas domésticas dos Estados, visto que a partir desse momento ocorre a internacionalização das agendas internas e a politização da política externa, algo que coloca os processos decisórios internacionais dos governos estatais em teste, pois desafiam as formas tradicionais de diplomacia e política externa (Lima, 2000, p. 287). É diante dessa mudança de paradigmas que a discussão sobre política externa como uma política pública ganha força e focos de estudos. De acordo com Silva (2015, p. 17), a política externa passa a ser caracterizada como uma política pública quando a sua formulação se torna parte dos processos de escolha de governo, sendo as ideias debatidas por diversos atores, até mesmo não estatais.

Nesse período, a ideia de que a política externa não faria parte da doméstica torna-se insuficiente, em que a partir de uma análise mais atenta, nota-se que a política externa passa a ser vista cada vez mais pertencente às políticas domésticas, não sendo usada apenas como parte do discurso eleitoral, mas sim como um meio de se alcançar a autonomia no cenário internacional (Pasquarelli, 2010, p. 189).

É no ano de 1989 que ocorrem as primeiras eleições diretas para presidência da República, após 21 anos de Ditadura Militar. A vitória de Fernando Collor, em dezembro de 1989, define as bases que o país seguiria dali em diante, sendo importante pontuar que o prestígio pessoal colocado na pessoa de Collor trouxe um

poder normativo ainda mais acentuado para o cargo da presidência (Sallum Jr., 2011, p. 262).

A adoção do modelo neoliberal como política macroeconômica está diretamente ligada à aplicação do “Consenso de Washington”, em que de acordo com as discussões promovidas nesse encontro, seria necessário que as economias latino-americanas pudessem estar submetidas às forças de mercado (Batista, 2009, p. 195). Nesse momento, a ideia central da utilização do neoliberalismo como modelo possuía uma visão focada principalmente no sentido mercantil, buscando a produtividade e rentabilidade do capital, possibilitando a existência de uma futura economia globalizada (Sallum Jr., 2011, p. 264). Dentro desse contexto, e apesar da grande influência gerada pelo *Washington Consensus*, é importante abordar as relações entre Brasil e Estados Unidos, pois diante da reordenação mundial e da própria política externa, o país se encontraria nesse momento em uma posição soberana em que busca manter relações com base no respeito mútuo e na igualdade de direitos, mas ainda assim, possuem relações estreitas e cordiais com a grande potência (Casarões, 2011).

De acordo com Meza (2002, p. 40), duas características predominantes da política externa, não só da gestão Collor, mas da década de 1990, são as ideias de multilateralismo e universalismo, em que este é a base da inserção internacional brasileira. Em um contexto geral, a reordenação da política externa buscava alcançar três metas prioritárias:

- 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo momentum internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil (Hirst; Pinheiro, 1995, p. 6).

Ainda no que diz respeito ao multilateralismo, é importante pontuar que as discussões e o início do processo de elaboração do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) se deu durante o governo de Fernando Collor de Mello, em que além disso, a participação nos fóruns internacionais torna-se mais significativa, como por exemplo na aprovação por parte do governo brasileiro do texto proposto na Rodada Uruguai do GATT, o qual criava a Organização Mundial do Comércio, além da

participação em organizações como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o Mercosul (Espósito, 2011, p. 9). Outro fato que pode ser analisado com a ótica do multilateralismo e dos novos paradigmas da política externa brasileira, foi a adesão, mesmo que de forma indireta, do Tratado de Não-Proliferação. A partir de 1991, o Brasil assina uma série de acordos em torno da temática nuclear, em que o mais significativo deles é o Tratado de Tlatelolco, assinado em 1967, porém ratificado apenas em 1994 em conjunto com a Argentina, para que os países da América Latina se comprometessem com a Não-Proliferação, em que diante de todas as iniciativas em torno da agenda nuclear internacionaliza-se uma imagem pacífica do Brasil, capaz de facilitar o acesso a novas tecnologias (Sallum Jr., 2011, p. 271). A importância dada ao multilateralismo e à cooperação torna-se explícita desde 1989 com o discurso proferido pelo então diplomata Paulo Nogueira Batista nas Nações Unidas: “Aqui, a cooperação poderá mostrar-se necessária a fim de estabelecer normas de comum acordo a ser observadas tanto por nações desenvolvidas como por aquelas em desenvolvimento.” (Batista, 2009, p. 231).

Ainda no que diz respeito à diplomacia, é importante analisar o funcionamento do Ministério das Relações Exteriores, órgão responsável pelas decisões de política externa ao lado do Presidente da República. Para Paulo Nogueira Batista (2009, p. 211), o Itamaraty não participa ativamente das decisões de política externa no período do governo Collor, e as decisões que lhe couberam, seriam devidas ao seu alto grau de profissionalismo. Apesar disso, é importante ressaltar que para alguns autores, a redemocratização no país causa determinadas modificações internas no órgão, em que, mesmo não alterando a capacidade profissional do Ministério das Relações Exteriores, passa a gerar determinadas mudanças no âmbito burocrático do mesmo (Lima, 1994; Batista, 1993 *apud* Hirst; Pinheiro, 1995, p. 7). Além da redemocratização, outros fatores como o fim da Guerra Fria, a globalização e a liberalização econômica causada pelas mudanças mundiais, também são apontados como movimentos que causaram certas modificações nas decisões de política externa, principalmente em relação ao insulamento burocrático do Itamaraty (Milani; Pinheiro, 2013, p. 26).

A década de 1990 é marcada por grandes transformações internas e externas. O fim do governo militar, juntamente com o fim da Guerra Fria e do mundo bipolar, traz à tona uma nova realidade para a política externa brasileira, de modo a se levar em consideração outros atores, estatais e não estatais, preservando as relações multilaterais. A possibilidade de participação social nos fóruns, coloca em xeque e até mesmo rompe com a formação insulada burocraticamente do órgão responsável pela política externa, trazendo novas reflexões acerca da própria política externa.

É dentro desse contexto que Luiz Inácio Lula da Silva emerge como político. Inicialmente no movimento sindical, participou ativamente das manifestações Diretas Já e das grandes greves ao final do regime militar, tornando-se um importante ator nas mudanças internas brasileiras em meados das décadas de 1980 e 1990.

4 A GESTÃO LULA E SUA POLÍTICA EXTERNA

Para adentrar no atual governo Lula, é importante analisar mesmo que brevemente os ideais e a política externa trabalhada nas suas primeiras gestões, tendo em vista que grande parte do discurso no seu retorno ao governo remonta às temáticas já conhecidas desde os primeiros anos de sua gestão. Na transição Lula - Fernando Henrique Cardoso, apesar de gerar certos questionamentos em torno dos ideais diferentes, houve de modo geral uma busca pelo mesmo objetivo de desenvolvimento econômico e autonomia política (Soares de Lima, 2005, Lafer 2001b, PT, 2002 *apud* Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 275). É importante pontuar que o momento na década de 2000 era de grande abertura para as políticas idealizadas por Lula, tendo em vista que foi um período marcado pela consolidação do processo de globalização, além do que ficou conhecido como “boom das commodities”, em que o preço de matérias-primas é impulsionado pela forte demanda internacional, o que favorecia países como o Brasil. Nesse sentido, a estabilidade econômica e o cenário internacional foram propícios para a busca por uma política externa mais autônoma (Santos Filho, 2023, p. 24).

Nesse período, e devido às grandes mudanças ocorridas no cenário internacional, o Ministério das Relações Exteriores precisou se adaptar à nova realidade. Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Itamaraty passou a se dividir em departamentos para estar mais preparado para os novos temas, como economia, meio ambiente e direitos humanos (Pasquarelli, 2010, p. 205). É importante pontuar que diante de todas as mudanças ocorridas na década de 1990, com o surgimento de novos atores, empresas e grupos de interesse, a política externa sofre o processo de politização. Isso significa dizer que há “um aumento da percepção, na sociedade, de que há componentes partidários em decisões tomadas por um governo, sobre os quais cabe discussão” (Lima e Duarte, 2013 *apud* Lima e Ives, 2024, p.105). Ainda em se tratando dos meios diplomáticos, com a eleição em 2003, ocorre a acentuação ainda maior do conceito chamado Diplomacia presidencial, que tornou-se mais forte na gestão de Fernando Henrique Cardoso, em que a figura do presidente como formulador da política externa traria maior visibilidade para as decisões que dizem respeito ao tema, o que nesse momento acaba por causar certa quebra no insulamento o órgão até então responsável pelas decisões em torno da política externa (Pasquarelli, 2010, p.200).

Ao assumir a presidência em 2003, no âmbito da política externa, Lula possui alguns pontos importantes que busca trabalhar nessas duas primeiras gestões, que acabam por retornar no terceiro governo:

[...] o retorno do multilateralismo como instrumentos diplomático; a retomada a integração regional, com a priorização da América Latina e América do Sul, e reativação os fóruns regionais (UNASUL, MERCOSUL e CELAC); retorno da confiança de investimentos estrangeiros, do relacionamento com os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia em termos de comércio; a reivindicação para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e, um dos aspectos principais para o tema das relações exteriores, a importância do tema da crise climática, com a finalidade de proteger os biomas e a floresta amazônica. (Milani; Ives, 2023, p.131; Almeida, 2023 *apud* Resende, 2023, p. 116)

Tendo abordado de forma rápida os temas principais do primeiro governo Lula, é importante agora entender o contexto nacional do retorno de Luiz Inácio à presidência em 2022. A gestão anterior a essa, de Jair Messias Bolsonaro, entre 2019

e 2022, causou grandes inflexões interna e externamente, em que “o país acaba de dar por encerrado, pelo menos no calendário e no capital humano encarregado do setor, à mais formidável e bizarra ruptura de padrões diplomáticos e da política externa de toda a história nacional” (Almeida, 2023, p.59). Algumas posições tradicionais da política externa foram abandonadas, como por exemplo a política para os direitos humanos, que passa a ser focalizada a partir de um ideal conservado e religioso (Lima; Albuquerque, 2022 *apud* Resende, 2023, p. 114). O viés conservador do governo Bolsonaro e sua forma de condução da política externa evidenciaram de forma contundente o caráter político da política externa, o que novamente traz consigo as discussões sobre política pública e participação da sociedade civil. Nesse sentido, a gestão politizada de Jair Bolsonaro acaba por demonstrar a incapacidade do conceito de Insulamento Burocrático como condutor da política externa (Santos, 2023, p.136). Temas como Meio Ambiente, Direitos Humanos e Direito das mulheres por exemplo, formam o hall de tópicos que foram politizados pelo governo Bolsonaro, a partir de um viés conservador, o que era propício para o período, diante do governo Donald Trump e do quase total alinhamento de Jair Bolsonaro ao governo dos Estados Unidos. Nessa perspectiva:

Diante desse quadro, o ataque bolsonarista aos direitos humanos e, consequentemente, aos princípios constitucionais relacionados a esse tema, é evidente. No entanto, é importante ressaltar que isso não é um fato isolado, mas sim parte de um movimento mais amplo. A ofensiva desse governo não se limitou aos direitos humanos, mas se estendeu a praticamente todas as pautas progressistas, além de valores democráticos fundamentais e interpretações constitucionais. (Tomazella, 2025, p. 53)

Diante de uma última gestão conservadora e isolacionista, apenas a eleição por si já causou grande reação favorável no cenário internacional, e com tamanha legitimidade, Lula conseguiu espaço para consolidar a impressão causada a partir de compromissos e ações (Ricupero, 2024, p.21). Com isso, o governo busca de forma mais acentuada retomar o processo de autonomia já existente nos primeiros governos, agora utilizando a relação com grandes potências de modo a atuar como mediador, estabelecendo diálogos com China e Rússia, por exemplo. Além disso, é um período marcado pelo retorno da aproximação com países emergentes, como o

estritamento de laços e o reforço de grupos como o BRICS+ e G-20, onde em contrapartida, há uma certa desvinculação com o Ocidente no que diz respeito à economia indicando que o Brasil procura reduzir sua dependência econômica de países e instituições ocidentais, diversificando parcerias comerciais e financeiras e fortalecendo relações com outras regiões do mundo (Santos Filho, 2024, p.28). O Brasil de Lula da Silva na sua terceira gestão busca atuar como potência média² a partir de uma dupla inserção no cenário, de modo que tenta se manter distante de uma influência mais incisiva de grandes potências, buscando exercer certa liderança em se tratando das pequenas potências que o cercam regionalmente (Muñoz, 2024, p.97).

A política externa de um país não é apenas uma consequência de fatores internacionais, mas também reflete as transformações internas que moldam suas prioridades e estratégias. Conforme argumentado por Lima (2000), mudanças nas estruturas políticas e sociais internas podem levar a ajustes significativos na atuação internacional de um Estado. No contexto do governo Lula III, essa dinâmica se manifesta claramente. A reconfiguração das relações internas, marcada por uma maior participação da sociedade civil e uma articulação mais estreita entre governo e movimentos sociais, proporcionou um ambiente propício para a reorientação da política externa brasileira. Essa reconfiguração não apenas rompeu com o isolamento burocrático tradicional, mas também revitalizou a diplomacia presidencial, permitindo ao Brasil retomar um papel ativo e propositivo no cenário internacional. A intensificação das viagens internacionais e a busca por uma agenda multilateral mais inclusiva são exemplos dessa nova postura, que visa fortalecer a presença do país em fóruns globais e promover uma inserção mais estratégica e alinhada aos interesses nacionais.

As transformações na realidade política interna de um país frequentemente reverberam em sua política externa, refletindo a interdependência entre os contextos doméstico e internacional. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), mudanças

² De acordo com Keohane (1969), as potências médias dependem dos movimentos de aliança e coalizão em ambientes multilaterais para que possam afetar o cenário internacional. São chamadas de *system-affecting states* (Muñoz, 2024, p.97).

estruturais internas, como a ascensão de novos atores sociais e a redefinição de prioridades nacionais, podem levar a ajustes significativos na atuação externa do Estado. No governo Lula III, essa dinâmica se manifestou por meio de uma diplomacia presidencial mais ativa e engajada, que buscou ampliar a presença do Brasil em fóruns multilaterais e fortalecer relações com países do Sul Global. Essa postura não apenas rompeu com o insulamento burocrático, mas também evidenciou a capacidade do Brasil de influenciar a ordem internacional, alinhando sua política externa às demandas internas por maior justiça social e desenvolvimento sustentável.

Diante dessa realidade, o novo governo tem buscado uma reorganização da estrutura do Itamaraty, que atualmente é comandado pelo chanceler Mauro Vieira e pela embaixadora Maria Laura Rocha na condução da Secretaria Geral. Nesse processo, Lula busca reestruturar internamente o órgão, retomando secretarias dedicadas ao meio ambiente, América Latina, África, Ásia e etc. Além disso, e trazendo o viés progressista do governo, pela primeira vez o órgão terá uma Assessoria de Participação Social e Diversidade, para promover uma maior relação entre sociedade civil e o ministério (Morato Maciel, 2023, p. 20). Apesar da reorganização do órgão, a postura de Lula da Silva retoma a ideia de diplomacia presidencial desde a sua eleição, mas com atos efetivos como as visitas a 26 países no primeiro ano de governo, a participação na COP 27 e os encontros bilaterais (Ricupero, 2024, p.19).

5 AS DIFICULDADES E OS POSICIONAMENTOS NA GESTÃO LULA DA SILVA III

Apesar da tamanha legitimidade e do retorno coberto de incentivos internacionais, o governo enfrenta algumas adversidades para implementar suas propostas. É importante pontuar que o mundo e o Brasil encontrados por Lula em 2023 - ano inicial de sua gestão após o período de transição - são muito diferentes daqueles encontrados em 2003. As tentativas de retorno a uma política antes vista geram grande movimentação, mas é preciso entender o mundo em que o Brasil está inserido atualmente e como isso afeta as decisões de política externa. Como forma de exemplificar essa diferença, é importante pontuar que os anos 2000 foram

marcados por um período de improdutiva ação militar por parte dos Estados Unidos, tendo em vista que o país acabava de passar pelo atentado de 11 de setembro, em que o foco do Estado passou a ser o combate ao terrorismo. Além disso, o alto preço das commodities e a melhora nos âmbitos econômicos e social, possibilitaram uma atuação mais presente dentro do multilateralismo e nas relações mais próximas com o Sul Global (Santos, 2023, p.134). Nota-se, portanto, um ponto de partida diferente no cenário internacional na primeira gestão, e cabe agora entender o mundo diante dos dilemas da atualidade no terceiro mandato.

Diante dessa nova realidade, a politização de alguns temas acaba por gerar a descentralização dessa discussão, fazendo com que outros atores participem cada vez mais do processo decisório. Nesse sentido, e como explicado por Carvalho (2023, p.138), internamente, o governo precisa lidar com ao menos três atores que podem mudar a rota das decisões políticas: O Legislativo (Congresso Nacional), o Itamaraty e a sociedade civil. Internamente, o governo precisa lidar com parlamentares que ainda propagam o viés conservador do antigo governo, e que por sua vez dificultam a implementação de propostas a nível nacional, além de uma população ainda mais polarizada, em que as decisões de política externa podem não ser aceitas por parte da sociedade (Carvalho, 2023, p.137). Ainda no cenário interno, a gestão Lula precisa lidar com uma sociedade cada vez mais polarizada, resquícios deixados pelo último governo, além de um Congresso Nacional formado em maioria pela extrema-direita, que juntos tornam-se uma oposição organizada, capaz de impor sanções e limitar as ações do governo (Santos Filho, 2023, p.26).

Ainda se tratando das grandes mudanças vivenciadas na atualidade que diferem da realidade do primeiro governo, é necessário pontuar que os conflitos internacionais se tornaram ainda mais acentuados e mais graves, o que dificulta as relações com países como o Irã por exemplo. Além disso, e no que diz respeito a América Latina, no primeiro governo Lula da Silva, havia uma certa convergência na região em relação aos ideais de governo, período que ficou conhecido como a chamada “onda rosa”, o que diverge quase que totalmente da realidade atual, onde até mesmo governos de esquerda da região divergem entre si (Ricupero, 2024, p. 23). Assim como dito por Almeida (2023, p.67), há então uma grande questão que

ronda as relações internacionais nesse momento, que é justamente se o Direito Internacional, que historicamente foi utilizado como base das decisões de política externa, continuará sendo esse suporte da diplomacia em relação às novas transformações da ordem mundial.

Diante disso, o governo precisa buscar estratégias capazes de fazer com que sua política externa se torne cada vez mais efetiva para além da ideia de diplomacia presidencial e das decisões focadas exclusivamente na postura dos decisores de política externa. Nesse sentido, o governo tem se amparado grandemente nas discussões em torno da defesa do Meio Ambiente. Inúmeros fatores são capazes de comprovar essa escolha, uma delas foi a presença de membros do governo na COP-27 que ocorreu no Egito, antes mesmo que Lula da Silva assumisse oficialmente o cargo de presidente (Oliveira; Gráss; Jesus, 2024, p. 4). De acordo com Ricupero (2024, p. 22), o governo enxerga na discussão em torno do meio ambiente, a grande inovação da atual política externa quando comparada a política dos dois primeiros governos, pois não era tão central quanto atualmente. Diante da necessidade de investimentos no setor para combate ao desmatamento, o governo defende em seus posicionamentos que esse financiamento deveria ocorrer por parte de países desenvolvidos dentro dos países em desenvolvimento (Lula da Silva, 2022 *apud* Santos Filho, 2023, p.30).

Acima das discussões em torno do meio ambiente, e assim como dito anteriormente, o mundo atual é marcado fortemente por grandes avanços dos conflitos internacionais que demandam uma atuação e posicionamento por parte dos Estados. Conflitos como o de Israel e Palestina afetam de forma direta a realidade nacional, principalmente economicamente, o que causa necessidade ainda maior de um posicionamento inteligente. Nesse sentido e em relação a esse conflito em específico, o Brasil tem buscado uma adesão mais firme aos ideais de paz, ao mesmo tempo que busca uma forma de se manter influente no cenário, a partir da defesa dos direitos humanos e da solução pacífica de controvérsias (Calandrin, 2024, p. 73). Outro conflito que tem exigido grande jogo diplomático por parte do Brasil atual, é o conflito entre Rússia e Ucrânia, o qual também pode afetar de forma significativa a realidade interna do país. Sob essa perspectiva, o governo tem buscado então uma

postura de neutralidade diante do conflito, em que assim como explicado por Muñoz (2024, p.101) não seria conveniente para o Estado brasileiro tomar parte do conflito, onde o Brasil se sustenta na sua posição histórica de equidistância pragmática, buscando certa margem de autonomia para explorar de modo proveitoso a rivalidade entre os centros hegemônicos presentes no conflito. Nessa perspectiva, e em discurso recente, o presidente Lula criticou a grande movimentação de investimentos em poder bélico, posicionando-se de forma contrária à decisão da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) em destilar 5% do PIB nacional para gastos militares. No mesmo discurso, o presidente demonstra preocupação com a instrumentalização dos trabalhos da Agência Internacional de Energia Atômica, alegando inclusive temor de uma nova catástrofe nuclear (Métropoles, 2025), dizendo que “[é] sempre mais fácil investir na guerra do que na paz” (Lula, 2025). Esse discurso demonstra a forma como o presidente busca se posicionar de forma incisiva, e até mesmo contrária às grandes potências, buscando se manter o mais flexível possível dentro do cenário de conflito.

Um fator de grande relevância que é capaz de traçar novas rotas na política externa brasileira no que diz respeito aos grandes centros de poder, é a reeleição de Donald Trump nos Estados Unidos em 2024, o qual possuía relações mais próximas com o ex-presidente Jair Bolsonaro por conta de seus posicionamentos alinhados e semelhantes. Desde o seu primeiro governo, a gestão Trump é marcada fortemente por uma inflexão nos posicionamentos dos Estados Unidos, principalmente em seus discursos extremos. Nessa perspectiva:

Trump valeu-se de estratégias controversas para garantir a vitória, desqualificando oponentes, membros do próprio Partido Republicano, a mídia convencional e o próprio sistema eleitoral do país, dirigindo ataques que misturavam agressividade, humor politicamente incorreto e teorias conspiratórias (Oliveira, 2025, p. 20).

A eleição de Trump trouxe o retorno da extrema direita para o centro do poder dos Estados Unidos, o que por sua vez, acaba por dificultar a relação com o então presidente Lula da Silva, tendo em vista as posições diferentes entre ambos. Apesar disso, desde a sua primeira gestão, e assim como trabalhado por Santos Filho, já havia nos dois primeiros governos, uma tendência a uma desvinculação

com o Ocidente, principalmente no cenário econômico, em vista das relações multilaterais e com outras potências em desenvolvimento (2024, p.28). Essa desvinculação torna-se ainda mais delicada ao analisar os conflitos internacionais, em que países como China e Rússia, parceiros de grupos vinculados ao Brasil como o BRICS, são potências rivais aos Estados Unidos (Carvalho, 2023, p. 138).

Nesse sentido, o governo tem buscado se ater na ideia de autonomia pela diversificação, que se baseia na “adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 283). Há nessa perspectiva, uma organização interna focada na integração regional, em que o governo tem se dedicado de forma mais intensa a essas relações. Prova disso são as viagens internacionais do presidente Lula às regiões da América Latina como para a Argentina para participação da Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), além da formalização de retorno do Brasil à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) por exemplo (Carvalho, 2023, P. 136).

Ainda em se tratando do retorno ao multilateralismo buscado pela gestão Lula da Silva, o governo tem procurado dar cada vez mais legitimidade para os membros do BRICS, tendo sediado a cúpula do grupo no Rio de Janeiro em julho de 2025, recebendo líderes de Estados para a discussão sobre temas influentes ao grupo. Nesse sentido, dentro da organização o Brasil tem buscado reafirmar seus ideais como o fortalecimento do multilateralismo, a promoção da paz em que dentro da declaração conjunta, pedem o fim do conflito em Gaza por meio de esforços internacionais, o combate às mudanças climáticas e promoção do desenvolvimento sustentável evidenciando inclusive a necessidade de financiamento climático acessível a países em desenvolvimento, parcerias para promoção dos Direitos Humanos etc. (Brasil, 2025).

A reunião do BRICS ocorrida no Brasil, evidenciou ainda mais o afastamento entre Brasil e Estados Unidos. Embora em seu documento oficial não tenham citado os Estados Unidos de forma direta, o então presidente Donald Trump por meio de

suas redes sociais, anunciou que países que se alinhassem a políticas antiamericanas do BRICS, sofreriam com tarifas adicional de 10% dentro do pacote de tarifas, chamado “tarifaço” por parte do governo norte-americano. Mesmo que com uma resposta breve por parte do governo brasileiro, após a publicação do documento oficial da cúpula, Donald Trump utilizou novamente suas redes sociais, para sair em defesa do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, alegando inclusive falhas na justiça brasileira. Em face das falas de Trump, o presidente brasileiro além de abordar o conceito de soberania em seu discurso no BRICS, utilizou também as redes sociais para reafirmar o compromisso brasileiro com a democracia, e que não aceitaria interferências no sistema brasileiro:

A defesa da democracia no Brasil é um tema que compete aos brasileiros. Somos um país soberano. Não aceitamos interferência ou tutela de quem quer que seja. Possuímos instituições sólidas e independentes. Ninguém está acima da lei. Sobretudo, os que atentam contra a liberdade e o estado de direito (Lula, 2025).

Outro assunto de grande relevância utilizado pelo governo como meio de inserção e legitimação internacional, são as temáticas em torno dos Direitos Humanos, principalmente relacionado a minorias, direitos reprodutivos e luta contra a pobreza, por exemplo. Em seu discurso de posse, Mauro Vieira, ministro do Ministério das Relações Exteriores, mencionou abertamente os direitos humanos, reforçando a ideia de alinhamento entre política externa e a Constituição Federal, visando promover o combate à discriminação e a violência causadas por orientação sexual e identidade de gênero, a igualdade racial, combate ao racismo e a defesa dos direitos dos povos originários (MRE, 2023b *apud* Resende, 2023, p.117). Os Direitos Humanos, ao lado da pauta ambiental, são temas que foram antes postos de lado pelo governo Bolsonaro, possuindo um viés conservador e religioso, o que afastou o país de foros multilaterais sobre Direitos Humanos. Nesse contexto, e diferentemente dos dois primeiros mandatos em que o governo buscou dialogar com outros setores sobre as temáticas atreladas aos direitos humanos, percebe-se que no terceiro mandato há um movimento por parte do governo em utilizar a pauta como uma resposta ao conservadorismo anterior (Resende, 2023 *apud* Tomazella, 2025, p. 55). Há inclusive internamente uma discussão por parte da Comissão de Direitos

Humanos da Câmara dos Deputados sobre uma possível atualização do Plano Nacional de Direitos Humanos - 3, que foi implementado em 2009 também pelo governo Lula (Congresso em Foco, 2025).

É possível perceber um esforço por parte do governo atual em inserir o Brasil novamente no cenário internacional, mesmo diante de um ambiente conturbado e com inúmeras dificuldades. Há nessa perspectiva a importância da diplomacia presidencial exercida pelo presidente Lula, sendo ele um dos presidentes que mais realizou viagens internacionais na história da democracia brasileira.

Dessa maneira, o governo Lula demonstrou não só interesse em reposicionar o Brasil nas relações internacionais, como também reafirmar e retomar agendas perdidas, como a do meio ambiente. Há na nova estratégia internacional brasileira a busca pela negociação direta com outros líderes, sem o intermédio das estruturas diplomáticas. Exerce a denominada diplomacia presidencial com fervor. (Fernandes; Fernandes, 2024, p.137).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo Lula da Silva é de fato histórico, levando-se em consideração seu terceiro mandato e a legitimação que sua eleição trouxe para o Brasil. Quanto a isso, o governo tem visado trazer novamente discussões presentes nos primeiros mandatos de Lula, mas além de reformular esses temas, a gestão atual também busca desvincular a visão internacional do Brasil atrelada ao governo conservador e isolado de Jair Bolsonaro. Todavia e a partir do exposto no artigo, percebe-se a necessidade de grandes esforços por parte do governo para se manter na posição de líder do Sul Global tamanhas mudanças ocorridas nas últimas décadas.

Diante de um mundo em conflito, nota-se que há uma necessidade ainda maior por parte dos decisores de política externa uma ação diplomática mais dinâmica, capaz de ultrapassar todas as dificuldades causadas pela realidade de confronto entre grandes potências. Embora reconhecido pelo seu potencial “soft power da palavra e do gesto” como dito por Ricupero (2024, p. 24), um mundo em conflito faz com que esse conceito não seja capaz sozinho de alavancar o Brasil diante do cenário internacional.

Para além disso, percebe-se que o conceito de Insulamento Burocrático, fortemente presente no século passado, não é mais suficiente para explicar a realidade diplomática do Brasil. A começar pelos grandes avanços tecnológicos capazes de tornar informações sobre política externa, que antes não possuíam visibilidade, visíveis e acessíveis às massas, ocorrendo assim o fenômeno da politização da política externa. Há também a exposição sofrida pelo próprio conceito de insulamento por parte dos governos anteriores que evidenciaram a insuficiência do mesmo para explicar a política externa. Outro fator que colocou em xeque esse conceito, é a realidade de uma sociedade polarizada que passa a enxergar a política externa como parte dos processos decisórios, em que passam a participar cada vez mais das discussões. Ainda a esse respeito, é possível notar que a política externa passou a fazer parte dos diálogos da sociedade civil, o que mostra que a ideia de política externa como uma política pública deixa de ser apenas um conceito e passa a fazer parte do cotidiano das decisões de política externa. Por sua vez, a sociedade civil passa a ser grande ator responsável por parte dos debates em torno da política internacional, trazendo consigo para além de temas a serem discutidos, seus ideais e posicionamentos.

Assim como em seus primeiros mandatos, Lula retoma em seu terceiro governo o conceito de diplomacia presidencial, capaz de gerar grande euforia no cenário internacional a partir de sua eleição. Não apenas de modo teórico, o governo toma parte desse processo e o utiliza a seu favor, valendo-se de novas formas de inserção internacional, como a coalizão em foros multilaterais, viagens e encontros bilaterais por parte do presidente Lula da Silva.

Diante do exposto, observa-se que apesar da grande legitimidade presente da pessoa de Lula da Silva, evidenciado pela ideia de diplomacia presidencial, e apesar da tentativa de trazer à tona ideais já conhecidos de suas antigas gestões, a realidade interna e externa torna as decisões de política externa por parte do governo ainda mais delicadas e com maiores entraves, principalmente por parte do Legislativo brasileiro - atualmente formado por uma base eleitoral com ideais extremamente opostos aqueles pensados pelo presidente, em que, lembrando do conceito dos jogos

de dois níveis (Putnam, 1988), onde o cenário internacional depende do cenário interno, torna-se ainda mais complexa a participação brasileira internacionalmente.

Contudo, é importante notar que mesmo diante de inúmeras dificuldades, o governo tem sido fiel aos posicionamentos tradicionais de política externa, como na defesa da soberania e da não intervenção, e da solução pacífica de controvérsias, por exemplo. Observa-se a tamanha importância das relações Sul-Sul e da cooperação dentro das organizações multilaterais, sendo essas as grandes apostas do governo como meio de inserção no cenário internacional. A importância dada às temáticas ambientais dentro do multilateralismo também fazem parte do escopo de temas utilizados pelo governo como meio de participação internacional, em que a retomada de tópicos que se mantiveram distantes do foco do último governo retornam com certa força. Constata-se, portanto, que o slogan utilizado na campanha, “União e Reconstrução”, serviu não apenas como motor das políticas internas, mas também como um retorno às tradições diplomáticas historicamente defendidas pelo Brasil no cenário internacional.

Nesse sentido, o esperado é que o governo se mantenha atento às mudanças constantes do cenário internacional e se mantenha firme nos seus posicionamentos internos e externos de modo a buscar uma inserção dinâmica no ambiente internacional e preservar as tradições de política externa, não se mantendo distante de suas tradições e posições históricas, como a defesa da soberania nacional, o princípio da não intervenção, o cuidado com temas carentes da atualidade, como meio ambiente, imigração e defesa dos Direitos Humanos, a presença no multilateralismo e o investimento em discussões bilaterais, buscando também se manter imparcial diante de um cenário em conflito.

REFERÊNCIAS

Almeida, Paulo Roberto De. 2023. “Perspectivas da diplomacia no terceiro governo Lula, 2023-2026”. *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 58-78.

Batista, Paulo Nogueira. 2009. O Impacto do Meio Ambiente sobre a Condição Humana: uma Questão Internacional de Direitos Humanos. In: BATISTA, Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil: ensaios e palestras*. Brasília: Funag, p. 227-241

Bernal-Meza, Raúl. 2002. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 45, p. 36-71.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Declaração de Líderes do BRICS — Rio de Janeiro, 06 de julho de 2025*. Nota à imprensa nº 298. Brasília, 06 jul. 2025.

Carvalho, Thales. 2023. Uma política mais estratégica? Perspectivas para a política externa de Lula III. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 14, n. 68, p. 135–149, 2023. DOI:10.22456/2178-8839.133369

Casarões, Guilherme Stolle Paixão e. 2011. A política externa de Collor de Mello: bases societárias, mudanças institucionais e conjunturas globais. In: *Anais do 3º Encontro Nacional da ABRI*, 3., 2011, São Paulo. Governança Global e Novos Atores. São Paulo: USP, p. 1-26. Disponível em: https://www.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=796. Acesso em: 10 ago. 2021.

Cavalcante, Pedro; Lotta, Gabriela S.; Oliveira, Vanessa Elias de. Do Insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: Cavalcante, Pedro; Lotta, Gabriela S.; Oliveira, Vanessa Elias de. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 2. p. 59-83. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8561>. Acesso em: 21 abr. 2021

Calandrin, Karina Stange. 2024. “Da equidistância ao alinhamento: o posicionamento brasileiro no conflito Israel-Palestina”. *CEBRI-Revista Ano 3*, Número 10 (Abr-Jun): 63-83.

Cheibub, Zairo Borges. 1985. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131.

Congresso em Foco. Comissão de Direitos Humanos debate atualização do PNDH-3. *Congresso em Foco*, 4 jul. 2025. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/109829/comissao-de-direitos-humanos-debate-atualizacao-do-pndh-3>. Acesso em: 9 jul. 2025.

Damasceno Tomazella, L. 2025. Lula III: a retomada de uma política externa voltada aos direitos humanos em um cenário desafiador. *Conjuntura Austral*, 16(73), 49–61. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.142043>

Dos Santos Filho, João Estevam. 2024 Autonomia e seus constrangimentos: política externa do terceiro governo Lula. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 15, n. 69, p. 19–35. DOI: 10.22456/2178-8839.133567.

Espósito, Katiuscia Moreno Galhera. 2011. A Política Externa de Fernando Collor de Mello. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História*, São Paulo, p. 1-14.

Ferreira, Túlio Sérgio Henriques. 2006. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). *Revista de Política Internacional*, Brasília, v. 2, n. 49, p. 119-136.

Fernandes, Ivan Filipe & Guilherme Antonio de Almeida Lopes Fernandes. 2024. “Retomada, protagonismo e equilíbrio: a política externa no novo governo Lula”. *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 123-143.

G1. *Trump promete tarifa adicional contra países do BRICS caso vença eleição nos EUA*. G1, 6 jul. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/07/06/trump-tarifa-adicional-brics.ghhtml>. Acesso em: 8 jul. 2025.

G1. *Sem citar Trump, Lula diz que ninguém está acima da lei no Brasil e que país não aceita interferência de quem quer que seja*. G1, 7 jul. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/07/07/sem-citar-trump-lula-diz-que-ninguem-esta-acima-da-lei-no-brasil-e-que-pais-nao-aceita-interferencia-de-quem-quer-que-seja.ghhtml>. Acesso em: 8 jul. 2025.

Halliday, Fred. 1994. A Guerra Fria e seu fim: consequências para a teoria das relações internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 53-73.

Hirst, Monica; Pinheiro, Leticia. 1995. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 38, p. 5-23, jan. 1995.

Lima, Maria Regina Soares de. 2000. Instituições Democráticas e Política Exterior. Rio de Janeiro: *Contexto Internacional* 22 (2): 265-303.

Lima, Maria Regina Soares de & Diogo Ives. 2024. “Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3”. *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 103-122.

Lima, Maria Regina Soares de; Moura, Gerson. 1982. A trajetória do Pragmatismo - Uma análise da política externa brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 349-363.

Metrópoles. Lula no Brics: “Mais fácil investir na guerra do que na paz”. *Metrópoles*, 4 jul. 2025. Disponível em: <https://www.metrópoles.com/brasil/lula-no-brics-mais-facil-investir-na-guerra-do-que-na-paz>. Acesso em: 9 jul. 2025.

Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. 2013. *Contexto Internacional* 35 (1): 11-41. DOI 10.1590/S0102-85292013000100001. Disponível em:

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=93640398&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 24 ago. 2020.

Morgenthau, Hans J. 2003. *A política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. 3. ed. São Paulo: Universidade de Brasília, Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

Morato Maciel, T. 2023. Avanços e desafios da Política Externa brasileira após 100 dias de governo Lula. *Orbis - Boletim do LEPEB/UFF*, v. 1, n. 1, p. 20-24;

Muñoz, Luciano da Rosa. 2024. O Brasil está de volta: credibilidade e protagonismo na política externa de Lula da Silva. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 15, n. 69, p. 95–106. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133296>.

Nye, Joseph. Globalização e Interdependência. In: Nye, Joseph. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais*. São Paulo: Gente, 2009

Oliveira, Lenira Vitoria Barroso de; Gráss, Natália de Souza; Jesus, Camila Lorena Gomes de. 2024. *A política ambiental do terceiro Governo Lula: a política externa brasileira na constituição da diplomacia ambiental sul-americana*. Brasília: Universidade de Brasília.

Oliveira, Thiago Godoy Gomes de. 2025. *O neonacionalismo e a política externa: um estudo comparado dos Estados Unidos e Brasil (2017-2022)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.

Pasquarelli, Bruno Vicente Lippe. 2010. Política externa como política pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula. *Política Hoje*, Recife, v. 19, n. 1, p. 187–221. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/3837>. Acesso em: 30 jun. 2025.

Putnam, Robert D. 2010. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>

Resende, Isadora Lima. 2023. Política externa brasileira para os direitos humanos: o terceiro governo Lula da Silva. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 14, n. 68, p. 113–121. DOI: 10.22456/2178-8839.133276. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133276>. Acesso em: 30 jun. 2025.

Santos, Mateus José da Silva. 2023. O Brasil que sai das urnas em direção ao mundo: considerações sobre o futuro da política externa no governo Lula. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, ano V, v. 13, n. 37, p. 130–137. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7585070>. Acesso em: 07 jul. 2025.

Ricupero, Rubens. 2024. A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos. *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 18-37.

Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel. 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273–335. DOI: 10.1590/S0102-85292007000200002

DIPLOMACIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA PARA A GUERRA DA UCRÂNIA: ABORDAGEM DOS MANDATOS BOLSONARO E LULA NA PERSPECTIVA DA ROLE THEORY

Guilherme do Prado Afonso Rodrigues¹

1 INTRODUÇÃO

Conforme abordado pelo embaixador Rubens Ricupero, em seu artigo intitulado “A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos”, desde a invasão da Rússia no território ucraniano em fevereiro de 2022, o sistema de segurança europeu e o mundo, como um todo, deixaram de ser aquilo que eram antes (Ricupero, 2024b). O conflito que se iniciou a partir de então é qualificado como a mais grave e destrutiva guerra terrestre em pleno coração da Europa, nos mais de setenta e cinco anos após o fim da Segunda Guerra Mundial (Ricupero, 2024b).

Esta guerra contemporânea que vem sendo travada na Europa consiste numa oportunidade sem igual de avaliar como a política externa brasileira atua perante conflitos internacionais de tamanha relevância. Nesse sentido, neste capítulo, houve a pretensão de interpretar a diplomacia dos dois governos brasileiros que lidaram diretamente com as particularidades e consequências do conflito, sendo estes o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) e o atual governo do presidente Lula da Silva (2023-2024). Além do mais, a necessidade de se estudar tais mandatos presidenciais está no fato de ambos os líderes serem os principais personagens políticos a moldar e condicionar a elaboração e implementação das políticas internas e, como consequência, o norteammento das ações brasileiras perante

¹ Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Membro do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

o exterior. Além também deles representarem os dois espectros políticos antagônicos que compõem a polarização vigente no Brasil desde meados de 2016, a qual deve ser analisada incessantemente por pesquisadores acadêmicos.

Dessa forma, com o propósito de compreender a atuação da diplomacia brasileira perante a Guerra da Ucrânia, foi optado utilizar uma base teórica pouco explorada pela literatura acadêmica de Relações Internacionais no Brasil. Originada na década de 1970, a partir da área de Análise de Política Externa, a Role Theory (ou Teoria dos Papéis), consiste numa teoria que compreende os Estados como sendo atores dotados de papéis a serem desempenhados perante uma mesma estrutura internacional. Assim, haveria uma relação semelhante àquela vista entre indivíduo e sociedade, a qual é abordada em outras ciências sociais. Estes papéis são dinâmicos, na medida em que possuem condições específicas para serem formados, podendo serem influenciados tanto por *policymakers* quanto por atores externos, como outros Estados ou Organizações Internacionais. Portanto, foi estabelecido que o capítulo tem como objetivo principal avaliar qual seria o papel desempenhado pelo Brasil no contexto da Guerra da Ucrânia, de modo a investigar as dinâmicas que se apresentam a partir da adoção do respectivo papel.

2 A ROLE THEORY NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dentro da vasta área acadêmica de Relações Internacionais, existem numerosas abordagens teóricas que proporcionam diferentes formas de enxergar um mesmo fenômeno, cada uma com sua especificidade. Por mais que haja divergências entre as teorias, um aspecto que as une consiste no direcionamento em compreender a forma pela qual os agentes internacionais atuam numa mesma estrutura global, levando-se em consideração o comportamento de cooperação e conflito entre as nações. Desse modo, uma vez que este capítulo se propôs analisar, principalmente, os papéis dos Estados perante o cenário mundial, há de se entender as estratégias e motivações políticas pelas quais um país se baseia para interagir com os demais.

Ou seja, a diplomacia e a política externa dos Estados são conceitos que guiam ao compreender, de modo geral, quais seriam os deveres e possibilidades de

um país no âmbito externo. Isso é percebido quando Amado Cervo (2008, p. 08) escreve que “a diplomacia compreende a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses”. Assim, uma abordagem que tangencia as Relações Internacionais e que permite analisar mais a fundo a política externa seria, como o próprio nome diz, a Análise de Política Externa (APE).

Salomón e Pinheiro (2013, p. 40) argumentam que a essência da APE não se diferencia da essência de sua disciplina mãe, Relações Internacionais. Isso se deve ao fato de ambas abrangerem todos aqueles fenômenos suscetíveis de serem incluídos na relação conflito/cooperação para além das fronteiras nacionais. No entanto, a especificidade da APE está nas ações internacionais de unidades particulares, ou seja, na política externa dos Estados, que pode ser definida como sendo “*a set of actions or rules governing the actions of an independent political authority deployed in the international environment*” (Morin; Paquin, 2018, p. 3).

Dessa forma, o contexto investigado neste trabalho, como um todo, consiste na análise de dois governos distintos - Bolsonaro (2019-2022) e Lula (2023-2024) - perante o cenário internacional, de forma a avaliar como os outros países enxergam a diplomacia presidencial desses dois agentes. Entretanto, a consideração estabelecida aqui é de que a APE por si só não seria suficiente em fornecer argumentos completos para além das ações individuais de Estados e suas respectivas diplomacias, deixando de fora as relações e abordagens sistêmicas, algo que se aproxima mais às teorias de RI.

De forma semelhante, as teorias clássicas de Relações Internacionais (RI) se orientam, de forma mais ampla e geral, a compreender as maneiras pelas quais os Estados interagem numa mesma estrutura, porém sem considerar características pontuais das nações, principalmente aquelas que dizem respeito ao modo pelo qual suas políticas externas são construídas. Por fim, com o objetivo de reunir numa mesma perspectiva teórica as melhores virtudes tanto da APE quanto de RI, foi selecionada a abordagem da Role Theory.

Inicialmente, é de suma importância destacar que a ideia de que papéis guiam indivíduos ou agentes perante um sistema único, o qual assemelha-se ao funcionamento de uma sociedade, não é nova. Esta concepção foi desenvolvida a partir de estudos pré-existentes, desde os anos 1920 e 1930, nas ciências humanas de sociologia, psicologia social e antropologia (Thies, 2009). Ao ter em mãos esta informação, fica nítida a correlação que há entre o estudo do ser humano numa sociedade e a análise de um Estado num sistema internacional.

Assim, há a constatação de que a Role Theory surgiu, a partir destes estudos iniciais, inserida na área de Análise de Política Externa (Holsti, 1970). A abordagem trouxe consigo concepções pertinentes como papéis, performances, expectativas, identidades, mudanças de comportamentos etc., as quais possibilitaram que a Role Theory fosse integrada ao grande debate tanto de RI quanto de APE nas décadas seguintes (Biddle, 1979). Isso foi possível justamente pelo fato da teoria possuir consigo uma vasta abrangência de conteúdo a serem analisados numa relação específica entre agente e estrutura, ou seja, entre país e sistema internacional, de forma a haver um funcionamento semelhante ao de uma sociedade.

Segundo a autora Marijke Breuning, (2022), foi o cientista político finlandês-canadense Kalevi J. Holsti quem introduziu a Teoria dos Papéis às áreas de APE e RI. A partir de seu artigo publicado em 1970, intitulado “National Roles Conceptions in the Study of Foreign Policy”, Holsti dedicou-se a analisar mais a fundo a relação entre agente e estrutura, ou seja, entre países e a estrutura global, e principalmente qual seria a função/papel que um determinado país possui perante esta mesma estrutura. Desse modo, o autor se concentrou, principalmente, em como o ambiente externo molda concepções de um papel nacional, em vez do impacto dos tomadores de decisão sobre estas mesmas concepções de papéis (Breuning, 2022, p. 188). Além disso, complementando aquilo que foi dito no parágrafo anterior, Holsti, por ter sido o introdutor da Role Theory no cenário acadêmico de APE e RI, foi quem trouxe os conceitos oriundos das outras ciências sociais.

A Role Theory na APE e em RI pode ser dividida em duas gerações diferentes. A primeira geração, por um lado, esteve intimamente ligada a uma

interpretação estrutural, dando mais ênfase aos impactos da estrutura na formação dos papéis (Breuning, 2022, p. 189). Enquanto os estudos mais recentes da segunda geração, por outro lado, baseiam-se cada vez mais em insights do interacionismo simbólico, o qual sugere que a relação entre estrutura social e agência humana é, como o nome sugere, interativa (Breuning, 2022, p. 189).

Na primeira geração de autores da teoria, aquele que foi o mais proeminente foi, nitidamente, Kalevi J. Holsti, enquanto na segunda e atual geração, há uma variação maior de teóricos, dos quais podemos citar Cameron G. Thies, Marijke Breuning, Sebastian Harnisch, etc. Neste artigo, foram selecionados textos acadêmicos de todos os autores citados anteriormente, entretanto, por se tratar do fundador da teoria e ser referenciado com certa frequência pelos outros teóricos em seus trabalhos, Holsti foi o autor escolhido como sendo o eixo norteador para chegar à compreensão da teoria a ser exposta neste texto acadêmico.

Em suma, a justificativa pela escolha desta teoria não tão usual em APE e, infelizmente, praticamente desconhecida em RI se dá pela consideração, feita por Thies e Breuning (2012, p. 3), de que a Teoria dos Papéis oferece potencial para a integração entre a Análise de Política Externa e as Relações Internacionais. A APE, bem como as suas abordagens cognitivas, e as teorias de RI, em especial o construtivismo, podem se beneficiar dos resultados do diálogo entre elas a partir da Teoria dos Papéis. Isso se justifica pelo fato da Role Theory ser amplamente baseada em agentes característicos da APE (como os tomadores de decisão política) e no debate que há em RI em torno da relação entre agente e estrutura.

3 PRINCIPAIS CONCEITOS

Aprofundando na parte técnica da teoria, os seus conceitos fundamentais giram em torno da ideia central, explicitada por Harnisch (2010, p. 3) de que *roles* (papéis) são posições sociais constituídas a partir de como um país enxerga a sua própria posição no cenário mundial (*ego*) e também das expectativas que um agente externo (*alter*) tem deste país. Estas duas perspectivas, embora distintas em suas origens, são formadas tendo em vista um propósito funcional para um Estado perante

um grupo ou uma estrutura internacional (Harnisch, 2010, p. 3). Tomando como referência os conceitos que foram postulados por Holsti (1970), para se compreender a essência da Role Theory, faz-se necessário analisar quatro definições-chave: *national role conception*; *national status*; *alter's role prescription*; e *foreign policy performance*, que para tornar o debate nesse ambiente mais fluido, será tratada algumas vezes apenas de performance.

Começando pelo conceito principal, o *national role conception* (NRC) inclui as próprias definições dos *policymakers* (tomadores de decisão política) sobre os tipos gerais de decisões, compromissos, regras e ações adequadas ao seu Estado, e das funções que o seu Estado deve desempenhar no sistema internacional ou regional (Holsti, 1970, p. 245-246). Desse modo, o NRC é, em suma, a própria percepção dos papéis, orientações ou funções apropriadas de um país em relação ao ambiente externo (Holsti, 1970, p. 246). A ideia por trás do NRC se limita, assim, à perspectiva do *ego*, do próprio Estado.

Segundo Silva e Labriola (2019, p. 86-87), Holsti buscou analisar quais seriam as NRC de alguns países por meio do método de análise de discursos dos respectivos *policymakers*.

Holsti (1970) afirma que o estudo cuidadoso dos pronunciamentos de *policymakers* de alto nível hierárquico de um governo pode contribuir para a definição da NRC de um país. Uma das questões mais interessantes da Role Theory é a relevância dada para o discurso como um marcador para a identificação de roles e para a definição das NRCs. (Silva; Labriola, 2019, p. 86-87)

Observando, então, a maneira pela qual os próprios Estados, a partir de seus líderes e seus respectivos discursos, enxergavam a sua própria função perante a política internacional, Holsti (1970) elencou alguns exemplos de papéis que, à época, eram selecionados com certa frequência pelas nações ao descreverem suas diplomacias. Exemplos destes papéis são: *Bastion of revolution-liberator*, *regional leader*, *regional protector*, *active independent*, *anti-imperialist agent*, *defender of the faith*, *mediator-integrator*, *regional-subsystem collaborator*, *developer*, *faithful ally*, *independent*, etc. (Holsti, 1970, p. 260-270)

Seguindo com a próxima definição-chave, de acordo com Silva e Labriola (2019, p. 85), o *national status* pode ser compreendido como uma forma de estratificação dos Estados no sistema internacional. Por meio desta ideia, os países podem ser classificados em categorias (status) diferentes. Holsti (1970) definiu o *national status* como sendo a percepção, por parte dos *policymakers*, do lugar/categoria que o país ocupa no sistema internacional, em comparação com outros Estados. Esse status é frequentemente relacionado ao prestígio, ao respeito e à influência que o país exerce ou deseja exercer nas relações internacionais. Holsti (1970) argumenta que o status pode influenciar os comportamentos dos Estados, moldando suas expectativas sobre seu próprio papel no cenário internacional e afetando suas interações com outros países. O conceito está diretamente relacionado aos papéis nacionais, pois o desejo de se melhorar ou manter o status no sistema internacional pode determinar as ações e a política externa de um país, o que afetaria, indiretamente, nas nuances do papel do país.

Um exemplo usual de categoria na qual divide-se os Estados, ao considerar suas capacidades militares, seria o termo “potência”. No entanto, há de se notar que ao classificar um país como uma “potência média”, por exemplo, explicita-se um status, contudo essa denominação não define especificamente o que é e como deve agir uma “potência média” (Silva; Labriola, 2019, p. 86-87). Porém, em torno deste status, os outros países ajustam suas diplomacias e políticas externas tornando-as harmônicas com o “prestígio” representado por esta outra nação. Isso fica bastante claro quando observamos a opção chinesa por se classificar como um país em desenvolvimento perante o FMI, optando indiretamente por um regime de tratamento distinto dos países considerados desenvolvidos, impactando na sua própria política e na de terceiros para com ela. Portanto, o *national status* impacta no processo de tomada de decisões e ações para o Estado, na medida em que os *policymakers* devem estar cientes das distinções de status internacionais e que suas políticas devem refletir esta dinâmica (Holsti, 1970, p. 242).

Já outra definição, o *alter's role prescription* refere-se às expectativas que os outros atores internacionais têm sobre um Estado específico, moldando ou influenciando o comportamento desse país perante o seu próprio papel. Para Holsti

(1970), as “prescrições” de papel feitos por *alter* (atores externos, como Estados ou organizações) representam uma parte crucial da dinâmica dos papéis, uma vez que a função de um Estado não é apenas aquela que ele próprio define internamente, mas também aquela que é esperada dele no ambiente externo, ou seja, é uma síntese dos dois níveis.

Enquanto, por um lado, o *national role conception* de um Estado é influenciado pela percepção que ele tem de si mesmo (*ego*), por outro, ele também é moldado pelas pressões e expectativas de outros atores no sistema internacional. Em resumo, o *alter's role prescriptions* trata das expectativas externas que os outros atores e/ou países possuem perante o papel de um Estado específico.

Por último, o conceito de *foreign policy performance* (FPP) diz respeito ao padrão comportamental geral da política externa dos governos. Inclui padrões de atitudes, decisões, respostas, funções e compromissos para com outros Estados (Holsti, 1970, p. 245). Dessa forma, a FPP é a maneira pela qual um país agirá no ambiente internacional, tendo como orientação o papel que guia as suas possibilidades e limitações de interação com os outros agentes. Ela é, portanto, a forma pela qual o papel de um Estado se materializa na realidade, transformando ideias em ações, ou seja, em performances.

3.1 O impacto dos decision-makers na formulação dos papéis

Na busca da compreensão sobre a formulação de um papel, mais especificamente o *national role conception*, a figura da liderança ocupa um lugar de destaque. De acordo com Wehner e Thies (2021, p. 1425, tradução livre), ambos teóricos da segunda geração da Role Theory, “os líderes são a espinha dorsal da tomada de decisões em política externa, na medida em que tomam escolhas sobre a continuidade dos papéis existentes, a modificação desses papéis ou a escolha de novos papéis para desempenhar com outras nações no sistema internacional”. Os líderes, também considerados como decision-makers, uma vez no poder, podem trazer a sua “marca pessoal” para o *role* que o Estado buscará promover. Esta subjetividade é uma característica essencial de uma política externa visto que, muitas

vezes, ela altera a forma como o papel é desempenhado ao longo do tempo (Wehner; Thies, 2021, p. 1427).

Tendo em vista que o *national role conception* é a percepção dos papéis, orientações ou funções apropriadas de um país em relação ao ambiente externo, a “marca pessoal” do decision-maker possui impacto em um aspecto que é central para descrever os comportamentos de um Estado no plano externo: a sua influência direta na continuidade ou mudança de um papel. Na medida em que um presidente, por exemplo, dita as orientações pelas quais sua diplomacia seguirá, estes parâmetros pessoais estabelecidos servem como base para a definição de um *role* para o país em questão.

A relevância da análise deste ponto está na previsibilidade das ações de um país perante organismos internacionais, acordos bilaterais ou multilaterais, etc. Para que um papel seja consolidado, ele necessariamente exigiria a continuidade de um discurso, uma vez que este último é uma das fontes primárias dos *roles*. Desse modo, é importante destacar que é possível que um mesmo papel permaneça ativo em um Estado, apesar da mudança de líderes justamente por conta da permanência de uma perspectiva.

Um exemplo deste caso consiste numa mudança de presidentes de um mesmo partido, com perspectivas parcialmente distintas, mas com a permanência dos objetivos e interesse nacional. Porém, por outro ângulo, caso haja uma transição de poder e, acima de tudo, de discursos, o papel adotado pelo país certamente será alterado, como resultado, mesmo com a permanência do interesse nacional. Dessa maneira, em suma, uma consequência notável da figura da liderança é a sua capacidade de mudar completamente o papel do Estado, personificando os papéis do país em seus próprios papéis (Sagarzazu; Thies 2019; Wehner 2020, apud Wehner e Thies, 2021). Assim, as suas próprias crenças e pontos de vista sobre os papéis tornam-se apropriados ao implementar um *role* específico, resultando em uma tentativa de alinhamento entre política externa de país e seus interesses como agente.

4 A DUALIDADE DE PAPÉIS PARA O BRASIL

Indo ao encontro com o que foi afirmado no tópico anterior, a figura de liderança de um país representa uma das fontes centrais da tomada de decisões em termos de política externa. Estes agentes tomam escolhas sobre a continuidade ou mudança dos papéis existentes, além também da escolha de novos *roles* a serem desempenhados em relação a outras nações e atores no sistema internacional.

Haja vista que o Brasil atual passa por um processo interno no qual tanto a voz do governo quanto da oposição possuem destaque ao estabelecer os direcionamentos da diplomacia, existe uma necessidade clara de se analisar os projetos políticos diametralmente opostos de Lula da Silva e de Jair Bolsonaro que foram debatidos ao longo dos últimos anos. Ambos, somados às suas bases de apoio dentro e fora do Congresso Nacional, são os líderes que moldam e condicionam a elaboração e implementação das políticas internas e, como consequência, o norteamento das ações brasileiras perante o exterior.

O ponto que há de ser destacado aqui é que a compreensão das consequências do embate entre os dois espectros políticos possibilita uma exposição de muitos dos dilemas que vive o Brasil no cenário internacional contemporâneo. Havendo uma incompatibilidade de agendas e de interesses, os dois “Brasis” imaginados por Lula e Bolsonaro se tornam conflitivos, impossibilitando o avanço de pautas essenciais ao desenvolvimento do país como um todo. Citando um exemplo pontual, a ausência de uma concretização do acordo União Europeia-Mercosul, havendo um longo período de negociações para tal, foi diretamente influenciada pela gestão do Embaixador Ernesto Araújo à frente do Itamaraty, principalmente em razão das questões climáticas.

Por outro lado, a atual gestão do Ministério das Relações Exteriores, do Embaixador Mauro Vieira, busca justamente atuar de forma intensiva neste tema, o que pode ser visto não só nas negociações do tratado citado, mas também nos assuntos debatidos pelo G20, cuja presidência o Brasil ocupou entre 2023 e 2024. Entretanto, o que pode ser afirmado é que, devido à dualidade de papéis imaginados

pelos dois governos antagônicos, os requisitos para o sucesso de negociações, como o tratado União Europeia-Mercosul, enfrentarão dificuldades em sua implementação.

Para além de outros exemplos, uma vez que a implementação de uma agenda de política externa exige de seu corpo diplomático tempo e, de forma crucial, continuidade, faz-se necessário compreender as rupturas que houve entre os mandatos de Jair Bolsonaro (2019- 2022) e Lula da Silva (2023-2024), tornando inviável o progresso em temas caros ao país.

4.1 O papel do Brasil sob a política externa de Bolsonaro (2019-2022)

Abordar a diplomacia brasileira durante o mandato de Jair Bolsonaro exige que seja dado destaque, inevitavelmente, ao contexto interno do país. A sua eleição como Presidente da República, em 2018, foi resultado de uma notável crise e polarização que se instalou no país à época. Haja vista a profunda divisão política que havia na sociedade e a maneira conflituosa pela qual o governo interagiu com os outros players políticos (sociedade civil, Poder Legislativo, Poder Judiciário, mídia nacional, etc.), a política externa que se estabeleceu obteve características de ruptura com a tradição diplomática brasileira estabelecida no decorrer de décadas.

Desde os anos 1990, a diplomacia brasileira se agrupa em torno de correntes de pensamento, como os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas (Saraiva; Albuquerque, 2022, p. 153-154). Essas abordagens, apesar das diferenças, enxergam a atuação internacional do país a partir de eixos norteadores em comum. Desse modo, as políticas externas deveriam se orientar de forma a prezar por princípios como: soluções multilaterais; a defesa da solução pacífica de controvérsias; a não intervenção e igualdade soberana entre os Estados; e, por fim, o respeito ao Direito Internacional (Saraiva; Albuquerque, 2022, p. 154). Além disso, uma virtude fundamental da diplomacia ao prezar por estes princípios é a relevância dada à continuidade destes, independentemente do governo que assume o poder.

Entretanto, é possível afirmar que entre os anos de 2019 e 2021, o Brasil atuou no plano internacional de modo a não priorizar tais princípios. Segundo

Saraiva e Albuquerque (2022, p. 154), a formulação e a implementação da política externa refletiram a crescente fragmentação do processo decisório e a eventual divergência de interesses entre atores com visões ideológicas e outros que defendem interesses pragmáticos segmentados. Em suma, foi aplicada uma diplomacia baseada na polarização vigente à época. Como consequência, em ruptura com as correntes anteriores, a política externa de Bolsonaro, a partir do Embaixador Ernesto Araújo, teve como base ideológica critérios como o antiglobalismo e o conservadorismo, rompendo com a abordagem majoritariamente pragmática (Saraiva; Albuquerque, 2022, p. 154).

Por outro lado, o sucessor do Embaixador Ernesto Araújo, Embaixador Carlos França, a partir de 6 de abril de 2021, trouxe o discurso diplomático para mais perto da tradição do Itamaraty, reduzindo pontos de atrito com parceiros externos e buscando resgatar a centralidade do corpo diplomático e a previsibilidade no comportamento internacional do Brasil, na medida em que respeitou os princípios descritos por Saraiva e Albuquerque (2022, p. 154-163). Através dessa correção de rumos e da busca de um “retorno à normalidade”, termos como antiglobalismo, climatismo ou anticomunismo perderiam espaço nos discursos oficiais, assim como a relevância de ideias conservadoras e religiosas (Saraiva; Albuquerque, 2022, p. 163).

Como foi afirmado no primeiro tópico deste capítulo, para se analisar o papel de um país, ou, mais especificamente, o *national role conception*, de acordo com Holsti (1970), faz-se necessário compreendê-lo por meio do método de análise de discursos dos respectivos *policymakers*. Dessa forma, devido à síntese e concisão extraída a partir do estudo realizado por Saraiva e Albuquerque (2022) e Ricupero (2024a), em seus respectivos textos acadêmicos, estes autores realizaram em suas obras a análise de discurso da qual é possível extrair algumas conclusões em relação ao *role* do país no respectivo momento.

A fim de estabelecer um levantamento, Rubens Ricupero (2024a), em sua obra “A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2023”, destacou os principais palcos da atuação brasileira em termos de política internacional no período. Desse

modo, a política externa em questão foi marcada principalmente por: uma relação estreita de alinhamento subalterno ao governo Trump, presidente dos EUA à época; uma deterioração da relação com a China; antagonismo e confronto com causas ambientais e de direitos humanos da ONU; e uma “rota de colisão” com a União Europeia (Ricupero, 2024a, p. 710-712).

Justamente nesta perspectiva de que havia uma “erosão da cultura judaico-cristã” no plano externo, Bolsonaro encontrou aliados que seguiam este mesmo discurso. O principal deles, observa Ricupero (2024a, p. 710), foi o então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. O estreito alinhamento entre os dois presidentes serviu, no entanto, apenas para manifestar as afinidades políticas dos dois governos. Dessa forma, os resultados da cooperação bilateral ficaram restritos a uma dimensão política e simbólica, sem gerar impactos tangíveis significativos. Rubens Ricupero (2024a) destaca alguns destes impactos: “Os americanos deram apoio à aspiração brasileira de ingressar na OCDE e também aceitaram o pedido do Brasil de inclusão na categoria de aliado principal dos Estados Unidos fora da OTAN” (Ricupero, 2024a, p. 710).

No que diz respeito à atuação brasileira em órgãos multilaterais, o alinhamento com uma agenda de valores morais e o combate ao “globalismo” torna-se ainda mais nítida. A ideia por trás do “globalismo” pode ser entendida como uma burocracia da elite internacional contrária a soberania e os valores nacionais (Saraiva; Albuquerque, 2022, p. 155). A ameaça do “globalismo” procederá, de acordo com o chanceler brasileiro à época, da imposição pela burocracia da ONU e organismos multilaterais de padrões de comportamento que poriam em risco as sociedades ocidentais (Ricupero, 2024a, p. 711). Como consequência, o então ministro defendeu a necessidade de prezar por uma política externa por meio da qual o Brasil faria parte do combate ao “globalismo”, no intuito de defender os tradicionais “valores ocidentais” e uma doutrina de patriotismo (Saraiva; Albuquerque, 2022).

Em resumo, o governo de Bolsonaro vinculou “a projeção internacional e os votos do Brasil em organizações multilaterais a valores cristãos, buscando introduzir

uma narrativa que substancie essa nova identidade e assim se articule a ações renovadas” (Saraiva; Albuquerque, 2022, p. 155). “ ‘Nossos votos na ONU serão de acordo com a Bíblia’, disse o presidente diante de uma plateia de lideranças evangélicas” (Castro, 2019).

Aprofundando na análise, é necessário abordar também a influência do conceito de *alter's role perspective*. Assim como foi abordado neste capítulo, Holsti (1970) refere-se ao termo como as expectativas que os outros atores internacionais têm sobre um país, influenciando o comportamento desse Estado diante do seu papel. A estrutura internacional de 2019 a 2022, composta tanto por organizações internacionais quanto pelas demais nações, possuía certas expectativas a respeito da forma como o Brasil viria a atuar no âmbito global e regional, as quais, em grande parte, levavam em conta os princípios norteadores da tradição diplomática brasileira citados anteriormente, principalmente aquele que incentiva o país a buscar por soluções multilaterais. Havia, assim, a expectativa de que o Brasil agisse de modo a cumprir com as agendas propostas por esses atores, os quais consideramos aqui como *alter*.

Porém, o MRE, na figura do chanceler Ernesto Araújo, agiu de modo a contrariar tais anseios. Um exemplo deste caso é a forma como Bolsonaro se referiu ao Acordo de Paris sobre o Clima, desejando retirar o Brasil do tratado, seguindo o exemplo da ação de Donald Trump com os EUA (Ricupero, 2024a, p. 709). Assim, o país foi contra a expectativa global de que o Brasil liderasse a agenda de mudanças climáticas, uma vez que, segundo Ernesto Araújo, baseando-se no “globalismo” e “climatismo”, estas pautas supostamente iriam contra a nossa soberania nacional. Além do mais, vale-se destacar a observação feita por Saraiva e Albuquerque (2022, p. 158) de que, a partir dessa diferença de expectativas, foram feitas alterações institucionais dentro do próprio Itamaraty.

Ademais, extinguiu secretarias até então importantes e criou novas pastas, privilegiando relações bilaterais, como é o caso do departamento de Estados Unidos, e reduziu a centralidade de temas multilaterais no organograma, então submetidos à recém-criada Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania. (Saraiva; Albuquerque, 2022, p. 158)

Como conclusão, torna-se possível afirmar que a política externa brasileira, seguindo a perspectiva do presidente Jair Bolsonaro, pode ser enquadrada no papel definido por Holsti (1970, p. 264) como *defender of the faith*, ou, em tradução livre, “defensor da fé”. Ao explicar a ideia deste papel, Holsti (1970, p. 264) demonstrou que alguns governos encaram os seus objetivos e compromissos de política externa em termos de defesa de sistemas de valores contra ataques provindos do exterior. Aqueles que defendem o *national role conception* de “defensor da fé” assumem responsabilidades para garantir a pureza ideológica diante de um grupo de outros Estados, ou também, no caso da diplomacia de Bolsonaro, organizações internacionais (Holsti, 1970, p. 264). É com base na definição deste papel que se torna mais claro compreender a tendência de Bolsonaro ter optado por se alinhar a países como os EUA de Trump ou defender, perante organizações como a ONU, valores morais que guiariam as suas ações, interesses e negociações. O papel de *defender of the faith* do Brasil na política internacional consistiria, então, na defesa de valores morais perante uma estrutura internacional que é representada como uma ameaça às respectivas crenças.

Entretanto, é de suma importância notar que, a partir da gestão de Carlos França à frente do Itamaraty, este papel de *defender of the faith* tornou-se pouco utilizado. Na medida em que, em 2022, o cenário político do Brasil colocaria Bolsonaro numa possibilidade de reeleição, o *policymaker* optou por evitar ações ideológicas no exterior a fim de prezar por um ganho eleitoral. Dessa forma, a diplomacia brasileira voltaria a atuar conforme suas tradições. Com isso, principalmente no contexto da Guerra da Ucrânia, o país agiu a partir do papel de *active independent*. Holsti (1970, p. 262) nos apresenta o conceito de *active independent* dizendo que ele vai além de uma independência política usual, havendo muito mais atividade diplomática. “*In addition to shunning permanent military or ideological commitments, the themes suggest active efforts to cultivate relations with as many states as possible and occasional interposition into bloc conflicts*” (Holsti, 1970, p. 262).

A concepção do papel enfatiza, então, ao mesmo tempo a independência, a autodeterminação, possíveis funções de mediação e programas ativos para aumentar

em número e intensidade as relações diplomáticas e comerciais com outros Estados nas diversas áreas do mundo. Em maior ou menor grau, estas especificações coincidem com a atuação do governo brasileiro perante o conflito ucraniano no decorrer da gestão Carlos França, no mandato de Bolsonaro.

4.2 O papel do Brasil sob a política externa de Lula (2023-2024)

Após doze anos do fim de seu segundo mandato, Luiz Inácio Lula da Silva voltaria novamente a ocupar o cargo de presidente da República ao ser eleito para tal em 2022, derrotando o então chefe do executivo, Jair M. Bolsonaro. O que se torna indispensável abordar nas análises feitas do novo governo Lula, como um todo, é justamente a sua contraposição ao seu antecessor. Reafirmando o que foi explicitado anteriormente, Lula e Bolsonaro são as duas lideranças que moldam a maneira pela qual a política brasileira é executada, de modo que ambos se colocam como o oposto do outro, em um sentido político e ideológico. Dessa forma, as diretrizes que formularam a política externa brasileira no atual governo Lula foram montadas a partir de uma “volta de credenciais”, uma volta aos padrões diplomáticos estabelecidos desde o final da década de 1990 (Saraiva; Albuquerque, 2022). De acordo com o chanceler Mauro Vieira:

A boa notícia, como tem dito o Presidente Lula, é que o Brasil está de volta. [...] A política externa voltará a traduzir em ações a visão de um país generoso, com mais justiça social, comprometido com os direitos humanos, apegado ao direito internacional e disposto a dar uma forte contribuição à sua região e ao mundo. (MRE, 2023).

Dentre as diferenças que podem ser observadas ao comparar a atual diplomacia com a última é a sua clara disposição em colocar o Brasil no centro da agenda ambiental. Justamente em sua primeira fala internacional após tomar posse como presidente, “Lula destacou o legado negativo do governo anterior, cuja política externa isolou o país no mundo e opôs-se ao regime ambiental, a par do aumento dos índices de desmatamento da Amazônia” (Muñoz, 2024, p. 98). Dessa forma, a renovação de credenciais realizada por Lula encontra-se sobretudo no que diz respeito à pauta ambiental.

É indiscutível que, graças em boa parte ao meio ambiente e à Amazônia, a imagem externa do Brasil mudou para melhor de forma rápida e radical, sepultando por completo a reputação de pária. Nessas questões, o Brasil voltou a assumir papel proativo como ator relevante do cenário internacional. (Ricupero, 2024b, p. 32)

Além das divergências notáveis entre Lula e Bolsonaro, há de se destacar também que o atual presidente reassumiu o país em contextos completamente diferentes daqueles vividos pelo próprio no começo do século XXI.

A diferença encontrada por Lula é que as profundas divisões atuais eliminaram praticamente o espaço para consensos internacionais. [...] A agenda passou a ser dominada pela tendência a uma polarização sistemática Estados Unidos versus China (Ricupero, 2024b, p. 25).

Desse modo, Ricupero (2024b) nos alerta que é preciso saber captar as mudanças do cenário internacional a fim de adequar a mensagem da diplomacia às características do contexto externo. “A questão central do retorno ao poder não é reconhecer as mudanças no país e no mundo, mas o líder agir de fato, do ponto de vista psicológico, diferentemente do que fez antes” (Ricupero 2023 apud Muñoz, 2024, p. 100).

Alinhando-se a essa perspectiva, o presidente mostrou-se capaz de identificar as transformações que, nos últimos anos, tornaram o problema ambiental em uma questão absolutamente prioritária e crucial da agenda internacional (Ricupero, 2024b, p. 22). É nesse domínio, com destaque para o meio ambiente, que se concentra o maior percentual de inovação da atual política exterior em comparação aos dois primeiros mandatos de Lula e também ao governo de Jair Bolsonaro.

Além do mais, é necessário abordar o status de potência média em que se insere o Brasil na política internacional contemporânea. De acordo com Lafer (2007 apud Muñoz, 2024), o comportamento do Brasil enquanto potência média caracteriza-se por uma dupla inserção. Em face das grandes potências, o objetivo é manter-se livre de sua influência direta. Em relação às pequenas potências de seu entorno regional, exercer liderança. Ademais, devido a sua tradição diplomática, sua condição de potência média de escala continental o permite ter um papel na

construção da ordem internacional por meio da mediação entre grandes e pequenas potências no plano multilateral.

O *status*, ou *national status*, para Holsti (1970) consiste na percepção, por parte dos *policymakers*, do lugar/categoria que o país ocupa no sistema internacional, em comparação com outros Estados. Esse status é frequentemente relacionado ao prestígio, ao respeito e à influência que o país exerce ou deseja exercer nas relações internacionais. O status do Brasil é de potência média industrializada com margem de autonomia, porém ainda carece de investimentos externos e principalmente de mercados e matérias-primas necessárias ao agronegócio. Uma posição equidistante por parte do governo Lula permitiria o país explorar a seu favor a atual rivalidade entre os centros hegemônicos (Muñoz, 2024, p. 101).

Com este status estabelecido, é possível compreender o principal pilar da política externa conduzida por Lula: a, já citada, agenda ambiental. A agenda ambiental se converteu no pivô da atual política externa porque a emergência climática é hoje prioridade global. Neste contexto, a diplomacia foi construída com base nessa pauta uma vez que era preciso restaurar a boa imagem internacional do país em face da percepção externa de agravamento da crise climática (Muñoz, 2024) além do fato desta agenda sustentar outras agendas internacionais do Brasil. A questão ambiental converte-se, por exemplo, “em uma das mais importantes bases para a retomada do crescimento econômico por meio da atração de investimentos estrangeiros” (Muñoz, 2024, p. 100).

Em entrevista, Mauro Vieira (2023) afirmou que o bloco europeu dá sinais positivos quanto à ratificação do acordo, porém fará exigências adicionais aos países do Mercosul na área ambiental. De fato, o selo verde e a sustentabilidade são muito importantes para os europeus. Assim, a agenda ambiental também poderá contribuir para a recuperação da economia brasileira por meio do aumento das trocas comerciais com a Europa, sobretudo no que tange ao agronegócio. (Muñoz, 2024, p. 100)

A visita do chanceler alemão, Olaf Scholz, em 2023, indica que seu país reconhece o protagonismo brasileiro na agenda ambiental e no encaminhamento de soluções para a crise climática. “O Brasil emerge como parceiro ideal, na medida em

que teria condições de gerar hidrogênio verde com uso de energia eólica e solar” (Muñoz, 2024, p. 100). Os investimentos vindos da Europa indicam o caminho da transição global para uma economia de baixo carbono (Muñoz, 2024, p. 100). Desse modo, o Brasil possui as credenciais necessárias na pauta ambiental para vir a se tornar protagonista ao longo das próximas décadas. Ademais, atuando justamente em prol desta agenda, o Itamaraty estabeleceu tal pauta como prioridade em sua presidência do G20, ao longo do ano de 2024.

A Presidência do Brasil no G20 tem como foco três prioridades principais: 1) o combate à fome, pobreza e desigualdade; 2) o desenvolvimento sustentável, em suas dimensões econômica, social e ambiental; e 3) a reforma da governança global. (MRE, 2024a)

Em suma, a agenda ambiental apresenta oportunidades e desafios para o atual governo. O Brasil certamente tem um papel central a desempenhar na presente transição para uma economia global de baixo carbono em razão de sua matriz energética limpa e de sua biodiversidade (Muñoz, 2024, p. 101). “O desempenho do governo na Amazônia e em meio ambiente continua a ser o fator principal da transformação da imagem internacional do país em sentido nitidamente favorável” (Ricupero, 2024b, p. 33).

Desse modo, é possível determinar o papel da política externa brasileira neste terceiro mandato do presidente Lula da Silva. Tendo em vista que, como foi afirmado, a agenda ambiental se tornou o pilar principal da diplomacia a partir de 2023, o papel que melhor se adequa à política externa até aqui demonstrada consiste no *regional-subsystem collaborator* (Holsti, 1970, p. 265), ou, adaptando ao contexto analisado, *system collaborator*. Este papel coincide com as ações da atual diplomacia brasileira uma vez que ele indica compromissos de longo alcance com esforços de cooperação com outros estados para construir comunidades mais amplas, ou com subsistemas transversais (Holsti, 1970, p. 265).

A partir deste anseio de construir compromissos de amplo alcance, o Brasil tem buscado fortalecer uma governança global centrada na sustentabilidade ambiental, promovendo uma diplomacia ativa que enfatiza a necessidade de ações climáticas conjuntas. A performance deste papel de *system collaborator* atribuído ao

Brasil pode ser observada, na prática, a partir de iniciativas de âmbitos: multilateral, como o G20; regional, como a OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica); e bilateral, como as negociações envolvendo países desenvolvidos, principalmente França e Alemanha. Ademais, existe uma outra pauta internacional que necessita de uma atenção especial.

Desde 2022, o conflito que se intensificou entre Ucrânia e Rússia transformou o cenário não só europeu como de todo o globo. Olhando para a guerra, existe uma clara diferença de interesses do Ocidente, alinhados com os Estados Unidos e a majoritária parte da Europa, e do Oriente, alinhados com a Rússia e a China. Diante deste cenário, o Brasil opta por seguir suas tradições diplomáticas na medida em que adota uma posição de neutralidade, inspirada no conceito de equidistância pragmática - introduzida pela política externa de Getúlio Vargas na década de 1930 -, bem como no princípio de solução pacífica de controvérsias e não-intervenção (Muñoz, 2024). O pragmatismo obtido com esta posição indica que o país busca se manter equidistante tanto na Guerra da Ucrânia como também no cenário de rivalidade estratégica entre os dois polos hegemônicos.

Como foi abordado anteriormente, “o Brasil é potência média industrializada com margem de autonomia, porém ainda carece de investimentos externos e principalmente de mercados e matérias-primas necessárias ao agronegócio” (Muñoz, 2024, p. 101). Por esta razão, a equidistância se mostra fundamental ao passo que permite ao país ganhar de ambos os lados. Ela propicia uma oportunidade para a barganha estratégica entre os dois polos hegemônicos representados por: Estados Unidos e União Europeia, apoiando a Ucrânia; e China, cuja compra de petróleo russo tem auxiliado Moscou a financiar seu esforço de guerra. “O Brasil é um país em desenvolvimento e necessita de acesso a mercados e investimentos externos ocidentais e chineses” (Muñoz, 2024, p. 104).

Indo para além de ganhos econômicos, a atual política externa direciona suas ações em prol de ganhos políticos principalmente por meio da mediação do conflito entre Rússia e Ucrânia, o que justifica caracterizá-la como “ativa”. No entanto, a busca por protagonismo na mediação do conflito é um objetivo difícil de ser

alcançado, uma vez que o país não está isento de ambiguidades que podem emergir no discurso diplomático brasileiro (Muñoz, 2024, p. 96).

Por um lado, o país condena do ponto de vista jurídico a agressão russa à Ucrânia. Por outro, argumenta em favor de uma solução política para o conflito por meio da obtenção imediata de um cessar-fogo, o que, no entanto, poderia privilegiar a ocupação russa no terreno. (Muñoz, 2024, p. 96).

Do ponto de vista político-diplomático, o país somente poderá ter impacto na ordem internacional por meio de coalizões em foros multilaterais. Essa é a única forma de que o Brasil dispõe para buscar ocupar posição relevante na mediação do conflito. Por essa razão, sua neutralidade é fundamental. “Se o país demonstrar predileção por um dos lados, não terá legitimidade suficiente para trabalhar pela articulação de consensos” (Muñoz, 2024, p. 102).

Isto posto, há a constatação de que o papel adotado pelo Brasil, especificamente no conflito entre Rússia e Ucrânia, consiste não em *system collaborator*, mas em *active independent*, uma vez que este se refere a países que não estabelecem compromissos militares com quaisquer das grandes potências. Assim como foi abordado acima, a concepção do papel de *active independent* enfatiza ao mesmo tempo a independência, a autodeterminação, possíveis funções de mediação e programas ativos para estender as relações diplomáticas e comerciais a diversas áreas do mundo (Holsti, 1970, p. 262). A partir da diplomacia brasileira vigente no caso da Ucrânia, estas caracterizações do papel de *active independent* definido por Holsti (1970) podem ser vistas de forma ampla, indo desde a autodeterminação até as funções de mediação.

5 HOUVE UMA TRANSIÇÃO DE PAPÉIS DO BRASIL NO CONTEXTO DA GUERRA DA UCRÂNIA?

Com o estabelecimento das diretrizes das políticas externas do atual e do último governo brasileiro, cria-se um caminho para compreender as principais mudanças e continuidades entre elas. Como foi afirmado ao longo do último tópico, as diferenças que há entre as administrações do embaixador Ernesto Araújo (2019-2021) e do embaixador Mauro Vieira (2023-2024) à frente do Itamaraty passam por

critérios ideológicos, na medida em que estes foram fundamentais para a formulação de suas respectivas agendas. Comparando ambas, é possível destacar as rupturas consideráveis que existem entre os dois discursos antagônicos, ao passo que, com a transição dos governos, houve uma mudança dos papéis principais: de *defender of the faith* para *system collaborator*.

Por um lado, Bolsonaro optou por adotar uma política externa pautada em um confronto entre defensores de valores morais e aqueles que os ameaçavam. Assim, foi estabelecido que o *role* do Brasil a partir de sua diplomacia seria o de *defender of the faith*, uma vez que as ações internacionais do país se baseavam na defesa dos valores pessoais do *decision-maker* no poder. Buscou-se, assim, um alinhamento com líderes do mesmo espectro político, como Donald Trump, Benjamin Netanyahu, Viktor Orbán, etc., diminuindo a atenção dada ao multilateralismo. Este discurso perdeu forças na medida em que o cenário interno levou o presidente a optar por uma postura menos ideológica, mirando a reeleição em 2022. Por esta razão, Carlos França assumiu o posto de Ministro das Relações Exteriores, abordando um discurso mais alinhado com as tradições diplomáticas.

Por outro lado, Lula priorizou uma política externa mais pragmática e voltada para o fortalecimento de uma governança global sobre questões ambientais, climáticas e sociais. Com isso, há de se afirmar que a justificativa utilizada pela gestão do embaixador Mauro Vieira para que o Brasil optasse por esse novo papel encontra-se na necessidade de restaurar a credibilidade do país após os desencontros do governo anterior com o regime ambiental internacional (Muñoz, 2024). Havendo um anseio do atual governo de elevar o status diplomático do Brasil, foi feita a avaliação de que a nova política externa deveria cobrir os erros da administração anterior e, ao mesmo tempo, engajar numa pauta que vem, cada vez mais, se tornando prioridade para a política internacional das grandes potências. Como resultado, o Brasil voltou a assumir papel proativo como ator relevante do cenário internacional justamente graças às ações voltadas para as questões ambientais (Ricupero, 2024b).

Então, em suma, concluímos afirmando que houve uma transição do papel de *defender of the faith* para o papel de *system collaborator* em grande parte devido à

avaliação do novo governo de que o *role* adotado pela gestão anterior não possibilitaria ao Brasil alcançar vitórias diplomáticas significativas, devido ao seu âmbito ideológico e omissos perante o meio ambiente. Ademais, existe um *role* “secundário” que consiste no ponto de convergência entre os governos aqui abordados, uma vez que ele se mostra presente em ambos. No que se refere à Guerra da Ucrânia, tanto Bolsonaro quanto Lula adotaram o papel de *active independent*.

Assim, reafirmando aquilo que foi exposto logo na introdução deste capítulo, a justificativa para a escolha da Guerra da Ucrânia, para além dela ser um contexto de comparação destes dois governos antagônicos, está no fato de que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, nunca houve no “velho continente” um conflito de tamanha gravidade e capacidade destrutiva (Ricupero, 2024b, 26). Indo para além do âmbito militar, a guerra traz consequências políticas e econômicas para todo o restante do globo, devido ao nível elevado que se encontra o processo de globalização e de interdependência entre os Estados.

Desde a invasão russa de fevereiro de 2022, o sistema de segurança europeu e o mundo deixaram de ser o que eram antes. O problema tem implicações de tamanha seriedade para a paz mundial, que exige cuidado extremo nas formulações, que devem ser de preferência escritas e comedidas, não se admitindo atitudes improvisadas ou irrefletidas. (Ricupero, 2024b, p. 26)

Assim como foi abordado nos tópicos anteriores, este *role* de *active independent* faz com que os países, indo além de uma independência simples, optem por atividades diplomáticas mais ativas no cenário internacional. Na medida em que fica enfatizado, então, ao mesmo tempo a independência, a autodeterminação, possíveis funções de mediação e programas ativos para aumentar em número e intensidade as relações diplomáticas e comerciais com outros Estados nas diversas áreas do mundo (Holsti, 1970, p. 262). Ou seja, o país atinge um grau de autonomia ao mesmo tempo em que almeja uma maior inserção global, utilizando-se de suas capacidades diplomáticas para consolidar uma posição estratégica no cenário internacional.

Com o *role* estabelecido, há de observar como ele se materializa na prática, ou seja, é necessário analisar a performance do papel. Primeiramente, analisando

como Carlos França orientou o papel de *active independent* em sua gestão no Itamaraty, em 2022, é possível identificar dois exemplos de atuação do Brasil que se enquadram no respectivo *role*: um prezando pela autonomia e o outro pela equidistância. Como exemplificação da autonomia, a ida de Bolsonaro à Rússia nas vésperas do início da guerra foi justificada como uma ação mirando ganhos econômicos para o Brasil, principalmente no tocante aos fertilizantes, evitando demonstrar apoio aos interesses russos na Ucrânia, ao passo que o próprio presidente à época afirmou que: "Nós temos que ter muita responsabilidade, porque temos negócios, em especial com a Rússia. O Brasil depende de fertilizantes" (Steil, 2022).

Já como demonstração de equidistância entre as partes envolvidas, por um ângulo, o Brasil condenou publicamente a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2 de março de 2022, na Assembleia Geral das Nações Unidas, ao votar a favor de uma resolução que apelava explicitamente à retirada das tropas russas do território ucraniano, favorecendo o país comandado por Volodymyr Zelensky (Lopes; Vazquez, 2024, p. 2). No entanto, por outra perspectiva, o representante do Brasil nas Nações Unidas, embaixador Ronaldo Costa Filho, esclareceu nesta mesma ocasião que o Brasil se opõe tanto às sanções à Rússia quanto ao envio de armas e munições à Ucrânia, afirmando que tais medidas apenas prolongariam o conflito, favorecendo o país liderado por Vladimir Putin (Lopes; Vazquez, 2024, p. 2). Além de, posteriormente, ter se absterido de votar numa resolução da AGNU que suspendeu a Rússia do Conselho das Nações Unidas para os Direitos Humanos, argumentando que evitar a "polarização e politização da questão" era essencial para promover diálogos de paz entre as partes em conflito (Lopes; Vazquez, 2024, p. 2).

Mudando para a gestão seguinte do embaixador Mauro Vieira, em 2023, é visível que o papel se mantém e, indo além, se fortalece no cenário internacional. No âmbito da autonomia, há a constatação de que o comércio bilateral entre o Brasil e a Rússia não apenas persistiu, mas também se fortaleceu, indicando que os interesses nacionais prevalecem acima dos discursos vindos do Ocidente. Há de se destacar que, após a invasão da Ucrânia, o Brasil registrou uma forte explosão nas importações de diesel da Rússia: de apenas 101 mil toneladas em 2022 para 6,1 milhões de toneladas em 2023, um aumento da ordem de 6.000 % (Andrade, 2024).

Esse crescimento expressivo revela um reforço marcante da relação econômica entre Brasil e Rússia, com o país euroasiático assumindo papel central como fornecedor de combustível para o mercado brasileiro. Ademais, o influente lobby dos agricultores do Brasil conseguiu pressionar ambos, Bolsonaro e Lula, para garantir a continuidade da importação de fertilizantes da Rússia (Lopes; Vazquez, 2024, p. 4). Como exemplo de equidistância, há a constatação de que ambos os países enviaram representantes de alto nível para mostrar a importância que davam ao apoio brasileiro. “*President Zelensky sent Vice-President Yulia Svyrydenko to attend Lula’s inauguration, while Russia sent Valentina Matvienko, President of the Council of the Russian Federation*” (Marcondes; Silva, 2023, s/p).

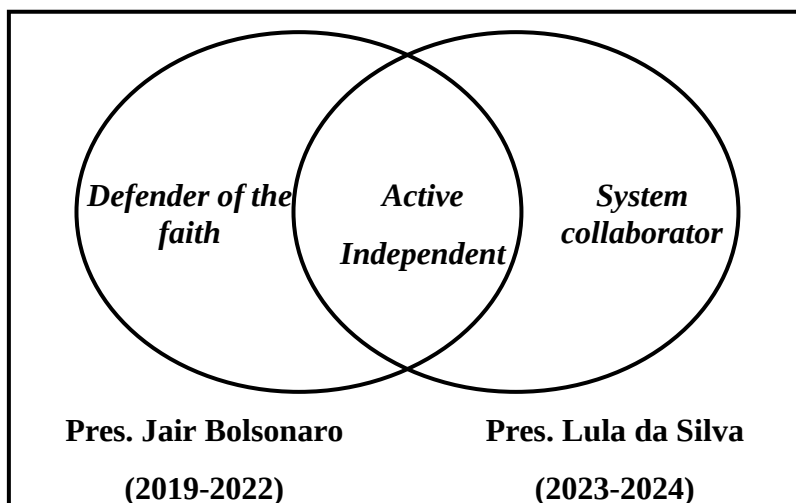
Indo além da atuação observada no governo Bolsonaro, a diplomacia de Lula da Silva intensificou o papel de *active independent*, na medida em que houve uma iniciativa à mediação do conflito na Ucrânia. A oferta do Brasil para desempenhar um papel de mediação pode ser entendida como parte de uma iniciativa do governo de relançar a política externa do Brasil após quatro anos do governo Jair Bolsonaro (Marcondes; Silva, 2023, s/p). A promoção destas credenciais de mediação faz parte do discurso de que “O Brasil está de volta”. Além disso, “o Brasil historicamente desempenhou um papel ativo em diferentes coalizões, como o G-77 e o G-20, passou a maior parte do tempo como membro eleito no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e valoriza o multilateralismo como parte da sua estratégia de política externa” (Marcondes; Silva, 2023, s/p). Ademais, por fim, o papel de *active independent* foi intensificado também devido à ampliação das relações diplomáticas com outros Estados, o que se constata na seguinte citação:

In his inauguration speech in the Brazilian Congress on January 1, 2023, President Lula stated that he intended to “reconstruct the lofty and active dialogue with the United States, the European Community, China, non Western countries and other global actors, strengthening the BRICS, cooperation with African states and breaking from the isolation that the country had been under.” (Marcondes; Silva, 2023, s/p)

Em suma, a conclusão que podemos tirar destas comparações é de que houve rupturas e continuidades relevantes no tocante à política externa. Apesar da transição que houve do papel principal (indo de *defender of the faith*, no governo Bolsonaro,

para o papel de *system collaborator*, no governo Lula), o papel “secundário” de *active independent* demonstrou continuidade, estando presente em ambos os governos, apesar de suas divergências políticas e ideológicas. Esta conclusão pode ser analisada visualmente na Figura 1 abaixo.

Figura 1 - Papéis adotados pela política externa brasileira de 2019 a 2024.



Fonte: compilação do autor.

Entretanto, como observação necessária, há de se destacar que, apesar da continuidade do papel, um aspecto intrínseco a ele alterou-se de forma significativa. A *foreign policy performance* (Holsti, 1970), ou, simplesmente, a performance do papel, entendida aqui como a maneira pela qual um país agirá no ambiente internacional, mudou nitidamente a sua intensidade de um governo para o outro. Se, em 2022, com o embaixador Carlos França, o Brasil agia a partir da autonomia e da equidistância, com a atual gestão do embaixador Mauro Vieira, o país ampliou o *role* de *active independent*, na medida em que, além de obter características de autonomia e equidistância, agiu almejando exercer uma função de mediação e ampliou as suas relações diplomáticas com países diversos. Em outras palavras, acompanhando a fala de Munõz (2024, p. 103) embora o mesmo papel permaneça, uma diplomacia se mostra ativa e de alto nível, enquanto a outra demonstrou ser de baixo perfil, pouco ativa.

5.1 O papel é formado pelo país ou é imposto pelo sistema internacional?

Ao passo que a diplomacia de Mauro Vieira possui a característica de ativa e de alto nível, uma de suas maiores ambições no momento presente é exercer a função de mediador do conflito entre Rússia e Ucrânia. Com a transição presidencial de Bolsonaro para Lula, diferentes países, como os Estados Unidos e a Alemanha, identificaram janelas de oportunidade para buscar o apoio brasileiro ao lado da Ucrânia, demonstrando o interesse destes em inserir o Brasil no contexto político e diplomático da guerra. Ademais, além de ter assumido a presidência rotativa do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Brasil assumiu, em dezembro de 2023, a presidência do G20, aumentando ainda mais o perfil de alto nível e, portanto, ampliando suas potenciais credenciais de mediação (Marcondes; Silva, 2023, s/p).

De maneira geral, a estratégia brasileira para mediação no conflito passa por duas considerações: do ponto de vista jurídico, o país condena a violação da integridade territorial da Ucrânia em cumprimento ao princípio da não-intervenção e à Carta da ONU; politicamente, entretanto, defende uma solução para o conflito amparada na obtenção imediata de um cessar fogo (Muñoz, 2024). O Brasil acredita que esta consistiria numa condição primordial para o fim definitivo das hostilidades.

Ainda como parte da proposta brasileira para mediação, em fevereiro de 2023, o presidente Lula afirmou: “Precisamos encontrar interlocutores que possam sentar-se com o presidente Putin e mostrar o erro que ele cometeu ao afetar a integridade territorial da Ucrânia e temos que mostrar à Ucrânia que é preciso aprender a falar mais, que podemos evitar esta guerra.” (Marcondes; Silva, 2023, s/p). O presidente concluiu observando que considera “necessário criar um grupo de países para negociar a paz” (Marcondes; Silva, 2023, s/p).

O referido “clubes da paz” consistiria num grupo de países com influência direta e indireta sobre a Ucrânia e a Rússia, para tentar iniciar um processo diplomático que eventualmente levaria à paz (Marcondes; Silva, 2023, s/p). A grande dificuldade está em determinar quais países participariam deste chamado “clubes da paz”. A Índia, por exemplo, é membro dos BRICS e, tradicionalmente,

mantém laços estreitos com a Rússia. Outros casos de países mediadores seriam a China, a Indonésia, o México, etc. (Lopes; Vazquez, 2024). Mais recentemente, em setembro de 2024, houve uma reunião de alto nível, organizada por Brasil e China, a qual reuniu 16 países do Sul Global para discutir a guerra na Ucrânia, expressando preocupação com a escalada do conflito e defendendo o respeito à soberania e à integridade territorial conforme a Carta da ONU (MRE, 2024b). Em comunicado conjunto, os países ressaltaram a importância de soluções pacíficas, diplomacia inclusiva, proteção de civis e prevenção do uso de armas de destruição em massa, além de apoio à cooperação internacional em segurança energética e alimentar. Como resultado, anunciaram a criação do “Grupo de Amigos da Paz”, que atuará na ONU para apoiar esforços globais por uma solução duradoura (MRE, 2024b).

A grande questão aqui é que, apesar de haver uma estratégia, existem obstáculos claros que dificultam o exercício da mediação por parte do Brasil e do “grupo da paz”. O maior impasse à paz está justamente na forma como o atual sistema internacional está configurado. Após um afastamento de doze anos como Presidente da República, a diferença encontrada por Lula nos dias atuais é que as profundas divisões entre os polos hegemônicos eliminaram praticamente o espaço para consensos internacionais. Por conseguinte, “propostas de grandes desígnios ou reivindicações do Sul Global, por mais justas que sejam, caem no vazio e são ignoradas” (Ricupero, 2024b, p. 25).

A agenda passou a ser dominada pela tendência a uma polarização sistemática de Estados Unidos versus China. Os conflitos militares de larga escala que retomaram com força tendem a ser encarados através do prisma da rivalidade entre os dois Grandes, mesmo que possuam causas específicas (Ricupero, 2024b, p. 25-26).

A “volta do Brasil”, isto é, o desejo de manter a sua diplomacia ativa num sistema internacional conflitivo, será inevitavelmente acompanhada de divisões, controvérsias e desgastes internos e externos. Há uma dificuldade no mundo conflitivo de nossos dias de manter, em relação aos conflitos, uma diplomacia “ativa”. Para mantê-la, exige-se um nível alto de profissionalismo, principalmente no que diz respeito à capacidade discursiva dos *decision-makers*.

Em contraste com o contexto mundial durante os dois primeiros mandatos de Lula, a atual conjuntura representa um desafio extremo à capacidade do governo de interpretar o sentido das mudanças e adotar perante elas postura que reúna o maior apoio doméstico possível. (Ricupero, 2024b, p. 30)

Por fim, existe a constatação de que os principais Estados envolvidos diretamente na Guerra não se encontram facilmente propensos a adotar propostas de mediação e de paz. Selecionando o exemplo que foi utilizado no subtópico anterior, em entrevista à jornalista da CNN Christiane Amanpour, em fevereiro de 2023, o presidente Lula afirmou que seria necessário criar um grupo de países para negociar a paz, o “grupo da paz” (Marcondes; Silva, 2023, s/p). No entanto, a ideia não recebeu a atenção esperada dos principais atores na Guerra: em Moscou, a iniciativa do Presidente Lula foi recebida sem muito entusiasmo; em Washington, a proposta foi recebida com ceticismo ou mesmo ignorada; em Kiev, o presidente Zelensky também não demonstrou interesse pela estratégia brasileira (Marcondes; Silva, 2023, s/p).

Dessa forma, o contexto gerado por estes obstáculos leva, necessariamente, a um questionamento fundamental para a conclusão deste capítulo. Afinal, o *role* é formado pelo próprio país ou é imposto, limitado pelo sistema internacional?

5.2 A limitação crucial que se torna visível a partir da Role Theory

Como foi argumentado ao longo deste tópico, existe uma pretensão do atual governo brasileiro em exercer funções condizentes com o papel de *active independent*, como estabelecer relações diplomáticas com variadas nações, manter uma autonomia própria perante as grandes potências, prezar pela equidistância e, inclusive, mediar um dos principais conflitos contemporâneos. Essa estratégia e disposição perante as principais pautas internacionais torna tal política externa ativa e de alto nível. A performance deste *role*, no entanto, não vem demonstrando avanços significativos, especialmente no que tange às propostas por mediação, as quais ainda não se concretizaram em negociações claras entre os Estados na linha de frente do confronto. Este argumento se alinha com o que é afirmado por Marcondes

e Silva (2023), os quais mostram que apesar do Brasil ter essa influência diplomática, não só na sua região como no mundo, o país enfrentará desafios em relação a um plano de paz, especialmente porque o país sul-americano tentará mediar uma guerra em que estão em disputa os interesses das maiores potências globais. A mediação, portanto, se tornaria tangível no momento em que estas barreiras fossem superadas, no momento em que a paz fosse colocada acima dos anseios individuais de cada Estado.

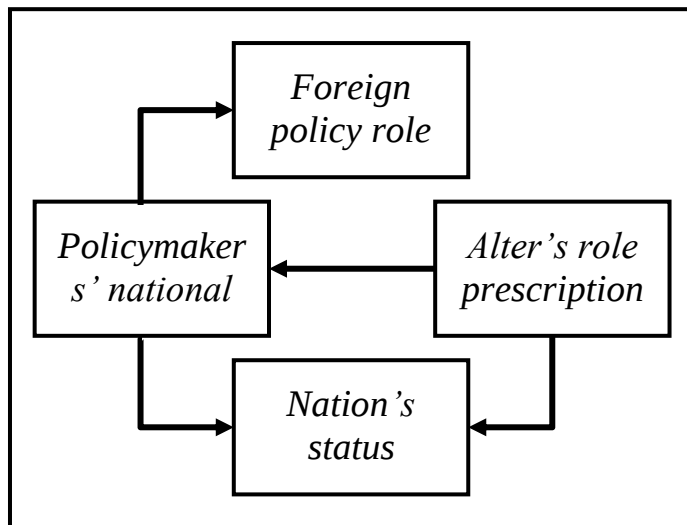
Neste momento, é justa a contribuição teórica dada por Harnisch (2010, p. 3), na medida em que o autor nos revela que papéis são posições sociais formadas a partir de como um país enxerga a sua própria posição no cenário mundial (*ego*) e também das expectativas que um agente externo (*alter*) tem deste país. Estas duas perspectivas, embora distintas em suas origens, são formadas tendo em vista um propósito para um Estado (Harnisch, 2010, p. 3).

A relação estabelecida no contexto analisado do Brasil atuando na Guerra da Ucrânia consiste, assim, num conflito de interesses entre o país (*ego*) e a estrutura internacional (*alter*). O *ego* consistiria na perspectiva de um Estado, o qual, por sua vez, optou por atuar com base em um *role* pensado com base nos interesses nacionais daquela nação. Porém, ao mesmo tempo, o *alter*, representado pelo sistema internacional composto por outros Estados, também possui seus próprios interesses em relação àquele país em específico. A relação conflitiva que se cria, dessa forma, é que, apesar da vontade de um país em performar segundo um papel, a estrutura internacional poderá limitar a performance deste mesmo papel.

Aprofundando na análise teórica, Holsti (1970), justamente estabelecendo esta dinâmica, determina que o *national role conception*, o próprio *role*, pode influenciar tanto a performance quanto o status do Estado que o escolheu. Entretanto, o *alter's role prescription* tem a capacidade de influenciar diretamente no *national role conception*, o que, de modo indireto, influenciaria na intensidade da performance do papel do respectivo país. Além de também poder influenciar no *national status* do Estado em questão. A relação que foi descrita pode ser visualizada

abaixo a partir da Figura 2, a qual foi adaptada do texto acadêmico de Holsti (1970, p. 245).

Figura 2 - Relação entre os conceitos da Role Theory.



Fonte: Holsti, 1970, p. 245.

Assim, ao interpretar a dinâmica estabelecida acima, tem-se a conclusão de que as ambições diplomáticas de um país dependem necessariamente da forma como a estrutura internacional está organizada, observando quais interesses e objetivos estão em conflito.

Tendo como base a posição da diplomacia brasileira na Ucrânia, observamos que há objetivos e interesses diferentes entre as partes envolvidas. Retomando o exemplo que foi utilizado no subtópico anterior, há a constatação de que Estados Unidos, Rússia e Ucrânia (os quais, em conjunto, podem ser representados como o *alter's role prescription*) não demonstraram interesse suficiente pela proposta brasileira de mediar o conflito em conjunto com outras nações do Sul Global (Marcondes; Silva, 2023, s/p). Nesta situação descrita, o sistema internacional está estruturado de tal forma que os atores situados diretamente na guerra não possibilitam a negociação por paz. Este mesmo contexto levou o Presidente Lula a

declarar, ao visitar a China e os Emirados Árabes Unidos, em abril de 2023, que a Europa e os EUA estavam “prolongando o conflito” (Marcondes; Silva, 2023, s/p).

Além do mais, por estarem em confronto direto, Putin e Zelensky possuem objetivos e prioridades diametralmente opostos diante da guerra, na medida em que se torna quase impossível encontrar condições de paz em que ambos concordem. Nesse sentido, a proposta de paz brasileira encontrará impasses inevitáveis. Marcondes e Silva (2023) mostram que:

On the Russian side, although Putin declares himself open to negotiations, there are signs indicating that he would only accept to negotiate if the conquered territories are maintained and Ukraine becomes a neutral country. On the Ukrainian side, Zelensky has declared that he will not negotiate with Putin and that Ukraine will continue to fight to recover all the territories occupied by Russia since 2014, including Crimea. (Marcondes; Silva, 2023, s/p)

Outro obstáculo à paz na Ucrânia seria a “weaponized interdependence” (Lopes; Vazquez, 2024, p. 3). Este conceito traz clareza ao fato de ser muito difícil, para o Brasil, manter uma distância equivalente entre os dois polos hegemônicos. Com o avanço da globalização, os Estados “têm conseguido cada vez mais transformar a interdependência em arma, aproveitando redes globais de intercâmbio informativo, financeiro e logístico para obter vantagens estratégicas” (Farrel; Newman 2009 apud Lopes; Vazquez, 2024, p. 3). O Brasil se vê preso nesta “armadilha” da interdependência no momento em que ele se vê na necessidade de ir à Rússia negociar a importação de fertilizantes (Lopes; Vazquez, 2024), mesmo estando ciente de que tal atitude não agrada aos países ocidentais. Esta dependência econômica impede uma imparcialidade total, uma vez que a aproximação econômica pode ser interpretada também como aproximação política.

Por fim, outra barreira que impede o Brasil de intensificar a sua performance como mediador está na importância dada à figura da liderança, no caso, o Presidente Lula da Silva e os seus erros políticos cometidos em seus discursos. Assim como foi abordado anteriormente, um decision-maker dita as orientações pelas quais sua diplomacia seguirá, estes parâmetros estabelecidos servem como base para a definição do *role* de um país (Wehner; Thies, 2021). Dessa forma, as falas

equivocadas do Presidente Lula são qualificadas como falhas em seus discursos tendo em vista que estes erros discursivos podem confundir os outros países (*alter's role prescription*) a respeito de qual papel o país deseja exercer. Muñoz (2024) examina na citação abaixo uma das falas em que o presidente brasileiro se expressou de forma equivocada sobre a Guerra da Ucrânia.

Naquela ocasião, em entrevista coletiva, afirmou que a “decisão da guerra foi tomada por dois países [Rússia e Ucrânia]” (CNN, 2023b). Essas declarações foram saudadas na Rússia, uma vez que o presidente equiparou ambos os países como corresponsáveis pelo conflito. Consideramos que nisso Lula errou, já que suas afirmações contradizem a posição oficial do Brasil nas votações da ONU. Mais do que isso, seus deslizes e improvisos põem a perder sua diplomacia presidencial. Se o Brasil é percebido como um ator parcial, sua pretensão a mediar o conflito tende a enfraquecer-se. (Muñoz, 2024, p. 103)

Assim, com os argumentos postos, concluímos dizendo que existe a possibilidade crucial do papel brasileiro de *active independent* ser limitado pelo sistema internacional, principalmente no que diz respeito à função mediadora. Por mais que haja uma pretensão de neutralidade e equidistância do Brasil perante a guerra, existem desafios a serem superados ao performar a mediação. Devido às influências diversas da estrutura internacional (integrada pelos outros Estados) o papel do Brasil pode ser limitado. O país deseja estar neutro perante ambos os lados do conflito, porém, inevitavelmente, acaba por se aproximar de um dos lados. Seja por razões de interesses nacionais, sobretudo econômicos, ou por deslizes diplomáticos relacionados ao chefe de Estado. Assim, o contexto que se configura consiste num conflito de interesses entre as pretensões brasileiras e as limitações impostas pelo sistema internacional, ou seja, um conflito entre *ego* e *alter*.

Por fim, é válido destacar que essa dinâmica só pode ser plenamente revelada a partir dos conceitos obtidos com a Role Theory. A principal virtude da teoria escolhida neste capítulo está na sua capacidade de aprofundar a relação que há entre, por um lado, as características internas e específicas dos Estados, estudadas na área de Análise de Política Externa, e, por outro, as características que há num plano mais amplo das relações entre atores globais, analisadas com mais proeminência em Relações Internacionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim deste capítulo, torna-se imprescindível notar que a Role Theory possui uma especificidade que possibilitou a realização das descobertas mostradas ao longo de todo o texto, desde o primeiro até o último tópico: a relação pertinente que há entre fatores internos e externos estabelecidos em volta do conceito central que é o *role*, ao passo que a análise da teoria abrange aspectos inerentes tanto à APE quanto à RI. Dessa forma, a Role Theory possui conceitos que influenciam uns aos outros, estabelecendo uma dinâmica própria, conforme a Figura 2 apresentada acima.

Ademais, os líderes possuem uma função fundamental diante da elaboração do papel, na medida em que estes dispõem de uma capacidade de influenciar e moldar os *roles* segundo as suas próprias subjetividades e anseios. Justamente com base nesses argumentos, Bolsonaro e Lula formularam políticas externas com papéis gerais opostos. O primeiro, tendo como base argumentos ideológicos e morais, escolheu o papel de *defender of the faith*, enquanto que o segundo, ao prezar pela volta definitiva das tradições diplomáticas brasileiras, optou pelo papel de *system collaborator*. Todavia, no que diz respeito à Guerra da Ucrânia, ambos os governos optaram pelo mesmo papel de *active independent*. Ainda assim, apesar do *role* ser o mesmo, a diferença central que pôde ser observada de uma diplomacia para a outra está na intensidade da performance atrelada àquele papel. Esta respectiva mudança na intensidade do *role* se justifica pela disposição que a atual política externa tem em corrigir os erros de sua antecessora e, assim, almeja levar o Brasil a um status de alto nível na política internacional, tendo como um de seus objetivos a mediação no conflito entre russos e ucranianos.

Entretanto, embora a performance tenha aumentado consideravelmente de um governo para o outro, até o momento presente, a política externa de Lula não obteve avanços significativos no que se refere à mediação da Guerra da Ucrânia, uma vez que a execução do papel de *active independent* é limitada pelas ações e percepções dos outros Estados e, de forma geral, pela forma como o sistema internacional está configurado. De modo que os interesses das grandes potências envolvidas no

conflito impeçam que haja consensos entre as partes. Essa análise leva à conclusão de que, se o Brasil almeja desenvolver uma proposta de paz, tal negociação necessitaria superar estes obstáculos presentes na estrutura internacional.

REFERÊNCIAS

- Andrade, Matheus. (2024) Como Brasil virou o maior importador de diesel russo e qual o efeito no nosso bolso. Deutsche Welle. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/como-brasil-virou-o-maior-importador-de-diesel-russo/a-68243368> Acesso em 1/11/2024
- Biddle, J. Bruce. (1979) *Role Theory: Expectations, Identities and Behaviors*. Academic Press, New York.
- Breuning, Marijke. Role Theory. In: Mello, Patrick A.; Osterman, Falk (org.). (2022) *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods*. Londres: Routledge. pp. 187-198. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003139850>
- Castro, Juliana. (2019) Bolsonaro diz que Brasil passou a votar na ONU seguindo a Bíblia. O Globo. Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-diz-que-brasilpassou-votar-na-onu-seguindo-biblia-23591655>. Acesso em 1/11/2024
- Cervo, Amado Luiz. (2008) *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2. São Paulo: Saraiva.
- Harnisch, Sebastian. (2010) Role theory: operationalization of key concepts. Heidelberg University. pp. 1-13.
- Holsti, K. J. (1970) National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14 (3), pp. 233–309. DOI: <https://doi.org/10.2307/3013584>.
- Lopes, Dawisson Belém; Vazquez, Karin. (2024) Brazil's Position in the Russia-Ukraine War: Balancing Principled Pragmatism While Countering Weaponized Interdependence. *Contemporary Security Policy*, Londres, pp. 1–13. DOI:10.1080/13523260.2024.2384004.
- Marcondes, Danilo; Silva, Antonio. (2023) The Role of Brazil in the Russia Ukraine Conflict: A Potential Peace Enabler? *Journal of International Affairs*. Nova Iorque, 75 (2).
- Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2023) Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das->

relacoesexteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-daposse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasil-2-de-janeiro-de-2023. Acesso em 1/11/2024.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2024a) Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da reunião de ministros de Relações Exteriores do G20. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notasa-imprensa/discurso-do-ministro-mauro-vieira-por-ocasio-da-reuniao-de-ministros-derelacoes-exteriores-do-g20-2013-rio-de-janeiro-21-de-fevereiro-de-2024 Acesso em 1/11/2024.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2024b). Nota à imprensa nº 454. Criação do “Grupo de Amigos da Paz” durante Reunião de Alto Nível de Países do Sul Global sobre o Conflito na Ucrânia. Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/criacao-do-201cgrupo-de-amigos-da-paz201d-durante-reuniao-de-alto-nivel-de-paises-do-sul-global-sobre-o-conflito-na-ucrania Acesso em 1/11/2024.

Morin, Jean-Frédéric; Paquin, Jonathan. (2018) *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Cham: Springer International Publishing AG. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0>.

Muñoz, Luciano da Rosa. (2024) O Brasil está de volta: credibilidade e protagonismo na política externa de Lula da Silva. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, 15 (69), pp. 95–106. DOI: 10.22456/2178-8839.133296. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/133296>. Acesso em 1/11/2024.

Ricupero, Rubens. (2024a) A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2023. 2. ed. Rio de Janeiro: Versal.

Ricupero, Rubens. (2024b) A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos. *CEBRI Revista*, Rio de Janeiro, 3 (9), pp. 18-37. DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.01.18-37.pt>

Salomón, Mónica; Pinheiro, Letícia. (2013) Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 56 (1), pp. 40–59. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>

Saraiva, Miriam Gomes; Albuquerque, Felipe Leal. (2022). Como mudar uma política externa? *CEBRI-Revista*, Rio de Janeiro, 1 (1), janeiro/mar, pp. 148-166. DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2022.01.04.02.148-166.pt>

Silva, Irma D. G. de Oliveira e; Cabriola, Pedro. (2019) Role Theory como terceira via nas Relações Internacionais. *Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD*, Dourados, 8 (15), pp. 73–102. DOI: 10.30612/rmufgd.v8i15.11531.

Disponível em <https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/11531>. Acesso em 9/10/2024.

Steil, Juliana. (2022). Bolsonaro diz que Brasil adotará posicionamento 'neutro' com relação à Ucrânia. G1. Santos. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/santosregiao/noticia/2022/02/27/bolsonaro-diz-que-ligou-para-putin-e-que-situacao-e-delicada-naopodemos-interferir.ghml>. Acesso em 1/11/2024

Thies, Cameron G. (2009) Role theory and foreign policy. *International Studies Association Compendium Project*.

Thies, Cameron G.; Breuning, Marijke. (2012) Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory. *Foreign Policy Analysis*. Oxford, 8 (1), pp. 1–4.

Wehner; Leslie E.; Thies, Cameron G. (2021) Leader Influence in Role Selection Choices: Fulfilling Role Theory's Potential for Foreign Policy Analysis. *International Studies Review*, Oxford, 23 (4), pp. 1424–1441. DOI: <https://doi.org/10.1093/isr/viab014>

DO RECONHECIMENTO À RECONSTRUÇÃO: O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ EM ANGOLA

João Pedro S. Jacobina¹

1 INTRODUÇÃO

A história de Angola é marcada por séculos de dominação colonial portuguesa, resistência anticolonial e uma luta árdua pela independência, culminando em um dos conflitos mais prolongados e devastadores do continente africano no século XX. Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre o Brasil e as operações de paz em Angola, inserindo-a em um contexto histórico mais amplo que abrange desde o processo de descolonização até os esforços internacionais para estabilizar o país após décadas de guerra civil.

A independência de Angola, formalizada em 11 de novembro de 1975, foi um marco fundamental não apenas para o país, mas também para o fim do império colonial português, impulsionado pela Revolução dos Cravos em 1974. No entanto, longe de significar o início de uma era de paz, a independência desencadeou uma violenta guerra civil que se estendeu por 27 anos, opondo os três principais movimentos de libertação, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), onde cada um deles apoiado por potências estrangeiras dentro do contexto da Guerra Fria. Enquanto o MPLA recebia auxílio da União Soviética e de Cuba, a UNITA contava com o respaldo dos Estados Unidos e da África do Sul, transformando Angola em um palco de disputas

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia e Licenciado em História pela Universidade do Estado da Bahia. Pesquisador no Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

geopolíticas que prolongaram o conflito e agravaram suas consequências humanitárias.

Nesse cenário de instabilidade, o Brasil emergiu como um ator significativo, primeiro ao reconhecer diplomaticamente a independência angolana ainda em 1975, durante o governo do presidente Ernesto Geisel, e posteriormente ao participar ativamente das missões de paz das Nações Unidas no país. A política externa brasileira em relação a Angola foi motivada por uma combinação de fatores: laços históricos e culturais decorrentes da lusofonia, interesses econômicos e comerciais e especialmente no que diz respeito aos recursos naturais angolanos, como petróleo e diamantes em uma estratégia de projeção internacional que buscava posicionar o Brasil como um mediador confiável em conflitos regionais.

Este estudo examina em detalhes a atuação brasileira nas três principais missões de paz da ONU em Angola a UNAVEM I (1988-1991), UNAVEM II (1991-1995) e UNAVEM III (1995-1997), destacando o papel crucial desempenhado por militares e diplomatas brasileiros. Desde o comando do General Péricles Ferreira Gomes na UNAVEM I até o envio de um contingente significativo de tropas na UNAVEM III, o Brasil não apenas contribuiu para a supervisão de cessar-fogo e processos eleitorais, mas também ajudou a estabelecer as bases para a reconciliação nacional. Além disso, analisa-se como a participação brasileira nessas operações consolidou sua reputação como um ator comprometido com a paz e a segurança internacionais, reforçando sua influência no continente africano.

Para além da dimensão militar e diplomática, o trabalho também explora os desafios enfrentados por Angola na reconstrução pós-conflito, incluindo a desmobilização de combatentes, a reintegração de refugiados e a consolidação de instituições democráticas. Apesar dos avanços alcançados com o Acordo de Paz de 2002, que pôs fim formalmente à guerra civil, o legado de décadas de violência ainda se faz presente na sociedade angolana, evidenciando as limitações e os dilemas das operações de paz em contextos pós-coloniais.

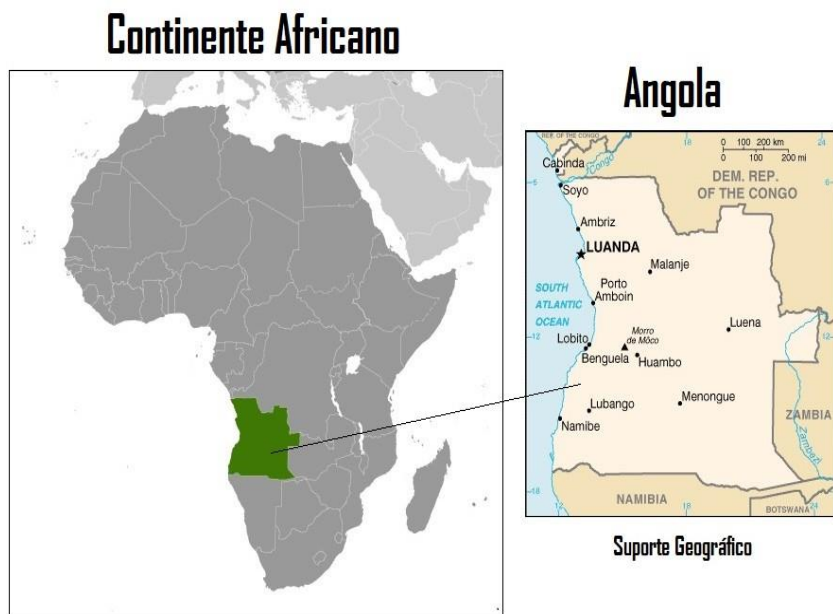
Metodologicamente, esta pesquisa baseia-se em documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, relatórios das Nações Unidas, registros

históricos e análises acadêmicas especializadas, buscando oferecer uma visão abrangente e crítica sobre o tema. Ao reconstituir essa trajetória, o trabalho não apenas ilumina um capítulo importante da política externa brasileira, mas também contribui para reflexões mais amplas sobre os desafios da construção da paz em cenários de conflito prolongado.

2 A GÊNESE DO ESTADO ANGOLANO: PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA E CONFLITOS FUNDADORES (1974-1976)

Angola é uma nação com um vasto território banhado pela costa do Atlântico Sul daquilo que é conhecido como África Austral, o nome Angola é derivado da palavra em bantu N'gola, que era o título dos governantes de uma região situada a leste da então hoje capital Luanda, cidade esta que serviu como entrepostos comerciais com os portugueses no início do séc. XVI, tornando-se posteriormente um território colonial de Portugal (Costa e Silva, 2011, p. 07).

Figura 1: Localização de Angola no Mapa da África e seu território demarcando com suas principais cidades em destaque.



O atual território de Angola é demarcado e limitado ao norte pela República do Congo e a República Democrática do Congo, ao leste pela República da Zâmbia e ao sul pela República da Namíbia. País com grande potencial de recursos naturais, principalmente minerais, teve seu território cobiçado por nações europeias em meados do século XV, principalmente de Portugal, seu colonizador, cuja presença se permeou até 1975, quando através de resistência contra o mesmo, iniciou movimentos armados e políticos que culminaram na conquista de sua independência do país lusitano.

A independência de Angola e a Revolução dos Cravos estão intrinsecamente ligadas por meio de um contexto histórico e político compartilhado. A Revolução dos Cravos, ocorrida em Portugal em 1974, foi um movimento revolucionário que derrubou o regime ditatorial salazarista² abrindo caminho para a democratização do país. Esse evento teve um impacto significativo nas colônias portuguesas, incluindo Angola.

A Angola era a maior colônia portuguesa na África e estava envolvida em uma luta pela independência contra o domínio colonial português. O Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) lideravam a resistência angolana, lutando contra as forças militares portuguesas e entre si.

A Revolução dos Cravos alterou o curso da história colonial portuguesa ao estabelecer um governo revolucionário, o Movimento das Forças Armadas (MFA), que era favorável à descolonização e à concessão de independência às colônias. O novo governo revolucionário tomou medidas para negociar a independência das colônias africanas, incluindo Angola.

Em janeiro de 1975, foi assinado o Acordo do Alvor, que estabelecia um governo de transição para Angola, composto pelos três movimentos de libertação.

² O salazarismo, também conhecido como Estado Novo, foi um regime político autoritário que vigorou em Portugal sob a liderança de António de Oliveira Salazar, de 1932 a 1968. Esse sistema baseou-se em princípios conservadores, nacionalistas e corporativistas, consolidando um governo centralizado e antidemocrático. Caracterizou-se pela censura à imprensa, repressão de oposição política, forte controle estatal sobre a economia e uma visão tradicionalista da sociedade. O salazarismo também enfatizou o colonialismo e a manutenção das colônias africanas e asiáticas de Portugal.

Esse acordo foi facilitado pela mudança política em Portugal após a Revolução dos Cravos, que abriu espaço para a negociação e a concessão de autonomia aos povos colonizados.

No entanto, a independência de Angola não trouxe imediatamente a paz ao país. A luta pelo poder entre os movimentos de libertação angolanos resultou em uma longa e violenta Guerra Civil Angolana, que durou décadas e causou enormes sofrimentos ao povo angolano. É importante salientar que a Revolução dos Cravos teve um impacto fundamental na independência de Angola, ao desencadear mudanças políticas em Portugal que favoreceram a descolonização e a negociação da independência das colônias africanas, e inversamente os movimentos de independência em solo angolano, mas também das demais colônias lusófonas ajudaram a enfraquecer mais ainda o regime salazarista. No entanto, a conquista da independência por Angola foi seguida por um período de instabilidade e conflito interno, demonstrando os desafios enfrentados na transição para uma nação soberana.

3 A REVOLUÇÃO DOS CRAVOS E A INDEPENDÊNCIA DE ANGOLA

A Revolução dos Cravos foi um acontecimento histórico que ocorreu em Portugal em 25 de abril de 1974. Foi um golpe militar pacífico que pôs fim a quase cinco décadas de governo autoritário sob o regime do Estado Novo, liderado pelo primeiro-ministro António de Oliveira Salazar, e mais tarde por Marcello Caetano. A revolução recebeu o nome dos cravos que foram colocados nos canos dos rifles dos soldados, simbolizando a não-violência e a demanda do povo por liberdade e democracia.

Tal revolução ocorrera devido a insatisfação popular de um governo de cunho autoritário e que emergiu em um período que possuía fortes ligações com o facismo, o então regime conhecido como Estado Novo, que começou em 1933, estabeleceu um governo repressivo e centralizado liderado por um ditador. O regime suprimiu a

oposição política, restringiu as liberdades civis e censurou a mídia, levando a um descontentamento generalizado entre a população.

Outro aspecto que culminou neste evento foi o impacto das guerras coloniais: Portugal estava envolvido em guerras coloniais caras e impopulares em seus territórios africanos de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Essas guerras esgotaram os recursos da nação, levando a dificuldades econômicas e perda de vidas, para além de que aquele período era marcado pelo pan-africanismo³, movimento que incentivava as nações colonizadas por nações européias a conquistarem a sua independência.

Não obstante, o país enfrentava estagnação econômica, alta inflação e uma crescente crise da dívida, exacerbando as desigualdades sociais e contribuindo para a agitação pública e vários movimentos de oposição, incluindo estudantes, intelectuais e militares, cresceram em força e pediram reformas políticas, defendendo um governo democrático e o fim das guerras coloniais (Secco, 2005, p. 06).

E foi em uma manhã no dia 25 de abril de 1974, onde um grupo de militares formaram aquilo que ficou conhecido como o Movimento das Forças Armadas (MFA) lançando um golpe coordenado para derrubar o regime. Para isso, umas de suas táticas foi a transmissão de canções e de mensagens revolucionárias no rádio, convocando a população a apoiar o movimento. O povo respondeu tomando as ruas, proporcionando uma demonstração de força esmagadoramente pacífica contra a ditadura.

Com isto, o movimento ganhou força rapidamente e o MFA conseguiu assumir o controle de pontos-chave em Lisboa. Os militares enfrentaram forças leais que apoiavam o regime, resultando em baixas mínimas. À medida que o dia avançava, o primeiro-ministro Marcello Caetano rendeu-se aos revolucionários e o regime do Estado Novo entrou em colapso e por conseguinte, foi deposto.

³ A ideologia Pan-africanista surgiu de um sentimento de solidariedade e consciência de uma origem comum entre os negros do Caribe e dos Estados Unidos. Ambos estavam envolvidos numa luta semelhante contra a violenta segregação racial. Essa solidariedade que marcou a segunda metade do séc. XIX propôs a união de todos os povos da África como forma de potencializar a voz do continente no contexto internacional. (Adi, 2018)

Como resultado, a Revolução dos Cravos transcendeu de maneira rápida a democracia em Portugal, o então General António de Spínola assumiu inicialmente o poder, mas sendo substituído mais tarde por uma junta militar de ideais mais moderados. Portanto, uma das primeiras medidas deste novo governo foi a realização de reformas políticas, que incluiria uma nova constituição e eleições livres, para então o estabelecimento de um governo democrático de direito.

E foi através desta instabilidade governamental e de transições de governo em Portugal, não obstante, a revolução também se reverberou para as colônias lusitanas, provendo um impacto profundo principalmente em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. É também sob pressão internacional que as guerras coloniais nestas nações sob controle português estavam se tornando cada vez mais impopulares, atraindo diversas críticas internacionais, organizações como as Nações Unidas também pressionaram para que fosse realizado a descolonização de territórios africanos.

Outros fatores decisivos para a impopularidade destes conflitos coloniais foram as despesas portuguesas, prejudicando sua economia, promovendo uma redução em gastos militares e nos recursos que estavam sendo alocados para manter o controle colonial, promovendo o enfraquecimento português em suas colônias, facilitando mais ainda esforços que fomentaram os movimentos de independência.

E foi através destas alternâncias políticas e instabilidades governamentais em Portugal, atrelados aos movimentos nacionalistas contra ao imperialismo em suas colônias que gerou influência à independência de Angola (Secco, 2005, p. 16); os acontecimentos da Revolução dos Cravos tiveram um impacto direto na luta de Angola pela independência. Após o colapso do regime do Estado Novo em Portugal, o governo português iniciou negociações com o principal movimento de libertação angolano, o MPLA, liderado por Agostinho Neto, bem como com outros grupos armados como a FNLA e a UNITA.

Angola foi uma das mais importantes colônias de Portugal, conhecida pelos seus vastos recursos naturais, incluindo petróleo, diamantes e terras férteis. O povo de Angola há muito estava sujeito à opressão e exploração colonial, alimentando sentimentos nacionalistas e demandas por independência. E foi em janeiro de 1975

que foi assinado o Acordo de Alvor entre Portugal e os movimentos de independência angolanos, com o objetivo de estabelecer um governo de transição e preparar o país para a independência. Que mais tarde teve como seu desfecho desentendimentos entre os movimentos políticos angolanos.

4 O ACORDO DE ALVOR

O Acordo de Alvor, assinado em 15 de janeiro de 1975 na cidade portuguesa de Alvor, foi um marco decisivo no processo de independência de Angola, estabelecendo as bases para a transição do poder colonial português para um governo angolano compartilhado entre os três principais movimentos de libertação: MPLA, FNLA e UNITA (Silva, 2008, p. 139). O acordo previa a formação de um Governo Provisório com representantes dos três grupos e da administração colonial, além de um cessar-fogo, a integração das forças armadas dos movimentos em um exército unificado e a realização de eleições em seis meses. No entanto, as profundas divergências ideológicas e a disputa por controle territorial e ministerial rapidamente minaram sua implementação.

O MPLA, fundado em 1956 por Agostinho Neto e Viriato da Cruz, defendia um projeto marxista-leninista e recebeu apoio da União Soviética e de Cuba. Com forte base urbana e costeira, tornou-se a força dominante após a independência, liderando o país sob Neto e, posteriormente, José Eduardo dos Santos. Já a UNITA, criada em 1966 por Jonas Savimbi, adotou uma linha anticomunista e anti-MPLA, garantindo apoio dos EUA e da África do Sul durante a Guerra Fria. Sua estratégia de guerrilha concentrou-se no sul e sudeste do país, em áreas rurais. A FNLA, liderada por Holden Roberto desde 1954, manteve um perfil nacionalista moderado, com base no norte e apoio do Zaire, mas perdeu relevância frente aos outros dois grupos ao longo do conflito.

Apesar do objetivo de pacificação, o Acordo de Alvor fracassou quase imediatamente. As tensões entre os movimentos levaram a choques armados, violando o cessar-fogo, enquanto a ingerência de potências estrangeiras (como EUA e URSS) e a falta de neutralidade de setores coloniais portugueses agravaram as

divisões. A disputa por ministérios e territórios acelerou o colapso do acordo, mergulhando Angola em uma guerra civil ainda antes da independência formal, em 11 de novembro de 1975. O conflito, que se estendeu até 2002, devastou o país, causando milhões de mortes, deslocamentos e a destruição de infraestruturas, evidenciando as dificuldades de conciliar projetos políticos antagônicos em um cenário de Guerra Fria.

5 O RECONHECIMENTO DA INDEPENDÊNCIA PELO BRASIL

O Brasil desempenhou um papel no apoio à independência de Angola, conquistada em 1975 após uma longa e sangrenta luta. O governo brasileiro, sob o presidente Ernesto Geisel, apoiou o movimento de independência de Angola e reconheceu a independência de Angola logo após sua declaração.

O apoio do Brasil à independência de Angola foi parcialmente impulsionado por considerações ideológicas. O governo de Geisel estava empenhado em apoiar os movimentos anticoloniais e promover a solidariedade entre os países em desenvolvimento. É importante considerar que a direção da diplomacia brasileira enfatizava as relações econômicas e comerciais com os países socialistas como uma ferramenta adequada para alcançar os objetivos de diversificação e expansão dos mercados externos do Brasil. O pragmatismo responsável está integrado no projeto de desenvolvimento econômico nacional, continuando a tendência de amizade empresarial e tecnológica (Vizentini, 1998, p. 238). O Brasil viu a luta de Angola pela independência como parte de um movimento mais amplo de libertação nacional na África e em outros lugares. Em nota, o relatório do Ministério das Relações exteriores em 1975 explica:

Já agora, encerrado o processo de independência política dos países lusófonos – estabelecemos relações diplomáticas com todas as novas nações de língua portuguesa que se tornaram independentes em 1975: Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola. É determinação do Governo brasileiro explorar amplamente as avenidas que se abrem para a cooperação com esses países em vários níveis. Essa cooperação estará fundamentada nos princípios da vantagem

recíproca, do respeito mútuo e da não-ingerência nos negócios internos de outros países (Ministério das Relações Exteriores, 1975, p. 16).

No entanto, o apoio do Brasil à independência de Angola também foi influenciado por considerações econômicas. O Brasil vinha ampliando suas relações comerciais e diplomáticas com os países africanos na década de 1970, e via em Angola um importante parceiro na região. O Brasil esperava desenvolver laços econômicos com Angola, particularmente nas áreas de agricultura e energia. Em discurso o então ministro das relações exteriores, Antônio F. Azeredo de Silveira, na abertura dos debates da XXX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 22 de setembro de 1975, afirmou:

Saudação às novas nações lusófonas

A praxe de que a Delegação do Brasil inicie o debate geral me oferece a satisfação muito particular de poder dar as primeiras boas-vindas às Delegações de três novos membros desta sociedade de nações. São eles Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique. A estes países está o Brasil especialmente ligado pelos laços de um passado em muitos pontos comum, que desejamos ver agora projetado num futuro de colaboração e de entendimento. Estou certo de que a presença dos três membros nesta Organização redundará em benefício da comunidade internacional.

Ao saudar os novos países de língua portuguesa que ingressam na Organização, desejo deixar constância da fraterna compreensão com que o Brasil acompanha o desenrolar do processo de descolonização em Angola. O Brasil se sente ligado ao futuro novo Estado africano por vínculos históricos e de sangue, que reforçam a comunidade de interesses resultante da vizinhança forjada sobre o Atlântico. Fazemos votos para que aqueles que tão vigorosamente souberam promover a libertação de Angola superem as dificuldades da hora presente para proporcionar à nova nação as condições de estabilidade política que assegurem em definitivo sua integridade territorial e sua independência, livre de ingerências externas de qualquer espécie (Ministério das Relações Exteriores, 1975, p. 35-36).

Tal aproximação com nações africanas e que também influenciou a diplomacia com nações lusófonas se deu no governo anterior, no governo de Emilio Garrastazu Médici, que visava estruturar aquilo que mais tarde seria conhecido como a “política africana do Brasil”. E foi no final do governo Médici que os estrategistas brasileiros abandonaram o apoio a Portugal e seus posicionamentos coloniais. No governo de Geisel, a diplomacia com nações da África ocorreu de maneira bilateral,

visando desenvolvimento de todos os países da região em uma estratégia conjunta. As boas relações com a África também renderam dividendos para o Brasil no plano multilateral, pela importância e atuação das delegações africanas em fóruns econômicos.

E sobre uma retórica diplomática, o Brasil se aproveitara de uma possibilidade de exaltar laços culturais para abrir um caminho para os mercados africanos, tendo o continente africano como um importante objetivo para o seu projeto de desenvolvimento, uma vez que quase todos os países da comunidade lusófona se enquadravam na categoria de país em menor desenvolvimento relativo (Silva, 2008, p. 110).

O governo de Geisel adotou uma linguagem clara para a África portuguesa. Em julho de 1974, o Brasil reconheceu a Guiné-Bissau como um estado independente, antes mesmo de o país ter concluído as negociações com Portugal. Em setembro de 1974, o primeiro-ministro de Portugal declarou em seu discurso de abertura à Assembleia Geral da ONU que não havia razão para adiar a descolonização. Ainda nesta sessão, Azeredo comenta a necessidade da independência imediata de Moçambique e Angola: “A mesma irmandade (a Guiné-Bissau) liga-nos a Moçambique e a Angola e queremos ver concretizada a sua independência” (Ministério das Relações Exteriores, 1975, p. 98).

No final de 1974, o Brasil havia iniciado as discussões sobre a descolonização de Angola. Diplomatas brasileiros discutiram a possibilidade de cooperação para a independência com o MPLA, a FNLA e a UNITA. Em dezembro de 1974, Ítalo Zappa, Diretor do Departamento de África, Ásia e Oceania, reuniu-se com Samora Machel da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique). O relatório de Zappa auxiliou Geisel nas negociações. Em março de 1975, o Brasil foi o primeiro país a estabelecer relações diplomáticas com Angola. O escritório de representação de Luanda foi estabelecido antes da independência oficial. Em 11 de novembro de 1975, no mesmo dia em que as tropas portuguesas se retiraram de Angola, o Brasil reconheceu o governo unilateral estabelecido no país pelo Exército Popular de Libertação de Angola. A maioria dos países africanos (incluindo os da

Organização da Unidade Africana)⁴ apoiou um governo multipartidário. No entanto, a posição do Brasil acabou sendo seguida pela maioria.

Observando os países que optaram pela MPLA como o partido que lideraria Angola em sua independência, é possível encontrar uma lista que inclui os países mais radicais, incluindo vários comunistas, inclusive a decisão de apoio ao partido de orientação comunista foi orquestrada pela diplomacia brasileira. Angola era um dos países mais interessantes para o tipo de relacionamento que o Brasil buscava, sua riqueza em petróleo, minério de ferro e diamantes e uma língua comum permitiam o fácil acesso a um intercâmbio de comércio, tecnologia e know-how (Vizentini, 1998, p. 243). O Brasil, com base na pesquisa de Zappa, concluiu que um governo do MPLA apoiado pela União Soviética e por estados socialistas tinha mais chances de vencer as disputas de poder. Portanto, o plano do Brasil era de ganhar a confiança dos integrantes do partido majoritário angolano.

Acredita-se também que o governo brasileiro sofreu pressão norte-americana no episódio da independência angolana. Os Estados Unidos apoiavam a UNITA, e esperavam que o Brasil assumisse essa mesma orientação. Na Assembleia da ONU daquele ano, depois da declaração de Azeredo em relação sobre qual lado o Brasil apoiaria, ficou estabelecido oficialmente as relações entre os dois países, que se normalizaram com a opção brasileira pelo MPLA, sendo o Brasil o primeiro país a reconhecer a independência de Angola e ter um posicionamento partidário e de apoio a recém nação livre.

Apesar de seu apoio à independência de Angola, o Brasil não esteve diretamente envolvido no conflito que se seguiu após a independência ser declarada. O conflito opôs o MPLA, que contava com o apoio da União Soviética e de Cuba, contra a UNITA, que contava com o apoio dos Estados Unidos e a África do Sul. O Brasil não forneceu ajuda militar ou econômica a nenhum dos lados, embora tenha participado dos esforços de manutenção da paz após o fim do conflito. Sob esta transição, em relatório do Ministério das Relações Exteriores destaca:

⁴ A Organização de Unidade Africana tinha como objetivos principais a defesa da independência dos países africanos colonizados, a luta contra toda e qualquer manifestação de colonialismo ou neocolonialismo, a promoção da paz e da solidariedade entre os países africanos e a defesa dos interesses políticos, econômicos e sociais dos países-membros e da África em geral.

As relações do Brasil com Angola sempre se caracterizaram pelo escrupuloso respeito do processo político interno. Assim, foi criada em março de 1975 uma Representação Especial junto ao Governo de Transição, de que participavam representantes da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). A categoria do chefe da referida Representação Especial tinha a equivalência do nível de Embaixador.

Em consequência dessa orientação, durante a vigência do Acordo de Alvor, os contatos mantidos com os três movimentos tiveram sempre presente a observância de tratamento paritário que lhes era dispensado. Foram convidados a visitar o Brasil os Ministros da Saúde, do Planejamento e da Educação, do Governo Provisório instalado em Luanda.

De acordo com política de ativa cooperação, o Governo brasileiro, em princípios de maio de 1975, enviou a Luanda um auxílio de emergência às vítimas dos conflitos que vinham ocorrendo naquela capital. O auxílio constituído por gêneros alimentícios, medicamentos e roupas — foi transportado pela FAB.

Em julho de 1975, agravaram-se em Luanda os conflitos entre os três movimentos. Essa situação de facto levou o Governo português, em 22 de agosto, a considerar transitoriamente suspensão a vigência do Acordo de Alvor.

Em consequência da luta interna, o governo sediado em Luanda passou a ser representado apenas, da parte angolana, pelo MPLA (Ministério das Relações Exteriores, 1975, p. 111-112).

No geral, a política externa do Brasil em relação a Angola durante a luta pela independência foi conduzida por uma combinação de considerações ideológicas (mesmo que o mesmo país recebesse apoio da União Soviética, ia contra os princípios ideológicos da ditadura) e econômicas. O Brasil viu Angola como um parceiro importante na África e apoiou sua independência de Portugal, mas não se envolveu de imediato e diretamente no conflito que se seguiu após a declaração de independência.

6 A ATUAÇÃO DO BRASIL EM ANGOLA: DAS UNAVEM'S À TENTATIVA DE PACIFICAÇÃO

A proclamação da independência de Angola, em 11 de novembro de 1975, não significou o início de uma era de paz e estabilidade, mas sim o estopim de um violento conflito interno pelo controle do poder. A ausência de um consenso entre os três principais movimentos políticos angolanos, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), transformou o processo de descolonização em um cenário de disputa acirrada, marcada por divergências ideológicas, ambições territoriais e interferências estrangeiras.

O governo português, ainda que buscasse uma transição ordenada, enfrentou enormes dificuldades em mediar as tensões entre esses grupos, cada um deles apoiado por potências internacionais em meio ao contexto da Guerra Fria. O MPLA, de orientação marxista, recebeu amplo suporte da União Soviética e de Cuba, que enviou milhares de tropas para assegurar sua hegemonia. Já a FNLA, de viés nacionalista e anticomunista, contou com o respaldo dos Estados Unidos, do Zaire (atual República Democrática do Congo) e, em menor escala, da China. Por sua vez, a UNITA, inicialmente aliada à FNLA, tornou-se uma força insurgente significativa, sustentada pela África do Sul e, posteriormente, pelos EUA, em sua luta contra o governo do MPLA.

Essa fragmentação política e militar mergulhou Angola em uma guerra civil prolongada, que se estendeu por décadas, com momentos de maior ou menor intensidade. O conflito não apenas devastou a infraestrutura do país e ceifou milhares de vidas, mas também se tornou um palco secundário da Guerra Fria, onde as superpotências travavam suas batalhas por influência indiretamente, através de proxies.

Foi nesse cenário de instabilidade e rivalidades persistentes que as Nações Unidas decidiram intervir, estabelecendo a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I e II). Criada em 1988 (UNAVEM I) e expandida em 1991 (UNAVEM II), essa operação de paz teve como principal

objetivo monitorar a retirada das tropas cubanas que haviam sido decisivas no apoio ao governo do MPLA e supervisionar o cessar-fogo entre as facções beligerantes. Além disso, a missão buscou assegurar um processo político mais democrático, acompanhando as eleições de 1992, que, no entanto, foram marcadas por fraudes e recuos ao conflito armado.

Dessa forma, a UNAVEM representou um esforço internacional para estabilizar Angola em um momento de transição crítica, ainda que seus resultados tenham sido limitados pela complexidade das disputas internas e pela persistência de interesses geopolíticos externos. Sua atuação reflete tanto os desafios da pacificação pós-colonial quanto as dificuldades enfrentadas pela comunidade internacional em mediar conflitos profundamente enraizados em divisões ideológicas e estratégicas.

7 A UNAVEM I E OS PRIMEIROS ESFORÇOS DE MONITORAMENTO (1988-1991)

Estabelecida em 20 de dezembro de 1988, sediada em Luanda (capital de Angola), após diversos esforços diplomáticos, foi instaurada a resolução de nº 435 de 29 de setembro de 1978 que previa a independência da Namíbia e a retirada de tropas cubanas em Angola (Nações Unidas, 2023). Em 22 de dezembro de 1988, Angola, Cuba e África do Sul, assinaram um acordo com o intuito de se promover a paz em todo o sudoeste do continente africano levando-se em consideração a resolução de nº 435, mediante a isto, Cuba e Angola também entraram em acordo sobre a retirada total dos 50 mil soldados presentes em território Angolano.

Não obstante, dias antes do acordo, foi solicitado, em 17 de dezembro (mas sob os auspícios dos países signatários), ao Secretário-Geral que recomendasse ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) um grupo de observadores militares, cuja função seria averiguar o cumprimento do acordo estabelecido pelos países. Pela resolução de nº 626 (1988), o CSNU então estabelece a missão UNAVEM por um período de 31 meses.

Após o estabelecimento da missão, o então presidente da República, José Sarney, era informado pelo Ministério das Relações Exteriores sobre uma

apresentação formal e uma solicitação do Secretário Geral da ONU para a participação do Brasil na UNAVEM. Solicitando primordialmente a indicação de um Oficial General para comandar a missão, e a de oficiais, totalizando ao todo 16 militares, para então compor o quadro de observadores não armados. A função foi atribuída ao General-de-Brigada, Péricles Ferreira Gomes, que foi responsável pelo comando de um contingente de 70 observadores não-armados, além do comandante, provenientes da Argentina, Argélia, Congo, Índia, Jordânia, Tchecoslováquia, Iugoslávia, Espanha e Noruega, bem como do Brasil (Ministério das Relações Exteriores, 1988, p. 89). Em relatório oficial, o Ministério das Relações Exteriores publica no dia 26 de dezembro de 1988 a seguinte resolução:

O Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou, em 23.12.88, a designação do General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes como Observador Militar em Chefe da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM), que se incumbira da supervisão da retirada das tropas cubanas do território angolano, nos termos do acordo assinado entre os Governos de Angola e de Cuba no dia 22.

O General Ferreira Gomes foi hoje recebido no Itamaraty pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima e viajará esta noite para Nova Iorque, com vistas a examinar, nas Nações Unidas questões relacionadas a sua missão. O General Ferreira Gomes retornará ao Brasil no próximo dia 29 e partirá para Angola, em 2 de janeiro de 1989, para dar início formalmente a sua missão de Observador Militar em Chefe da UNAVEM. Três dos sete oficiais brasileiros que integrarão a UNAVEM seguirão para Luanda na mesma data. (Ministério das Relações Exteriores, 1988, p. 105)

Não obstante, esta responsabilidade delegada ao Brasil retorna a experiência no âmbito de grandes operações de paz, esta função servirá como papel fundamental de atribuir um status de confiança para as demais participações futuras (Pinto, 2015, p.19) dentro do território angolano chefiado pelo o Brasil. Para além desta posição que será apresentada em destaque no cenário internacional, esta primeira operação servirá para o adestramento dos esforços que foram empregados, para que futuramente pudessem ser utilizados novamente, tanto que Amo Júnior (1993), relata que a participação brasileira ocorre de maneira válida, afirmando que:

A participação de militares brasileiros no processo de paz projetou poder militar. Os oficiais, como observadores,

atuaram em todos os níveis da missão. Serviram como intérpretes entre autoridades locais e membros da UNAVEM que não falavam português. Eram constantes os contatos com militares angolanos e membros da UNITA. Os brasileiros eram sempre os primeiros a serem procurados para solucionar os problemas do dia-a-dia. A presença dos brasileiros foi fundamental para o sucesso da missão (Amo Junior, 1993, p.21).

É importante ressaltar que esta operação em si foi realizada em um período no qual o Brasil estava dando prioridade em exercer um papel de apoio político para Estados lusófonos, mesmo antes de sua assinatura com as nações pertencentes à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), visando bastantes atividades em nações africanas (Oliveira Junior, 2010, p.19). Em intervenção numa reunião da comissão de relações exteriores, o Ministro Abreu Sodré afirmou que o multilateralismo era um excelente instrumento para a redução de tensões internacionais, principalmente no que se insere ao Brasil como membro não-permanente do CSNU, realizando a mediação de conflitos regionais de longa data que seria o caso da missão UNAVEM I em Angola (Ministério das Relações Exteriores, 1989, p.63-64).

Em 1 de maio de 1991 é assinado pelo presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, e pelo presidente da UNITA, Jonas Savimbi, um acordo de paz, composto por quatro documentos que previam: um acordo de cessar-fogo, princípios fundamentais para o estabelecimento da paz em Angola, conceitos para resolver as pendências entre o Governo e a UNITA, e também o protocolo de Estoril⁵. Com o término da operação em maio de 1991, o governo brasileiro emite uma nota à imprensa no dia 03 do mesmo mês demonstrando suas felicitações pelo fim do conflito. Em nota o Governo brasileiro afirmou:

O Governo brasileiro tomou nota, com grande satisfação, dos acordos de paz recém-assinados no Estoril entre o Governo de Angola e a UNITA, que põem fim à prolongada guerra civil que vitimava o país. As autoridades brasileiras esperam que,

⁵ Este acordo foi assinado na Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril, em Estoril, Portugal, por José Eduardo dos Santos e Jonas Savimbi em maio de 1991. O acordo estipulou que seriam realizadas as primeiras eleições livres e democráticas em Angola, supervisionadas pelas Nações Unidas, assim como todas as forças beligerantes seriam integradas nas Forças Armadas Angolanas, cabendo ao Estado Português, através das suas próprias forças armadas, ministrar a formação necessária. Estes Acordos permitiram um armistício temporário na Guerra Civil de Angola entre MPLA e a UNITA.

doravante, as energias da Nação angolana se voltem definitivamente para a construção do futuro, para o desenvolvimento econômico e a melhoria dos níveis de vida do povo irmão de Angola.

O Governo brasileiro reafirma sua convicção nos atributos da paz como os únicos capazes de levar os povos a cumprirem seu destino e une-se à comunidade de língua portuguesa para celebrar o momento em que Angola reencontra o caminho da paz e da prosperidade.

Expressa também a certeza de que as potencialidades de Angola, desenvolvidas pela fibra e pela coragem de seu povo, levarão o país a desempenhar papel de grande relevância no desenvolvimento do continente africano, e da África Austral em particular.

O Governo brasileiro felicita os participantes das negociações, especialmente o Governo português, pelo construtivo papel desenvolvido na mediação entre as partes, bem como pelo trabalho incansável e os inumeráveis esforços para que o confronto entre irmãos tivesse fim em Angola. As autoridades brasileiras estão certas de que durante a transição para a democracia pluralista em Angola prevalecerão a responsabilidade das partes e os interesses superiores da Nação angolana. (Ministério das Relações Exteriores, 1991, p.280)

8 A UNAVEM II (1991-1995)

Estabelecida logo após o término da UNAVEM I, a UNAVEM II é idealizada dois dias após o término de hostilidades entre o governo angolano e a UNITA, em suma, o Secretário- Geral recebeu uma carta do Governo de Angola solicitando a participação das Nações Unidas para a fiscalização dos cumprimentos estabelecidos no Acordo de Paz firmado pelos signatários beligerantes. Em 20 de maio de 1991, o Secretário-Geral propôs que o Conselho de Segurança confiasse à UNAVEM as tarefas de verificação atribuídas às Nações Unidas no acordo.

Nos termos do acordo, a UNAVEM II deveria verificar o cessar-fogo em todo o país e fiscalizar a neutralidade da polícia angolana. A força da missão consistia por um grupo de até 350 observadores militares desarmados que trabalhando em estreita colaboração, permaneceriam separados das equipes de monitoramento angolanas. O mesmo procedimento é aplicado em casos de até 90 observadores policiais da UNAVEM (Nações Unidas, 2023). E é em 30 de maio, sob aprovação do Conselho

através da resolução 696 (1991), que estabelece a UNAVEM II, por um período composto de 17 meses, até o dia seguinte à conclusão das eleições presidenciais e legislativas de Angola, que estavam marcadas para o outono de 1992.

Como representante de Estado, a vez agora era do então presidente Fernando Collor de Mello, que atendendo sua agenda para o cenário internacional, realizou uma viagem oficial para Angola. Embora não tenha tratado diretamente sobre a operação realizada naquele país, em seu discurso no jantar oferecido pelo presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, em 9 de setembro de 1991, abordou temas que englobavam a democracia. O então presidente brasileiro afirmou:

Senhor Presidente,

Nesta nova etapa da vida de Angola, que se inicia sob os auspícios da paz, quero trazer a Vossa Excelência e, por seu intermédio, a seu povo, uma palavra de estímulo que, tenho certeza, reflete o que sentem todos os brasileiros.

Temos aprendido, ao longo de nossa história, quanto custa preservar a democracia e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento com justiça social.

[...]

Estamos diante de um novo ciclo da história da Humanidade, de uma era em que a convivência das nações deverá fundar-se no desejo de paz e na busca permanente da cooperação.

Termina a etapa do bipolarismo ideológico, que estimulou uma corrida armamentista irracional, e que significou desperdício de recursos valiosos para o desenvolvimento. O bipolarismo exacerbou as crises regionais e velou os olhos de muitos – até de irmãos e vizinhos - para os caminhos do entendimento.

Hoje, está, diante de nós, a possibilidade da construção de um mundo melhor do que, até aqui, a minha geração conheceu.

[...]

Em meu discurso de posse na Presidência da República - em cujas solenidades tive o prazer e a honra de contar com a presença de Vossa Excelência - disse que uma das prioridades da política externa brasileira seria o aprofundamento das relações com a África, em especial, com os países de língua portuguesa. (Ministério das Relações Exteriores, 1991, p.122)

Este discurso feito pelo o então presidente Fernando Collor de Mello, foi enquadrado como comprovação de que a diretriz de focar nas relações em Angola era de alto nível, visto que o presidente naquele período fez questão de iniciar sua

viagem no continente africano, começando pelo o país lusófono que se sentia mais particularmente próximo.

Em março de 1992, através da resolução de nº 747 (1992), a missão seria prorrogada para tratar diretamente sobre as questões que eram relativas ao monitoramento das eleições presidenciais e legislativas angolanas que ocorreriam no mês de setembro. E levando em consideração os beligerantes presentes no país, a UNAVEM II, seria novamente prorrogada através das resoluções nº 793 (1992), 804 (1993) e 864 de (1993) tendo no total a duração de maio de 1991 a fevereiro de 1995 (Nações Unidas, 2023). Em discurso na cerimônia de abertura da V sessão da Comissão Mista Brasil e Angola realizada em Brasília em 15 de julho de 1992 sobre as eleições angolanas, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer, expõe

Nesse espírito, o Governo brasileiro vê com otimismo e satisfação os desdobramentos recentes da conjuntura política da África Austral e, particularmente, de Angola. A democratização da vida pública, a progressiva liberalização das economias, a existência de partidos políticos de várias tendências e a realização de eleições livres são bons indicativos da radical transformação por que vem passando os países do continente.

Angola se prepara, depois do longo e doloroso capítulo da guerra, para retomar o caminho do desenvolvimento e da democracia. Para isso, necessita e deve contar com o apoio da comunidade internacional, principalmente daqueles que, desde a primeira hora de vida de Angola como nação independente, estiveram a seu lado. Esta reunião da Comissão Mista, a primeira depois dos acordos de paz de Bicesse, realiza-se pouco antes das eleições de setembro próximo. Quer isto significar o respaldo constante e fraterno do Brasil na difícil tarefa da construção da paz, da democracia, desenvolvimento e da justiça social em Angola (Ministério das Relações Exteriores, 1992, p.15)

O processo eleitoral ocorreu de maneira pacífica, principalmente pela presença dos observadores internacionais que estavam supervisionando as campanhas eleitorais, tendo participação em programas de educação civil. Não obstante, a UNITA realizou uma denúncia afirmando que havia ocorrido fraude nas eleições, e reivindicando um novo pleito eleitoral. Em virtude deste ocorrido, o CSNU envia a Angola uma comissão especial composta por representantes de Cabo

Verde, Estados Unidos, para que fosse realizada eleições em Angola de forma limpa, a fim de manter a legalidade do futuro governo que então seria eleito. Importante salientar que, embora estas nações fossem convocadas, elas tinham apenas o objetivo de verificar estas eleições, não as de organizá-las e que apesar da fiscalização externa, o país retornaria em seguinte para grandes protestos, ocasionando novamente conflitos civis (Alves, 2005, p. 37).

Em sequência, os dados coletados pelo Representante Especial do Secretário-Geral não comprovaram que houve mais fraude. Sua nota emitida no dia 17 de outubro garantia que “não havia nenhuma evidência conclusiva de grande fraude sistemática ou generalizada, ou que as irregularidades fossem de magnitude para ter um efeito significativo nos resultados anunciados oficialmente em 17 de outubro”. Os resultados finais do pleito davam a vitória ao MPLA com 53,74% dos votos no legislativo, e a reeleição de José Eduardo dos Santos com 49,57% dos votos, contra 40,07% do candidato da oposição, Jonas Malheiro Sidónio Savimbi (Nações Unidas, 2023). O que mais tarde provocou um grande descontento para UNITA que acabou lançando uma operação de âmbito nacional para impedir que os vencedores do MPLA assumissem o governo.

Em 30 de outubro, diante de novos relatórios alarmantes de hostilidades renovadas em muitas partes do país, o Conselho de Segurança adotou a resolução 785 (1992), estendendo o mandato da segunda Missão de Verificação das Nações Unidas até 30 de novembro de 1992 e endossou a declaração do Representante Especial do Secretário-Geral que as eleições foram geralmente livres e justas. Entretanto, a 31 de outubro, eclodiram intensos combates entre o governo e as forças da UNITA, principalmente em Luanda. Os esforços do Secretário-Geral, com o apoio de vários Estados-Membros, resultaram num cessar-fogo que entrou em vigor a 2 de novembro. A UNAVEM II manteve plena presença militar, policial e civil em 67 locais em todo o país, trabalhando para manter o cessar-fogo, patrulhando os focos de conflito e usando seus bons ofícios para facilitar o diálogo entre as partes (Nações Unidas, 2023).

Diante do cessar-fogo estabelecido formalmente em 22 de novembro, os conflitos entre a UNITA e o governo eleito, mesmo assim ainda perduraram. Como medida de contenção, entre os dias 27 a 29 de novembro, foram instaladas as sedes regionais da UNAVEM II nas cidades de Huambo, Luena, Menongue, Saurimo e Uíge, além de uma já existente no Lubango. Para além do estabelecimento destes postos, também houve o emprego de especialistas com intuito de se realizar um levantamento técnico (Nações Unidas, 2023).

Em relatório divulgado pelo Secretário-Geral em 4 de dezembro de 1994 constata-se que o cessar-fogo tinha sido efetivo. O mesmo sugeria a prorrogação da UNAVEM II para até 31 de janeiro de 1995. Através da resolução 966 (1994), o então Secretário-Geral decide estender a operação até 8 de dezembro, sob a premissa de se seguir o Protocolo de Lusaka¹⁴. Adiante, no dia 1º de fevereiro de 1995, o Secretário-Geral apresenta ao CSNU, um possível novo mandato para a criação daquilo que seria a UNAVEM III, o que se consagrou no dia 8 de fevereiro de 1995 através da resolução 976 (1995), com o intuito de se restaurar a paz e alcançar a reconciliação entre as bases partidárias do país com base em Acordos de Paz, o Protocolo de Lusaka e as resoluções do CSNU.

Nesta segunda operação, embora de participação mais tímida e pouca expressiva, o Brasil se fez, e continuou presente, no país africano, e ainda sob os auspícios do General-de- Brigada, Péricles Ferreira Gomes, porém, somente pelo período de maio a setembro daquele ano, que coordenou a respectiva operação estabelecida. O Brasil enviou ao todo cerca de 116 militares, variando entre Marinha, Exército e Polícia Militar, para além de uma equipe de saúde, composta por médicos e enfermeiros (Ministério da Defesa, 2023). Se levarmos em consideração ao que já foi exercido na operação anterior, o Brasil empregou ao todo um contingente de 170 militares, aproximadamente, enviando a mesma tropa da operação anterior, porém agora com a adição dos observadores policiais e também o apoio de saúde, promovendo uma variação do perfil daqueles que foram empregados em campo (Oliveira Junior, 2010, p. 17).

9 A UNAVEM III e a busca por uma solução definitiva (1995-1997)

Estabelecida no dia 08 de fevereiro de 1995, o intuito principal da UNAVEM III foi o de se restaurar a paz e alcançar uma reconciliação nacional entre os dois movimentos beligerantes, o MPLA (vencedor das eleições, tanto no Legislativo quanto no Executivo) e a UNITA (força opositora). Esta operação teve como base manter os Acordos de Paz para Angola, assinados em 31 de maio de 1991, o Protocolo de Lusaka assinado em 20 de novembro 1994, e resoluções relevantes do Conselho de Segurança.

Após eclodirem conflitos gerados pelos resultados das eleições, a assinatura do Protocolo de Lusaka⁶, foi um importante fator para o processo de paz em Angola, pois nele era previsto uma agenda para negociações de paz, envolvendo questões tais como o estabelecimento da democracia; questões de ordem militares e policiais, para além da participação das Nações Unidas.

Com o estabelecimento da UNAVEM III, o CSNU autorizou nesta operação a utilização de 7.000 soldados e militares de apoio, 350 observadores militares, 260 observadores policiais e cerca de 420 funcionários civis recrutados internacionalmente, para além de 300 funcionários recrutados localmente e 75 voluntários das Nações Unidas (Nações Unidas, 2023). Suas respectivas funções seriam a de promover a paz, verificar a administração do Estado e o processo de reconciliação nacional, supervisionando, controlando e verificando a separação das forças e vigiar o cessar-fogo, principalmente com o intuito de desmobilizar as tropas da UNITA, exercendo também a segurança para a livre circulação de pessoas e de mercadorias.

Sobre a participação brasileira no ano de 1995, a política externa brasileira se mostrou efetiva e vibrante com a operação, tanto que no dia 25 de maio de 1995 em comemoração do Dia da África, o então Embaixador, Luiz Felipe Lampreia, enfatizou a crescente participação brasileira nas operações de paz, principalmente

⁶ O Protocolo de Lusaka defendia a ideia de que a única solução para Angola seria a paz.

com o estreitamento das relações entre o Brasil e a África, especificando o processo de pacificação de Angola através da UNAVEM III, destacando naquele primeiro ano de operação (1995) o emprego de 1.100 homens (Ministério das Relações Exteriores, 1995, p.205).

A participação do Brasil na UNAVEM III fazia parte de seus objetivos mais amplos de política externa de promover a estabilidade regional e a manutenção da paz. O Brasil viu sua participação na missão como uma oportunidade de apoiar os esforços das Nações Unidas para resolver o conflito em Angola. Em discurso, no dia 15 de agosto de 1995, em um jantar em Brasília, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, se reporta ao presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, afirmando:

Senhor Presidente,

Quero dar-lhe as calorosas boas-vindas do Governo e do povo brasileiros. É uma honra ter novamente a oportunidade de recebê-lo entre nós. A cada visita sua, reforça-se a admiração dos brasileiros pela coragem e pelo sentido de responsabilidade com que Vossa Excelência tem conduzido o processo de pacificação em Angola.

[...]

O mundo quer uma Angola reconciliada, estável e em desenvolvimento, que seja um tributo à fraternidade, uma prova de viabilidade dos países em desenvolvimento,

[...]

Quando estive à frente do Itamaraty, disse certa vez que nossa atuação no processo de paz em Angola é movida por um genuíno sentimento de solidariedade. O Brasil, senhor Presidente, primeira nação a reconhecer a independência de seu país, não poderia omitir-se de sua obrigação para com o povo angolano.

Estamos dispostos a continuar contribuindo para a paz em Angola através da participação da UNAVEM III. O meu Governo está empenhado em assegurar todos os meios para que nossa presença na UNAVEM, com mais de mil e cem soldados, traduza literalmente a prioridade que Angola representa para nossa diplomacia.

[...]

Os laços que unem o Brasil e Angola têm como traço maior um sentido pelo de comunhão - de raízes étnicas, culturais e históricas comuns, de um passado marcado pela colonização e

pela busca da identidade nacional, que nos dá sentido entre os povos do mundo. Uma mesma língua nos vincula, forjando nossas relações, enriquecendo nossa parceria fraterna. Porque falamos a mesma língua, expressamos de forma mais próxima sentimentos, convicções e formas de ver o mundo, o que conduz naturalmente à certeza do entendimento (Ministério das Relações Exteriores, 1995, p.87).

O Brasil viu sua participação na UNAVEM III como uma forma de demonstrar sua capacidade militar e diplomacia. As tropas do Brasil na missão foram bem treinadas e bem equipadas, e foram elogiadas por seu profissionalismo e capacidade de trabalhar de forma eficaz com o governo angolano e as forças rebeldes. A participação do Brasil na missão ajudou a fortalecer sua reputação como um parceiro responsável e confiável em assuntos internacionais.

A participação do Brasil na missão foi consistente com seu compromisso com os princípios das Nações Unidas e seus objetivos mais amplos de política externa de promover a estabilidade regional e a manutenção da paz. Tanto que o engajamento significativo brasileiro nesse período se reflete nos dados da ONU de 1996, que apontam o Brasil como o quarto contribuinte de tropas de operações de paz da organização na época, em relações a todos que ocorriam ao redor do mundo (Andrade, Hamann e Soares, 2019, p.22-23).

Na missão, impulsionado tanto pelo desejo de promover a paz em Angola quanto por seus interesses estratégicos mais amplos na África, o Brasil empregou diretamente um Batalhão de Infantaria, uma Companhia de Engenharia, dois postos de saúde avançados, oficiais do Estado-Maior e observadores militares para a UNAVEM III, totalizando o emprego de 4.205 homens, sendo o país que mais enviou efetivos para a realização da operação entre 1995 e 1997 (Ministério da Defesa, 2023). No geral, é consenso que a participação do Brasil nesta missão foi um momento importante na história da política externa do país e demonstrou seu compromisso com a promoção da paz e da estabilidade na região, encerrando assim sua participação político-militar em território angolano.

10 O FIM DO CONFLITO: DE LUENA À DISSOLUÇÃO DA MONUA (2002)

Após a participação significativa do Brasil em território angolano, e sua demonstração de grandes esforços, o conflito civil, embora já mais enfraquecido, ainda se permeava entre as partes. E ainda se discutia entre a população angolana sobre suas perdas devido à guerra civil, que enfrentaram deslocamento em massa e outras demais dificuldades. É através ainda deste cenário, que a ONU estabeleceu a Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA), que tinha como conformidade com o acordo de Bicesse⁷, que servia para monitorar a implementação do cessar-fogo e ajudar no processo de paz.

A MONUA foi criada pela resolução 1118 (1997) do Conselho de Segurança, de 30 de junho de 1997 (Nações Unidas, 2023), com um mandato geral para ajudar as partes angolanas na consolidação da paz e da reconciliação nacional, melhorando a construção de confiança e criando um ambiente conducente à estabilidade a longo prazo, ao desenvolvimento democrático e à reabilitação do país. A MONUA substituiu a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (UNAVEM III).

De acordo com o plano original, o corpo militar das Nações Unidas retirar-se-ia gradualmente à medida que o âmbito da administração nacional se expandisse para cobrir todo o país. O componente da polícia civil da MONUA continuara a verificar a neutralidade da Polícia Nacional de Angola, a integração do pessoal da UNITA na Polícia Nacional e a presença e destacamento ocasional de polícia de resposta rápida. A unidade também seria responsável por monitorizar a apreensão de armas de civis, supervisionar o seu armazenamento ou destruição adequada e supervisionar as medidas de segurança para os líderes da UNITA. Após a retirada das principais unidades de infantaria, um número reduzido de observadores militares permanecera em Angola para investigar alegações de movimentos ofensivos de tropas, presença de militantes da UNITA e esconderijos de armas (Nações Unidas, 2023).

⁷ Os Acordos de Bicesse, também conhecidos como Acordos do Estoril, foi um acordo sobre cessar-fogo, reconciliação nacional e transição para um sistema multipartidário, celebrado entre o governo de Angola e o então grupo guerrilheiro União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA).

Entretanto, o caminho para a paz em Angola não foi fácil. O processo de desmobilização das forças militares, e a realização de eleições multipartidárias foram marcadas por desafios e conflitos. Que mesmo nas primeiras eleições multipartidárias promovesse a vitória de José Eduardo dos Santos, líder do MPLA, não serviu como um marco para o fim do conflito, pois, Jonas Savimbi, líder da UNITA, se recusou a aceitar os resultados finais alegando fraude eleitoral.

Infelizmente, a guerra civil continuou até 2002, quando Jonas Savimbi foi morto em combate. Sua morte abriu caminho para um acordo de paz duradouro entre o governo do MPLA e a UNITA. Em 4 de abril de 2002 um novo Acordo de Paz foi assinado, marcando o fim oficial da guerra civil em Angola. Após o fim da guerra, Angola enfrentou enormes desafios de reconstrução e reconciliação. A MONUA encerrou suas operações e foi sucedida pela Missão das Nações Unidas em Angola (UNMA), que continuou a apoiar o processo de paz e a reconstrução do país.

Em suma, a MONUA, assim como principalmente a UNMA desempenhou um papel crucial na supervisão do cessar-fogo e na promoção do processo de paz em Angola, que eventualmente pôs fim a décadas de guerra civil. No entanto, o processo foi longo e difícil, com muitos desafios ao longo do caminho. Angola ainda enfrenta desafios significativos em sua jornada pós-guerra, mas o fim da guerra marcou um momento crucial em sua história.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da relação entre o Brasil e as operações de paz em Angola revela um capítulo significativo da política externa brasileira, marcado por engajamento diplomático, militar e humanitário. Desde o reconhecimento precoce da independência angolana em 1975 até a participação ativa nas missões UNAVEM I, II e III, o Brasil demonstrou um compromisso com a estabilização e a reconciliação nacional em Angola, alinhado aos seus interesses estratégicos e à sua identidade como nação lusófona e mediadora em conflitos regionais.

A atuação brasileira em Angola não se limitou ao aspecto militar. Ela refletiu uma combinação de fatores, incluindo laços históricos e culturais, interesses

econômicos e a busca por projeção internacional. A liderança do General Péricles Ferreira Gomes na UNAVEM I e o envio de tropas na UNAVEM III destacaram o papel do Brasil como um ator confiável e eficaz nas operações de paz da ONU. Além disso, a participação brasileira contribuiu para consolidar sua reputação como defensor da paz e da segurança internacionais, reforçando sua influência no continente africano.

No entanto, os desafios enfrentados por Angola no pós-conflito, como a desmobilização de combatentes, a reintegração de refugiados e a consolidação democrática, evidenciam as limitações inerentes às operações de paz em contextos pós-coloniais. Apesar dos avanços alcançados com o Acordo de Paz de 2002, o legado de décadas de guerra civil ainda persiste, ressaltando a complexidade da reconstrução nacional.

Este estudo também destaca a importância do multilateralismo e da cooperação internacional na resolução de conflitos prolongados. A experiência angolana serve como um exemplo tanto dos êxitos quanto dos obstáculos enfrentados pela comunidade global em sua busca pela paz. Para o Brasil, a participação nessas missões representou não apenas uma contribuição para a estabilidade regional, mas também uma oportunidade de fortalecer sua posição como um ator global comprometido com valores humanitários e diplomáticos.

Em síntese, a trajetória do Brasil em Angola ilustra como a política externa pode ser instrumentalizada para promover a paz, a cooperação e o desenvolvimento, deixando um legado que transcende fronteiras e inspira reflexões sobre o papel das nações em cenários de conflito e reconstrução.

REFERÊNCIAS

Adi, Hakim. (2018). *Pan-Africanism: A History*. London: Bloomsbury Academic. ISBN 978-1-4742-5427-4.

Aguilar, S. L. C. (2015). A Participação Do Brasil Nas Operações De Paz: Passado, Presente E Futuro. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*, p. 113–141. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/20231>.

Alves, Fernando Wandscheer de Moura. (2005). *Atuação Brasileira Nas Operações De Verificação das Nações Unidas Em Angola - Unavem*. Brasília: Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília.

Andrade, Israel de Oliveira; Hamann, Eduarda Passarelli; Soares, Matheus Augusto. (2019). A Participação Do Brasil Nas Operações De Paz das Nações Unidas: Evolução, Desafios E Oportunidades. IPEA. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8939>

Brasil (1992). Ministro Francisco Rezek. *Resenha da Política Externa do Brasil de 1992*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

Brasil. (1975) *Ministro Azeredo da Silva Relatório do Ministério das Relações Exteriores Correspondente ao ano de 1975*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores

Brasil. (1988). *Ministro Abreu Sodré Relatório do Ministério das Relações Exteriores Correspondente ao ano de 1988*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

Brasil. (1989). *Ministro Roberto de Abreu Sodré Resenha da Política Externa do Brasil de 1989*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

Brasil. (1990). *Ministro Francisco Rezek Resenha da Política Externa do Brasil de 1990*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

Brasil. (1991). *Ministro Francisco Rezek Resenha da Política Externa do Brasil de 1991*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

Brasil. (1993). *Ministro Fernando Henrique Cardoso Resenha da Política Externa do Brasil de 1993*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

Brasil. (1994). *Ministro Celso Amorim Resenha da Política Externa do Brasil de 1994*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

Brasil. (1995). Ministro Celso Amorim. *Resenha da Política Externa do Brasil de 1995*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

Brasil. (1996). Ministro Celso Amorim. *Resenha da Política Externa do Brasil de 1996*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores

Costa e Silva, Leovigildo da. (2011). *Livro Na Rua – Angola. 1ª edição*. Brasília-DF: Thesaurus Editora.

Esteves, Paulo; Jumbert, Maria G. e Carvalho, Benjamin de. (2019). *Status and The Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. Rio de Janeiro: Editora Palgrave MacMillan.

Oliveira Junior, Almir de; Góes, Fernanda Lira. (2010). A Presença Brasileira Nas Operações De Paz das Nações Unidas. IPEA. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1401>.

Pinguelli, Igor Pie de Souza. (2020). *Evolução Histórica da Participação Do Brasil Em Operações De Paz, De Suez Ao Haiti*. Rio de Janeiro: ECEME. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/8682>.

Pinheiro, Letícia. (2004). *Política Externa Brasileira (1889-20020)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar.

Pinto, Paulo Cordeiro de Andrade. (2015). *Diplomacia e Política de Defesa O Brasil No Debate Sobre A Segurança Hemisférica Na Década Pós-Guerra Fria (1990-2000)*. 1ª Edição. Brasília: FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão.

Rodrigues, A. de O.; Migon, E. X. F. G. (2017). O Papel Do Brasil Na Evolução das Operações De Paz. *Carta Internacional*, v. 12, n. 3, p. 77–103, 2017. DOI: 10.21530/ci.v12n3.2017.667. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/667>

Santos, Luís Cláudio Villafañe Gomes e Lima, Sérgio Eduardo Moreira. (2015). *Quarenta Anos Das Relações Brasil-Angola: Documentos E Depoimentos*. Brasília: FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão.

Secco, Lincoln. (2005). *25 De Abril De 1974 – A Revolução Dos Cravos*. 1ª edição. São Paulo: Lazzuri Editora.

Silva, André Luiz Reis da. (2005). *A Política Externa Brasileira e a Matriz Neoliberal De Inserção Internacional*. Porto Alegre: Anais das Segundas Jornadas de História Regional Comparada.

Silva, M. M. DA. (2008). *A Independência De Angola*. Brasília: FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão.

Sousa, Edilson Jorge Gonçalves de. *O Papel das Superpotências No Processo De Paz Em Angola Pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro: ECEME. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/2906>

Vizentini, Paulo G. Fagundes. (1998). *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora FRGS.

DA ENTRADA DA CHINA NA OMC AO BRICS DE 2025: OS IMPACTOS DA ASCENSÃO ECONÔMICA CHINESA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Lucas Frensel Cabús Perete¹

1 INTRODUÇÃO

A ascensão comercial da China desde sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 provocou transformações significativas nas dinâmicas do comércio global e, conseqüentemente, nas estratégias diplomáticas de diversos países. Esse processo evidencia a crescente interdependência entre economia internacional, relações de poder e formulações de política externa. Neste contexto, este capítulo busca responder à pergunta: “Como a Política Externa Brasileira foi influenciada pela ascensão comercial da China e pelos acordos internacionais firmados após sua entrada na OMC?”. O objetivo principal é compreender como a transformação econômica chinesa impactou os direcionamentos da diplomacia brasileira, com foco no fortalecimento de parcerias estratégicas e na ampliação da inserção internacional do Brasil.

Inicialmente, apresentamos o referencial teórico que sustenta a análise, com base em três correntes principais: o neoliberalismo, a globalização econômica e a Teoria da Estabilidade Hegemônica. Esses marcos conceituais permitem compreender a reorganização do sistema internacional no pós-Guerra Fria e os desafios enfrentados por países emergentes na busca por maior autonomia.

Em seguida, analisamos a ascensão comercial da China, destacando os principais fatores econômicos e institucionais que contribuíram para sua

¹ Graduando em Relações Internacionais no Centro Universitário de Brasília (CEUB). Membro do Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

consolidação como potência. Também abordamos o papel da OMC nesse processo, os acordos comerciais com o Brasil e o desenvolvimento do BRICS como espaço estratégico de cooperação.

Além disso, investigamos as respostas da Política Externa Brasileira à nova ordem econômica global, com ênfase na busca por autonomia e na diversificação de parcerias, que se intensifica ao longo do tempo. A aproximação com a China é analisada como parte de uma estratégia mais ampla de reposicionamento internacional, pautada pelo multilateralismo e pela busca de maior protagonismo em fóruns globais.

A metodologia adotada é de natureza bibliográfica, com base em autores nacionais e internacionais especializados em política externa, economia internacional e relações sino-brasileiras. Também são utilizados documentos oficiais e relatórios de organizações internacionais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ao longo das últimas décadas, diferentes correntes teóricas buscaram compreender como as relações econômicas moldam o comportamento dos Estados no sistema internacional. Da ênfase neoliberal na liberalização dos mercados e na retração do papel estatal, até visões que destacam a centralidade de uma potência hegemônica na sustentação da ordem global, essas abordagens oferecem pistas valiosas sobre as motivações por trás das estratégias adotadas por diversos países. Nesse sentido, a base teórica aqui adotada busca oferecer uma leitura crítica das transformações globais a partir da interseção entre economia e política, permitindo analisar como os Estados respondem a mudanças estruturais, redefinem suas prioridades e constroem diferentes caminhos de inserção internacional.

2.1 Neoliberalismo

Em meio a guerras comerciais, disputas tarifárias e à incorporação de novos países em estruturas regulatórias, como a entrada da China na Organização Mundial

do Comércio (OMC), os Estados têm reconfigurado suas políticas externas para melhor se posicionar diante dessas transformações. Tais processos geram novas dinâmicas na ordem global, à medida que países se ajustam a regimes normativos e consolidam seu espaço no mercado internacional.

Nesse contexto, o Neoliberalismo surge como uma teoria-chave para analisar essas transformações econômicas e políticas. Derivado do Liberalismo, ganhou força na década de 1970 como resposta às crises que afetavam diversas economias. Países que buscavam reestruturar suas economias e fomentar o crescimento passaram a adotar políticas neoliberais, priorizando a liberalização econômica e a redução do papel do Estado.

Segundo o geógrafo britânico David Harvey (2005), em *A Brief History of Neoliberalism*, a premissa central do neoliberalismo é a primazia do mercado como motor da economia e da sociedade. O papel do Estado, nesse modelo, não é de planejamento direto, mas de garantir um ambiente institucional estável para o funcionamento dos mercados (Harvey, 2005, p. 2). Esse princípio favoreceu a ascensão de organismos internacionais reguladores das dinâmicas comerciais, que passaram a estabelecer regras e mecanismos de arbitragem com impacto direto nas negociações entre países.

A primeira grande aplicação prática do Neoliberalismo ocorreu no Chile, sob a ditadura de Augusto Pinochet, em 1975, com reformas que abriram os mercados e reduziram a intervenção estatal (Harvey, 2005, p. 7-8). Posteriormente, o Reino Unido, enfrentando grave crise econômica nas décadas de 1970 e 1980, adotou políticas neoliberais sob a liderança de Margaret Thatcher. Conhecida como a "Dama de Ferro", Thatcher promoveu privatizações, desregulamentação e enfraquecimento dos sindicatos. Influenciada pela Escola de Chicago e por economistas como Milton Friedman e Friedrich Hayek, sua política buscava aumentar a eficiência econômica e atrair investimentos estrangeiros (Harvey, 2005, p. 58-63).

Nos Estados Unidos, Ronald Reagan adotou medidas semelhantes a partir de 1981, com redução de impostos, especialmente para empresas e setores mais ricos, e

desregulamentação em áreas como energia e transportes. Reagan também fortaleceu instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, incentivando privatizações e abertura de mercados em países em desenvolvimento (Harvey, 2005). Segundo Harvey:

[...] the advocates of the neoliberal way now occupy positions of considerable influence in education (the universities and many 'think tanks'), in the media, in corporate boardrooms and financial institutions, in key state institutions (treasury departments, the central banks), and also in those international institutions such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, and the World Trade Organization (WTO) that regulate global finance and trade (Harvey, 2005, p. 3).

A ampla disseminação dessa lógica contribuiu para a reconfiguração das economias nacionais e das dinâmicas do comércio internacional, afetando tanto países centrais quanto economias emergentes. Nesse cenário, ainda que em contexto distinto, a China sob Deng Xiaoping iniciou reformas a partir de 1978 que incorporaram elementos de mercado. Embora sob regime de partido único, as reformas abriram a economia chinesa ao comércio internacional e aos investimentos estrangeiros diretos. A China passou de uma economia centralmente planejada para uma economia mais orientada ao mercado, integrando-se ao sistema global e ganhando destaque no comércio internacional (Harvey, 2005, p. 120). Esse processo impulsionou sua transformação em uma potência econômica, com crescente participação em instituições reguladoras do comércio.

No Brasil, o movimento neoliberal ganhou força especialmente a partir da década de 1990, com políticas de abertura comercial, privatizações, desregulamentação e maior integração aos fluxos internacionais de capitais. Esse processo foi impulsionado pelo contexto pós-Guerra Fria e pela adesão às diretrizes do chamado Consenso de Washington, influenciando a redefinição do papel do Estado. Segundo Bresser-Pereira (1997), a adoção do modelo neoliberal no Brasil buscava estabilidade macroeconômica, mas também implicou redução da capacidade estatal de formular políticas de desenvolvimento autônomo.

Esses casos exemplificam como o neoliberalismo foi adaptado a diferentes contextos, sempre com foco na redução da intervenção estatal e no incentivo ao livre

mercado. Esse movimento alterou profundamente as economias nacionais e influenciou a forma como os países se inserem na ordem econômica global, ampliando a interdependência e desafiando a autonomia tradicional das políticas externas.

2.2 Globalização

Se o neoliberalismo se configura como uma resposta ao papel do Estado nas economias nacionais, a globalização econômica surge como um processo que amplia essas mudanças, intensificando a integração entre mercados e a interdependência entre países. A partir das reformas neoliberais, a globalização tornou-se um dos principais motores do comércio internacional, da mobilidade de capitais e da disseminação de tecnologias. Esse fenômeno transforma não apenas a dinâmica interna dos países, mas também redefine os alicerces das relações internacionais, impondo novos desafios à autonomia das políticas econômicas nacionais e forjando novas formas de inserção dos Estados no sistema econômico global (Held; McGrew, 2003).

Segundo David Held e Anthony McGrew (2003), em *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, a globalização econômica pode ser entendida como a intensificação da interdependência entre economias nacionais, onde eventos em um país impactam diretamente outros. O processo é marcado pela comunicação instantânea e pela redução das barreiras geográficas, permitindo uma interação mais rápida e eficiente entre mercados e sociedades. Complementando essa visão, Jan Aart Scholte (2003) argumenta que a globalização redefine as relações de poder inter-regionais e a interação entre os Estados, criando uma rede complexa de conexões econômicas.

O impacto da globalização é profundo e afeta especialmente a estrutura produtiva e o desenvolvimento dos países. A interdependência entre economias tem impulsionado o crescimento, sobretudo em economias emergentes, que passaram a acessar novos mercados e tecnologias, acelerando seus processos de industrialização. Com o avanço da globalização, mercados antes distantes passaram a ter acesso

facilitado a produtos manufaturados e tecnologias, promovendo novas dinâmicas de oferta e demanda. No entanto, essa integração também limita a autonomia dos Estados, que precisam adaptar suas políticas às exigências de um sistema global cada vez mais interdependente e regido por normas multilaterais. Nesse sentido, a globalização reduz o controle direto dos governos sobre suas economias, ao submeter decisões domésticas às dinâmicas do mercado internacional (Held; McGrew, 2003).

No caso brasileiro, a década de 1990 marcou uma fase central desse processo. Inserido em um cenário internacional já moldado pela globalização e pelo avanço neoliberal, o Brasil passou a adotar medidas de abertura comercial, estabilização econômica e atração de investimentos estrangeiros. A busca por competitividade e o alinhamento às novas regras do mercado global refletiram a necessidade de adaptação a um sistema mais interdependente e regulado por instituições multilaterais.

Assim, é evidente a relação estreita entre globalização e neoliberalismo. O neoliberalismo, ao enfatizar a liberalização do comércio e a redução da intervenção estatal, criou um ambiente propício à globalização. O livre comércio, a desregulamentação dos mercados financeiros e a privatização de setores estratégicos foram essenciais para ampliar a interdependência entre países, facilitando a integração dos mercados globais e a circulação de mercadorias e capitais (Held; McGrew, 2003).

Em síntese, a globalização econômica, em conjunto com o neoliberalismo, redefine as relações internacionais e as estruturas econômicas nacionais, criando um cenário de crescente interdependência entre mercados. Nesse contexto, as interações entre países vão além da troca comercial, envolvendo disputas por influência e formas de organização do sistema econômico global. A interconexão entre mercados expõe os Estados a dinâmicas de poder mais amplas, nas quais decisões estratégicas, interesses nacionais e assimetrias entre países influenciam diretamente o posicionamento de cada Estado em um sistema internacional cada vez mais integrado.

2.3 Teoria da Estabilidade Hegemônica

A Teoria da Estabilidade Hegemônica, proposta por Stephen D. Krasner (1976) no artigo *State Power and the Structure of International Trade*, busca explicar as transformações na estrutura do comércio internacional com base na distribuição de poder entre os Estados. Diferentemente de abordagens centradas apenas em fatores econômicos ou ideológicos, Krasner argumenta que a estabilidade e a abertura do comércio global dependem da presença de uma potência hegemônica. Esse Estado dominante fornece bens públicos internacionais, como estabilidade monetária, segurança e acesso a mercados — elementos essenciais para a construção de um sistema econômico global estável.

Embora globalização e neoliberalismo tenham desempenhado papéis importantes ao impulsionar a integração econômica e a liberalização do comércio, Krasner sustenta que esses processos só se tornam viáveis com a liderança de uma potência hegemônica, que atua para reduzir barreiras comerciais e facilitar a cooperação internacional. Em períodos de hegemonia forte, o comércio tende a ser mais aberto, pois o Estado hegemônico promove a liberalização econômica. O Reino Unido, no século XIX, e os Estados Unidos, no pós-Segunda Guerra Mundial, são exemplos de potências que, ao exercerem hegemonia, estruturaram um sistema comercial mais integrado e baseado na confiança mútua (Krasner, 1976).

Contudo, a estabilidade proporcionada por uma hegemonia não é permanente. Segundo Krasner, quando não há uma potência dominante, o sistema internacional tende ao fechamento comercial e ao aumento do protecionismo. A perda da hegemonia cria um ambiente mais instável, marcado pela elevação das barreiras e intensificação das tensões entre Estados. Assim, o grau de abertura ou fechamento do comércio global reflete diretamente as variações no poder relativo das potências (Krasner, 1976).

Com a ascensão de uma nova potência econômica como a China, surgem novas complexidades. Ainda que o declínio de uma hegemonia tradicional possa provocar fragmentação, a crescente influência de novas potências gera dinâmicas de cooperação e concorrência. Isso não implica estabilização imediata, mas indica que,

em um contexto de multipolaridade, novos centros de poder oferecem alternativas ao comércio antes dominado por uma única potência. Isso cria tanto oportunidades quanto desafios à ordem global estabelecida, especialmente para economias historicamente periféricas.

Em resposta a esse novo cenário, os Estados ajustam suas políticas externas, diversificando parcerias e estratégias para se beneficiar das novas oportunidades e mitigar riscos de instabilidade. A ascensão de uma potência emergente, com papel crescente no comércio internacional, leva os países a repensarem suas relações e a explorarem novas alianças diante das mudanças nas dinâmicas globais de poder.

Em síntese, a Teoria da Estabilidade Hegemônica evidencia que o comércio internacional não depende apenas das forças de mercado, mas também da distribuição de poder entre os Estados. A presença de uma potência hegemônica garante estabilidade e promove a integração econômica. Porém, à medida que essa hegemonia se enfraquece, o sistema tende à fragmentação. A ascensão de novas potências, como a China, sinaliza uma reorganização do comércio e do poder globais, marcando a transição de um sistema unipolar para um cenário mais multipolar e competitivo.

3 A CHINA E O COMÉRCIO INTERNACIONAL

A ascensão econômica da China, acompanhada de sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC) e o fortalecimento das relações bilaterais com o Brasil, transformou profundamente a dinâmica do comércio global e as políticas externas dos países envolvidos. O crescimento chinês, impulsionado por uma combinação de estratégias internas e externas, reconfigurou as relações econômicas internacionais, especialmente no que tange ao Brasil, que passou a priorizar novas parcerias e a diversificar sua inserção no cenário global. Nesse contexto, a intensificação da parceria Brasil-China, mediada por acordos comerciais, contribuiu para a consolidação do BRICS como um espaço estratégico de cooperação entre economias emergentes. Esse processo reflete uma mudança estratégica na condução da política externa brasileira, que, ao se alinhar com

potências emergentes como a China, buscou aproveitar as oportunidades geradas por um novo modelo de comércio global. Essa dinâmica não apenas afetou o comércio bilateral, mas também impulsionou o reposicionamento do Brasil nas cadeias globais de valor, especialmente no setor agroindustrial, apontando para uma transformação estrutural no comércio exterior do país.

3.1 Ascensão Comercial da China

No contexto de estruturações dos Estados diante das crescentes potências econômicas, o caso do crescimento chinês se destaca por seu impacto profundo nas políticas externas de diversos países. O fenômeno da ascensão da China não apenas alterou as dinâmicas de poder no comércio internacional, mas também desafiou as concepções tradicionais sobre a integração econômica global. Contudo, antes de analisar as repercussões dessa ascensão no cenário internacional, é fundamental compreender as raízes desse crescimento.

A partir da leitura da obra *Chinese Economy – Adaptation and Growth*, de Barry Naughton (2018), é possível identificar quatro eixos centrais que ajudam a compreender a ascensão econômica da China como potência comercial global. O primeiro deles é a abertura ao investimento externo e o estímulo às exportações. Após décadas sob uma economia centralizada e fechada, caracterizada por um crescimento moderado, a China iniciou, em 1978, uma série de reformas econômicas sob a liderança de Deng Xiaoping. Nesse processo, conforme discutido anteriormente, o país passou a adotar uma série de medidas neoliberais que transformaram profundamente sua estrutura econômica, ainda que mantendo o controle estatal sobre setores estratégicos. A criação das zonas econômicas especiais (áreas com regras mais flexíveis para negócios e impostos, visando atrair investimentos estrangeiros) e a liberalização gradual do comércio internacional impulsionaram significativamente o crescimento. O país adotou uma orientação exportadora e integrou-se progressivamente ao mercado global, resultando em aumentos expressivos no PIB e no PIB per capita (Naughton, 2018).

Outro fator central para essa transformação foi o investimento massivo em infraestrutura e logística. A rápida industrialização chinesa exigiu um esforço coordenado do Estado para modernizar as bases físicas da economia. Portos, ferrovias, rodovias, sistemas energéticos e centros industriais foram construídos e ampliados em larga escala. Como aponta Naughton, “Government policy accounts for much of China’s high investment rate, which, in turn, explains a great deal of China’s rapid growth” (Naughton, 2018, p. 156). Esses investimentos não apenas possibilitaram o escoamento da produção para o mercado interno e externo, mas também consolidaram a posição da China nas cadeias produtivas globais, tornando-se um elo indispensável no comércio internacional.

A condução desse processo foi marcada por um forte planejamento estatal e por reformas institucionais estratégicas. O governo chinês utilizou seus planos quinquenais para definir prioridades de desenvolvimento, promovendo uma liberalização seletiva, coordenada com metas nacionais. Reformas na estrutura tributária, no sistema bancário e na regulação do investimento estrangeiro foram implementadas com o objetivo de criar um ambiente estável e previsível. Também houve atenção à competitividade externa, com políticas cambiais e industriais voltadas à integração eficiente da economia chinesa nos fluxos globais de comércio e investimento (Naughton, 2018).

Por fim, a ascensão comercial chinesa foi sustentada também por um processo sistemático de desenvolvimento de capital humano e capacitação tecnológica. A rápida urbanização, impulsionada pelo crescimento industrial, levou milhões de trabalhadores das zonas rurais para os centros urbanos, aumentando a oferta de mão de obra. Paralelamente, o Estado investiu fortemente em educação básica, técnica e superior, bem como em programas de treinamento voltados às novas demandas produtivas. Essa combinação entre quantidade e qualificação resultou em ganhos de produtividade e em avanços na sofisticação tecnológica da indústria chinesa, permitindo ao país competir globalmente em setores cada vez mais avançados (Naughton, 2018).

Desse modo, esses quatro pilares foram fundamentais para a consolidação da China como potência comercial global. Ao combinar liberalização econômica com direcionamento estatal, o país conseguiu integrar-se de forma acelerada e competitiva às cadeias globais de valor. Esse processo preparou o terreno para um marco decisivo: sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, que ampliou ainda mais seu acesso aos mercados internacionais e aprofundou seu papel no comércio global. A partir desse ponto, os efeitos da ascensão chinesa começaram a se refletir com mais intensidade na política externa de diversos países, incluindo o Brasil.

3.2 A OMC e o ingresso da China em 2001

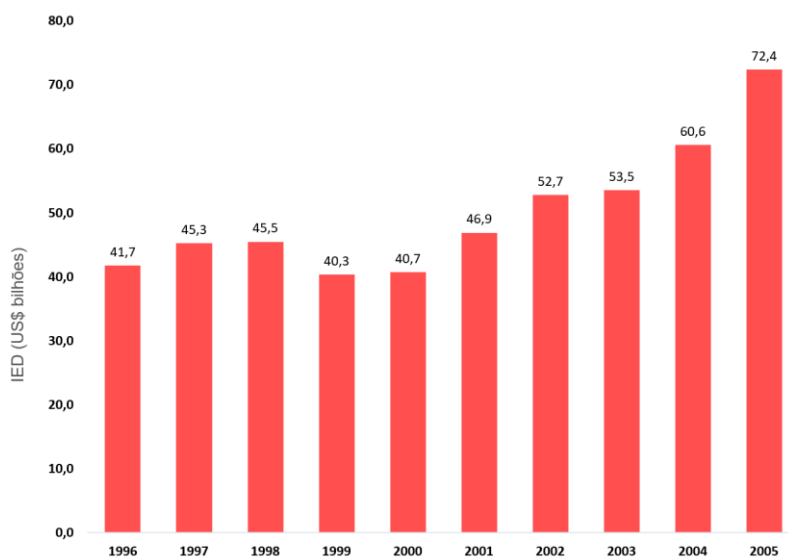
A adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 foi um marco fundamental em sua trajetória de ascensão econômica e representou a consolidação de sua integração ao comércio global. Ao longo das décadas anteriores, a China já havia se transformado em uma economia industrializada e exportadora, mas sua entrada na OMC proporcionou um nível de inserção no comércio internacional que aceleraria ainda mais esse processo. A entrada do país no organismo foi resultado de uma série de negociações que envolveram compromissos com a liberalização do comércio, a redução de tarifas e a melhoria de suas práticas comerciais, o que, por sua vez, favoreceu um ambiente mais competitivo para as empresas chinesas no mercado global (Cardoso, 2013).

A Organização Mundial do Comércio (OMC), que tem como objetivo promover o livre comércio e a resolução de disputas comerciais, estabeleceu um quadro normativo que permitiu à China alinhar sua economia às práticas do sistema comercial global. Ao ingressar na organização em 2001, a China assumiu o compromisso de seguir as regras estabelecidas, incluindo a transparência nas práticas comerciais, a eliminação de barreiras ao comércio e o cumprimento de normas mais rigorosas relacionadas à propriedade intelectual. Essas mudanças obrigaram o país a reformular vários aspectos de sua economia, que ainda estava, em muitos casos, em desacordo com as práticas de mercado que prevaleciam nas economias mais

desenvolvidas. Isso impactou imediatamente as exportações chinesas, que passaram a competir de forma mais aberta e intensiva no comércio mundial, não apenas com seus produtos manufaturados, mas também com uma variedade crescente de bens e serviços. A redução das tarifas de exportação e a maior previsibilidade no comércio internacional ajudaram as empresas chinesas a expandirem suas vendas para diversos mercados, o que levou o país a se tornar o principal exportador mundial em muitos setores (Tang, 2011).

Além das exportações, a entrada da China na OMC também teve um impacto positivo no fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IED). Ao se comprometer com reformas estruturais e ao adotar práticas comerciais mais alinhadas com os padrões internacionais, a China se tornou um destino ainda mais atrativo para investidores globais. O setor industrial, por exemplo, teve um aumento significativo no número de empresas internacionais que se instalaram no país, atraídas pela mão de obra barata e pelo enorme mercado interno.

Gráfico 1 - Evolução do Fluxo de Investimento Estrangeiro Direto (IED) na China



Fonte: elaboração própria com dados da UNCTAD (2006)

A análise do relatório da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), de 2006, confirma esse movimento, destacando o crescimento contínuo dos fluxos de IED entre 2000 e 2005. Grande parte desses investimentos foi direcionada a setores estratégicos, como manufatura, infraestrutura e tecnologia, o que acelerou a modernização da economia chinesa. O IED também contribuiu diretamente para a transferência de tecnologias mais avançadas, reforçando a integração da China nas cadeias globais de produção e consolidando sua posição como uma potência emergente no cenário internacional.

Ao mesmo tempo, a China ampliou suas parcerias com economias emergentes, contando com o apoio brasileiro para sua entrada na OMC. O Brasil atuou de forma ativa nas negociações multilaterais, reconhecendo o potencial transformador da China no comércio global e buscando fortalecer a parceria bilateral. Esse alinhamento abriu caminho para uma série de acordos e cooperações que consolidaram a China como o principal parceiro comercial do Brasil em 2009.

3.3 Acordos e Relações Econômicas Brasil-China

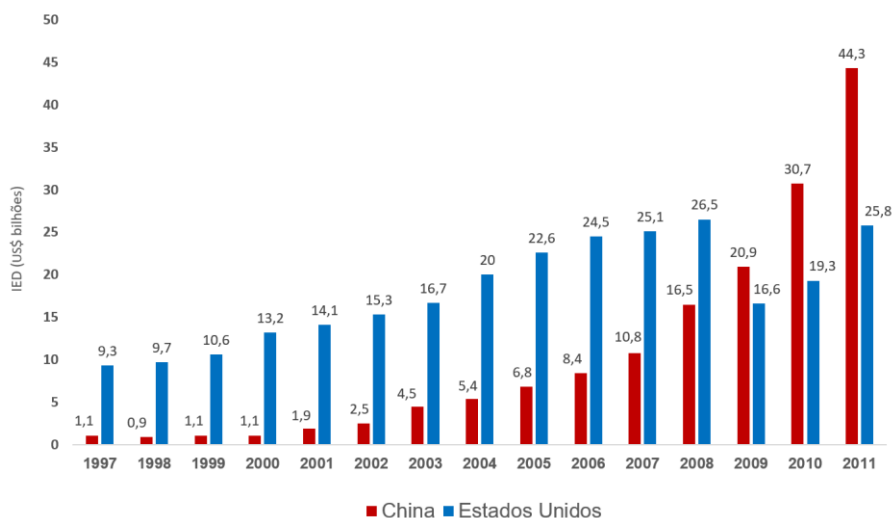
A intensificação da parceria comercial Brasil-China foi resultado de um processo articulado e sustentado por uma série de acordos bilaterais e mecanismos de cooperação estabelecidos ao longo dos anos 2000. Longe de ser um movimento espontâneo guiado apenas pelo mercado, essa mudança refletiu decisões políticas e diplomáticas que favoreceram o aprofundamento da relação econômica entre os dois países. Entre os principais instrumentos desse processo, destaca-se a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), criada em 2004 para institucionalizar a parceria estratégica e fomentar a cooperação em áreas como infraestrutura, energia, ciência e tecnologia. Reforçada por planos como o Plano de Ação Conjunta (2010–2014) e o Plano Decenal de Cooperação (2012–2022), a COSBAN tornou-se o principal mecanismo de diálogo bilateral, com subcomissões em setores-chave e reuniões periódicas em nível ministerial (Rosito, 2020, p. 14).

Essa estrutura permitiu o encaminhamento de acordos e a coordenação de políticas em áreas estratégicas, viabilizando a expansão das exportações brasileiras

de produtos como soja, minério de ferro e carne, além da atração de investimentos chineses em logística e energia. A intensificação da parceria ocorreu em um contexto de complementariedade econômica cada vez mais evidente. De um lado, o Brasil apresentava excedentes em commodities agrícolas e minerais com alta competitividade e ampla disponibilidade territorial. Do outro, a China buscava garantir sua segurança alimentar e energética diante do crescimento acelerado da demanda interna (Jank; Guo; Miranda, 2020).

Essa convergência de interesses foi reforçada por instrumentos que viabilizaram o comércio de bens sensíveis e consolidaram a confiança mútua entre os países. Dentre os instrumentos firmados, destaca-se o Protocolo Sanitário de 2004, celebrado entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil e a Administração Geral de Supervisão de Qualidade, Inspeção e Quarentena da China, que estabeleceu as condições para a exportação de carne de aves brasileiras à China. Esse acordo abriu um mercado estratégico para o agronegócio nacional ao responder diretamente à preocupação chinesa com a oferta segura de alimentos. Da mesma forma, o Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria Sanitária e Fitossanitária, firmado em 2006, criou mecanismos técnicos de coordenação que facilitaram a entrada de produtos agrícolas e pecuários brasileiros. Ambos os acordos foram fundamentais para potencializar a complementariedade entre as economias, ao dar segurança jurídica e sanitária a um fluxo comercial que passou a ser vital para o abastecimento chinês.

O impacto desse movimento foi profundo e transformador: em 2009, a China superou os Estados Unidos, que por muito tempo havia sido o principal parceiro comercial do Brasil, marcando uma mudança histórica que refletiu a crescente interdependência econômica entre os dois países. Esse fato não apenas alterou a composição do comércio bilateral, mas também sinalizou uma transição para um novo modelo de comércio, que privilegiava uma nova dinâmica com economias emergentes.

Gráfico 2 - Evolução das Exportações Brasileiras (1997-2011)

Fonte: elaboração própria com dados do Comexstat (2025)

Segundo dados do ComexStat, plataforma do Governo Federal que reúne estatísticas oficiais de comércio exterior, a evolução dos fluxos de comércio exterior brasileiro, especialmente em comparação com os Estados Unidos, revela a força dessa reconfiguração. O crescimento das exportações brasileiras para a China, concentradas em produtos como soja, minério de ferro e petróleo, foi acompanhado por uma narrativa de maior autonomia relativa frente aos centros tradicionais de poder econômico, consolidando a China como destino prioritário, e com uma clara mudança de foco para as economias emergentes.

A relação econômica foi também aprofundada por meio de um fluxo crescente de investimentos entre os países. De acordo com o Mapa Bilateral de Comércio e Investimentos: Brasil-China, publicado pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), a China se tornou, ao longo dos anos 2000, um dos principais investidores estrangeiros no Brasil, com forte presença nos setores de energia, infraestrutura e tecnologia. Esses investimentos, progressivamente mais estratégicos, foram fundamentais para o desenvolvimento de estruturas críticas como portos, ferrovias e fontes de energia renovável. O

fortalecimento desse movimento foi impulsionado por uma diplomacia brasileira ativa, que buscou criar um ambiente institucional cada vez mais favorável à entrada de capitais. Sobretudo, destacou-se o Acordo sobre o Fortalecimento da Cooperação na Área de Implementação de Infraestrutura de Construção, firmado em 2006, que consolidou a infraestrutura como um eixo prioritário da parceria bilateral, estabelecendo diretrizes para a cooperação em projetos de grande porte e sinalizando o compromisso de longo prazo entre os dois países. Além dele, outros instrumentos, como os memorandos sobre propriedade intelectual (2010) e cooperação aduaneira (2012), embora não tratem diretamente de investimentos, contribuíram de forma indireta ao oferecer maior segurança jurídica, previsibilidade regulatória e eficiência institucional, reforçando a atratividade do Brasil como destino de capital chinês. Tais esforços buscaram ampliar a presença do Brasil no mercado chinês e fortalecer a relação bilateral, evidenciando uma parceria recíproca e equilibrada.

Além de seu impacto no comércio e nos investimentos, essa parceria também refletiu uma mudança no perfil das exportações brasileiras e na sua diversificação. A relação com a China e outros mercados emergentes passou a ter um papel cada vez mais central, o que, por sua vez, reconfigurou as prioridades econômicas do Brasil.

3.4 BRICS

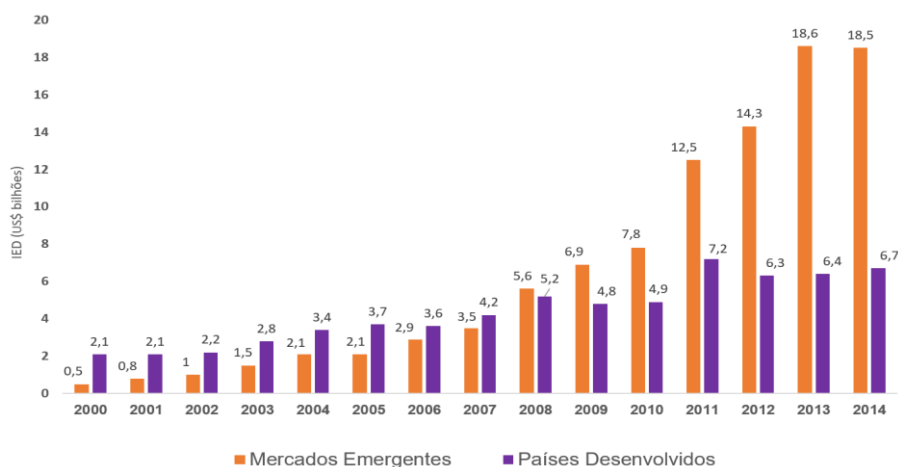
A intensificação das relações econômicas do Brasil com a China e outros países emergentes nos anos 2000 contribuiu para a formação de arranjos multilaterais voltados ao fortalecimento da cooperação entre economias em desenvolvimento. Nesse contexto, o BRICS consolidou-se como uma das principais plataformas de articulação econômica entre países do Sul Global.

Criado a partir de encontros informais em meados dos anos 2000, o grupo inicialmente formado por Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) foi formalizado em 2009, passando a ser denominado BRICS com a adesão da África do Sul em 2010. Desde então, realiza cúpulas anuais que reúnem os chefes de Estado dos países-membros, com o objetivo de promover a cooperação em áreas como desenvolvimento sustentável, comércio, finanças, saúde, ciência e tecnologia. Ao

longo do tempo, foram estabelecidos mecanismos institucionais relevantes, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), sediado em Xangai e com participação ativa do Brasil, presidido por Dilma Rousseff após seu mandato como presidente do Brasil, e o Arranjo Contingente de Reservas (CRA), voltado para proteção contra choques cambiais. Esses instrumentos visam não apenas ampliar a capacidade de financiamento entre os membros, mas também oferecer alternativas às instituições financeiras tradicionais.

Para o Brasil, a participação no BRICS teve implicações diretas na configuração de suas relações econômicas. A corrente de comércio com os países do grupo cresceu de forma expressiva ao longo da década de 2000, especialmente com a China e a Índia. Além disso, o agronegócio brasileiro passou por uma reorientação estrutural no período. Segundo Marcos Sawaya Jank (2020), em artigo publicado na revista China Hoje, “[A] crescente demanda por alimentos, especialmente por parte da China e da Índia, levou o agronegócio brasileiro a se reposicionar estrategicamente, ampliando sua presença internacional e reforçando a imagem do Brasil como potência agroexportadora” (Jank, 2020, p. 5).

Gráfico 3 - Evolução das Exportações do Agronegócio: Países Emergentes vs. Desenvolvidos (2000 - 2014)



Fonte: elaboração própria com dados do Comexstat (2025)

Segundo dados do ComexStat, plataforma da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), em 2000, cerca de 70% das exportações do agronegócio iam para países desenvolvidos, enquanto apenas 30% eram destinadas a mercados emergentes. Dez anos depois, em 2010, essa proporção se inverteu, com os emergentes se tornando os principais destinos das exportações agroindustriais brasileiras. Nesse sentido, essa transformação evidencia como a articulação econômica com países emergentes deixou de ser apenas um conceito político e passou a refletir mudanças concretas na estrutura do comércio exterior brasileiro.

A atuação do Brasil no BRICS, portanto, deve ser compreendida também como uma estratégia de inserção internacional voltada à diversificação de parceiros, à ampliação de mercados e à consolidação de uma nova agenda de política externa com foco em países emergentes.

4 A PEB DIANTE DA ASCENSÃO DA CHINA

A Política Externa Brasileira passou por transformações profundas nas últimas décadas, refletindo as mudanças no contexto global e as novas prioridades do país. O Brasil tem buscado redefinir sua posição no cenário internacional, adotando estratégias que ampliam sua capacidade de atuação e influência. Essa evolução revela uma postura mais assertiva e diversificada, que dialoga com as complexidades do mundo contemporâneo e com a multiplicidade de atores que nele atuam. Nesse processo, o país tem experimentado uma reconfiguração significativa de sua inserção global, marcada por oportunidades inéditas.

4.1 Trajetórias da PEB: Alinhamento Automático X Autonomia

Por muito tempo antes da entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, e do subsequente estreitamento das relações bilaterais com esse país, a Política Externa Brasileira (PEB) foi predominantemente orientada para o eixo ocidental, especialmente em direção aos Estados Unidos. Ainda que essa

orientação tenha se manifestado com diferentes intensidades ao longo do tempo, o padrão geral refletia uma busca por aproximação com os países centrais do sistema internacional. Esse comportamento pode ser interpretado à luz do conceito de alinhamento automático, debatido por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, que descrevem esse fenômeno como uma estratégia na qual “[A] política externa do país A está totalmente atrelada às ações e aos desejos do país B” (Vigevani; Cepaluni, 2016, p. 24-25). Nesse contexto, o engajamento com as grandes potências era frequentemente justificado pela expectativa de que tal alinhamento garantiria estabilidade política, previsibilidade econômica e maior acesso aos fluxos de comércio e investimento internacionais.

O alinhamento automático implicava, portanto, uma lógica de inserção internacional marcada por dependência e limitação da autonomia decisória. Nela, a previsibilidade nas relações internacionais era frequentemente priorizada em detrimento de uma atuação mais independente ou diversificada. Essa abordagem configurou por longos períodos o horizonte estratégico da política externa brasileira, restringindo sua capacidade de ampliar alianças e adotar posições autônomas diante da crescente complexidade do sistema internacional. Durante a Guerra Fria, esse alinhamento com os Estados Unidos intensificou-se, consolidando um padrão que limitou o protagonismo brasileiro e reduziu suas margens de atuação. Romper com esse modelo implicava não apenas uma mudança de orientação externa, mas também a disposição política de enfrentar os custos e riscos associados a uma inserção internacional mais independente (Vigevani; Cepaluni, 2016).

Como contraponto a essa orientação, ganha centralidade o conceito de autonomia, entendido como a capacidade de um Estado conduzir sua política externa com base em interesses próprios, minimizando interferências externas. Segundo Vigevani, a autonomia se traduz como “[A] capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras” (Vigevani; Cepaluni, 2016, p. 22). A busca por autonomia implica, portanto, um reposicionamento estratégico: ao invés de reproduzir os interesses e a agenda das grandes potências, o país passa a adotar

uma inserção internacional mais propositiva, voltada à diversificação de parceiros, à construção de coalizões e à valorização de agendas comuns com outras nações em desenvolvimento.

Esse reposicionamento de orientação na política externa, da reprodução de agendas alheias para a afirmação de interesses próprios, pode ser melhor compreendido a partir da tipologia de autonomia exposta por Vigevani e Cepaluni (2007), que distingue três formas principais de atuação autônoma: a autonomia pela distância, a autonomia pela participação e a autonomia pela diversificação. Cada uma dessas estratégias reflete formas distintas de adaptação às transformações do sistema internacional, permitindo que países em desenvolvimento, como o Brasil, ampliem sua margem de manobra e se aproximem de novos polos de poder, como a China.

A autonomia pela distância é identificada com períodos em que o Estado adota uma postura de distanciamento e até mesmo oposição frente às grandes potências e às instituições internacionais dominadas por elas. Trata-se de uma estratégia marcada por forte valorização da soberania nacional, geralmente acompanhada de discursos ideológicos de crítica à ordem internacional vigente. Nesse modelo, a autonomia é concebida como independência decisória obtida por meio do não envolvimento ou do engajamento seletivo com centros tradicionais de poder (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Por outro lado, a autonomia pela participação reconhece a importância das estruturas multilaterais e busca, por meio da inserção ativa nelas, fortalecer a influência dos países em desenvolvimento sobre normas, agendas e decisões internacionais. Nessa lógica, a autonomia não se dá pelo afastamento, mas pela capacidade de atuar dentro do sistema, moldando-o segundo seus interesses (Vigevani; Cepaluni, 2007). A diplomacia passa a ser utilizada como instrumento de transformação da ordem internacional a partir de dentro, valorizando a negociação, o multilateralismo e o direito internacional como mecanismos de compensação assimétrica no jogo global. Nesse cenário, a Organização Mundial do Comércio (OMC) tornou-se uma arena central para o Brasil exercer esse tipo de autonomia,

permitindo maior protagonismo na formulação de regras comerciais. A entrada da China na OMC, em 2001, reforçou esse movimento ao ampliar o peso dos países em desenvolvimento nas dinâmicas do comércio internacional, criando novas possibilidades de articulação e cooperação dentro da própria instituição.

Por fim, a autonomia pela diversificação corresponde a uma estratégia em que o país busca ampliar o leque de relações externas, sejam elas comerciais, diplomáticas, políticas ou estratégicas, com o objetivo de reduzir sua dependência em relação a qualquer eixo específico de poder. Ao diversificar seus parceiros internacionais, o Estado constrói alternativas e amplia sua capacidade de escolha, evitando assimetrias excessivas e aumentando sua resiliência diante das pressões de grandes potências. Essa forma de autonomia é particularmente compatível com o contexto contemporâneo de multipolaridade e com a ascensão de novas potências, como a China, que oferecem aos países em desenvolvimento opções adicionais de cooperação e alinhamento.

4.2 Os primeiros passos da parceria Brasil-China

A consolidação de uma parceria estratégica entre Brasil e China, como se observa nas últimas décadas, não é fruto de um alinhamento repentino, mas sim resultado de um processo histórico de construção diplomática. Ao longo da trajetória da Política Externa Brasileira, distintos governos adotaram posturas que, ainda que motivadas por conjunturas específicas, contribuíram de maneira significativa para a abertura ao diálogo com países socialistas, entre eles a China.

Neste subtópico, partindo da lógica da autonomia na política externa, abordada anteriormente, serão apresentados alguns marcos diplomáticos que, ainda em meados do século XX, começaram a pavimentar o caminho para o fortalecimento das relações com a China. Um dos primeiros e mais simbólicos movimentos nessa direção foi a Política Externa Independente (PEI), sistematizada por San Tiago Dantas durante o governo João Goulart. Ao defender a diversificação de parceiros internacionais e a ampliação dos canais de diálogo com o bloco socialista, a PEI

rompeu com a lógica do alinhamento automático com os Estados Unidos e abriu espaço para uma diplomacia mais autônoma e pragmática.

A proposta central da PEI era permitir ao Brasil maior margem de manobra no cenário internacional, sem subordinar suas decisões aos interesses das grandes potências. Essa política visava garantir que a condução da política externa fosse guiada pelos objetivos próprios do desenvolvimento nacional, e não por compromissos ideológicos impostos pelas dinâmicas da Guerra Fria. A ideia era fortalecer a capacidade do país de escolher seus parceiros e posicionamentos caso a caso, conforme seus interesses concretos. Como afirmou o próprio San Tiago Dantas:

[...] essa posição de independência permite que procuremos, diante de cada problema ou questão internacional, a linha de conduta mais consentânea com os objetivos a que visamos sem a prévia vinculação a blocos de nações ou compromisso de ação conjunta [...] e também sem prevenção sistemática em relação a quaisquer outras, de formação política ou ideológica diferente (Dantas, 2011, p. 22).

Nesse sentido, a PEI representou uma inflexão importante na trajetória da política externa brasileira, ao adotar uma postura mais flexível e adaptável diante das tensões internacionais, priorizando os interesses nacionais frente às pressões externas. Essa lógica se aproxima do que mais tarde seria conceituado como autonomia pela distância, na medida em que o Brasil buscava se posicionar de forma mais equidistante dos polos hegemônicos e construir uma inserção internacional compatível com seus objetivos de desenvolvimento e com a ampliação de sua presença global.

A busca por uma política externa orientada pelos interesses nacionais, com maior autonomia diante das pressões exercidas pelos grandes centros de poder globais, ganhou novos contornos e maior profundidade durante o governo Ernesto Geisel. Em um cenário internacional marcado por profundas transformações, como a crise do petróleo que abalou as economias mundiais, a crescente multipolaridade e a emergência de novos atores no sistema internacional, o Brasil passou a identificar oportunidades estratégicas para seu reposicionamento. Essa conjuntura complexa exigia uma diplomacia mais flexível e pragmática, capaz de equilibrar interesses

diversos e garantir maior margem de manobra ao país em meio às disputas geopolíticas globais. Assim, a diplomacia brasileira passou a ser conduzida sob a diretriz do Pragmatismo Ecumênico e Responsável, conceito que buscava harmonizar a atuação internacional com as realidades internas e externas do Brasil.

Inspirado por uma leitura estratégica das transformações em curso no cenário global, o presidente Ernesto Geisel e seu chanceler, Azeredo da Silveira, promoveram uma mudança sistemática e consciente na condução da política externa brasileira. O objetivo central era projetar o Brasil como uma potência média emergente, capaz de influenciar e interagir de maneira mais independente e respeitada dentro da ordem internacional. Para isso, adotaram um programa diplomático que buscava aproveitar as características singulares do sistema internacional da época, marcado por tensões, mas também por possibilidades de negociação e flexibilização, para maximizar os ganhos brasileiros. Como ressalta o cientista político Matias Spektor, “[O] programa buscava projetar o Brasil na hierarquia internacional de poder, tirando vantagens de um sistema internacional singularmente flexível” (Spektor, 2004, p. 221), evidenciando a visão estratégica de um país em busca de um lugar mais relevante no tabuleiro global.

Esse pragmatismo diplomático conciliava elementos tradicionais da atuação brasileira no exterior, como o universalismo, a defesa de princípios multilaterais e a ênfase na negociação pacífica, com uma abordagem mais realista e focada na defesa dos interesses nacionais (Spektor, 2004). A prioridade passou a ser a autonomia decisória do Brasil, evitando alinhamentos automáticos ou dependência excessiva de blocos ou potências hegemônicas. Foi nesse contexto que se deu o reconhecimento oficial da República Popular da China, em 1974, um gesto que simbolizava a disposição brasileira de diversificar suas parcerias internacionais, ampliar seu leque de interlocutores e adaptar sua inserção global às novas realidades políticas e econômicas. Essa decisão estratégica refletia o compromisso do Brasil com uma política externa que buscava maior autonomia, flexibilidade e capacidade de aproveitar as oportunidades abertas pela nova conjuntura internacional.

A experiência diplomática iniciada no governo Geisel foi adaptada no governo de Fernando Henrique Cardoso, em face do novo contexto de globalização. Sob sua gestão, a política externa brasileira começou a se consolidar em uma estratégia de autonomia pela participação, que combinava a manutenção de vínculos com os grandes centros de poder com uma inserção mais ativa do Brasil em instituições multilaterais e fóruns globais. Ainda que mantivesse a fidelidade a certos princípios do alinhamento com o Ocidente, sobretudo com Estados Unidos e Europa, o governo FHC soube combinar essa orientação com uma crescente valorização do multilateralismo e da inserção ativa do Brasil em instituições internacionais. Essa postura alinhava-se à adesão do Brasil às recomendações do Consenso de Washington, de 1980, que orientavam a política econômica nacional em direção a um modelo neoliberal (Bresser-Pereira, 1997). Como abordado no começo deste capítulo, esse modelo buscava maior disciplina fiscal, menor intervenção estatal e maior integração ao comércio internacional. Na política externa, isso se refletia na busca por previsibilidade, confiança dos mercados e fortalecimento de vínculos com instituições multilaterais ocidentais, como o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio.

No entanto, essa postura não significou uma submissão cega às potências tradicionais, mas sim uma estratégia calculada para consolidar a credibilidade externa do país, abrindo espaço para diversificação das parcerias e fortalecimento do protagonismo brasileiro.

Nesse contexto, a participação do Brasil na OMC tornou-se um eixo central da política externa de FHC, especialmente no que diz respeito à inserção da China na ordem comercial global. O governo brasileiro passou a atuar de forma estratégica dentro do sistema multilateral, buscando garantir condições favoráveis para o comércio e para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que ampliava seu diálogo com países em desenvolvimento e fortalecia sua atuação em fóruns globais. Essa postura evidencia uma atuação mais participativa e institucionalizada, que permitiu ao Brasil responder às mudanças estruturais da economia mundial, como a ascensão comercial chinesa, sem perder o foco na autonomia e na defesa dos interesses nacionais.

Assim, a política externa sob FHC marcou uma etapa fundamental na evolução da inserção internacional brasileira, pois ao mesmo tempo que reafirmou compromissos com o sistema internacional vigente, buscou ampliar o espaço de manobra do Brasil no cenário global por meio da participação ativa em instituições multilaterais, especialmente a OMC, e da diversificação das parcerias estratégicas.

4.3 Estreitamento das relações Brasil-China

Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2003, a Política Externa Brasileira passou por mais uma inflexão importante. A diplomacia do governo Lula, sob a liderança do chanceler Celso Amorim, promoveu uma reorientação estratégica que pode ser interpretada segundo a ideia da autonomia pela diversificação. Nesse modelo, a busca por autonomia não se limita à afirmação da independência nacional, mas se amplia para a diversificação das parcerias internacionais, ampliando a rede de influências e as oportunidades de atuação do Brasil no cenário global. Como destacam Vigevani e Cepaluni, “[A] diversificação das relações exteriores permite ao Brasil maior margem de manobra no sistema internacional, sem depender de um único polo de poder” (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 65), reforçando a importância estratégica dessa multiplicidade de interlocutores para garantir flexibilidade e resistência diante das pressões externas.

Embora o governo Lula tenha consolidado de forma mais explícita e proativa a orientação da política externa brasileira para a autonomia pela diversificação, esse avanço não pode ser compreendido como natural ou inevitável. Na verdade, ele foi resultado de uma trajetória histórica marcada por ajustes, avanços e reações às transformações do sistema internacional. Desde os primeiros movimentos sob Jânio Quadros e João Goulart, passando pelo pragmatismo responsável de Geisel e pela busca de maior inserção ativa no cenário internacional ao longo dos anos 1990 — especialmente com o fortalecimento do multilateralismo e o engajamento mais intenso do Brasil em instituições internacionais durante o governo Fernando Henrique Cardoso — o país procurava ampliar sua margem de manobra externa. Foi justamente no início dos anos 2000, com Lula na presidência, que se criou uma

conjuntura interna e externa favorável para aprofundar esse projeto de forma estratégica.

Do ponto de vista internacional, dois grandes fatores ajudaram a consolidar esse novo momento. O primeiro foi o vertiginoso crescimento econômico da China, já discutido anteriormente, que foi impulsionado por reformas internas, abertura ao capital estrangeiro e inserção agressiva nas cadeias globais de produção. O segundo foi a reestruturação das manufaturas no mundo, com uma intensa transferência de fábricas para a Ásia, especialmente para o território chinês, que oferecia baixos custos de produção e alta capacidade de escala. Esses dois fatores, interligados, transformaram a China em um dos principais polos da globalização e afetaram diretamente a forma como países em desenvolvimento, como o Brasil, se posicionavam diante das novas oportunidades e riscos da economia global.

A entrada da China na OMC, em 2001, simbolizou o ponto de virada desse processo. Sua ascensão como potência comercial coincidiu com o boom das commodities, e a complementaridade econômica com o Brasil ganhou novo fôlego. Enquanto os Estados Unidos viam a China como ameaça competitiva no setor industrial, o Brasil passou a enxergá-la como parceira estratégica. No governo Lula, essa percepção foi acompanhada de medidas concretas de aproximação: acordos bilaterais, mecanismos institucionais como a COSBAN, e uma diplomacia presidencial ativa, como a visita de Lula à China em 2004. A crescente interdependência comercial, coroada em 2009, quando a China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, consolidou uma mudança estrutural na pauta externa brasileira, com menos dependência dos tradicionais centros ocidentais e maior ênfase nas relações com economias emergentes.

Esse redirecionamento da política externa refletiu uma escolha política deliberada, guiada pelo reconhecimento de que a ordem global estava se tornando multipolar e que era necessário diversificar alianças para garantir maior margem de ação. A percepção de que o dinamismo econômico havia migrado do Atlântico Norte para a Ásia reforçou a aposta em uma política externa pragmática e flexível. A relação com a China, embora pautada pela complementaridade econômica, também

incorporava dimensões políticas e estratégicas, como a valorização da soberania, a defesa do multilateralismo e a criação de fóruns mais inclusivos no sistema internacional. A ascensão chinesa, longe de representar uma ameaça, era lida pela diplomacia brasileira como uma oportunidade de ampliar sua inserção internacional sem a mediação exclusiva das potências ocidentais. Como argumentam Vigevani e Cepaluni (2007), essa política de autonomia pela diversificação não implicava isolamento, mas uma inserção ativa e seletiva, compatível com os interesses nacionais e com as transformações do sistema internacional.

Essa reorientação da Política Externa Brasileira pode ser analisada à luz da Teoria da Estabilidade Hegemônica, especialmente segundo a formulação de Stephen Krasner, cuja abordagem já foi apresentada anteriormente. Para ele, a estabilidade do sistema internacional depende da presença de uma potência hegemônica capaz de fornecer bens públicos e garantir a ordem. Embora a teoria preveja um cenário de instabilidade com o declínio do hegemom, o Brasil optou por responder a esse contexto com uma estratégia ativa de diversificação de alianças. A aproximação com a China ocorreu justamente em um momento de crescente multipolaridade, impulsionado pela ascensão de novas potências e pelas tensões geradas pela globalização. Nesse cenário, a busca por maior autonomia foi acompanhada da percepção de que a dependência excessiva de um único ator, como os Estados Unidos, poderia limitar a margem de ação do país. Ao diversificar suas parcerias, o Brasil buscava minimizar riscos e fortalecer seu papel no sistema internacional.

Essa transição para uma política externa mais autônoma refletiu o reconhecimento das desvantagens de se manter atrelado a uma hegemonia tradicional, especialmente em uma ordem internacional que frequentemente marginaliza potências periféricas. Ao identificar oportunidades estratégicas em países emergentes, como a China, o Brasil reposicionou sua política externa com base na estratégia da autonomia pela diversificação. Esse movimento abriu novas possibilidades de cooperação e ampliou o alcance internacional do país, reduzindo sua dependência em relação às potências ocidentais. A crescente interdependência econômica com a China refletiu essa nova visão diplomática, que buscava integrar o

Brasil nas dinâmicas globais em transformação. Além de fortalecer parcerias comerciais e políticas, o país passou a contribuir ativamente para a criação de espaços de diálogo mais inclusivos, sinalizando para outras nações que era possível construir colaborações mais equilibradas e favorecer a consolidação de um sistema internacional mais multipolar.

4.4 BRICS, Sul Global e a influência da China

Sabendo que o Brasil passou a adotar um posicionamento mais inclusivo e voltado à construção de colaborações mais equilibradas, foi durante o segundo mandato de Lula (2007–2011) que se consolidou o momento de maior diversificação das alianças internacionais do país. Essa fase da política externa brasileira passou a incorporar, de forma mais clara, a redução da pobreza global como uma prioridade central da diplomacia. O Brasil, sob a liderança de Lula, buscava não apenas enfrentar as desigualdades internas, mas também contribuir para um modelo de desenvolvimento global mais inclusivo e sustentável. O esforço para fortalecer alianças com países emergentes visava ampliar o papel do Brasil no sistema internacional e apoiar a construção de uma ordem menos concentrada nas grandes potências ocidentais (Vigevani; Cepaluni, 2016).

Essa mudança na Política Externa Brasileira refletia uma crescente inserção do país no que ficou conhecido como Sul Global, uma categoria que agrupa países em desenvolvimento, em sua maioria na África, Ásia e América Latina, que compartilham desafios similares em termos de pobreza, desigualdade e subordinação nas relações internacionais. O Sul Global é entendido como um grupo de países em desenvolvimento que buscam afirmar suas próprias agendas no sistema internacional, desafiando a ordem tradicionalmente dominada pelas potências do Norte. Esse conceito vai além da simples delimitação geográfica, representando um espaço político onde essas nações procuram romper as assimetrias existentes nas relações internacionais, promovendo formas alternativas de desenvolvimento e cooperação mais justas e equitativas (Vigevani; Cepaluni, 2016).

A abordagem do Sul Global foi fundamental para o governo Lula, que enxergava no fortalecimento das relações com essas nações a possibilidade de criar um espaço mais justo e menos dependente das grandes potências. A ideia era que, ao se unirem, esses países poderiam exercer mais influência na redefinição das regras globais de comércio, segurança e desenvolvimento.

A diplomacia brasileira, sob essa nova ótica, passou a operar com uma lógica de projeção e influência, em vez de simples adaptação às normas e diretrizes estabelecidas por potências dominantes. A busca por uma agenda internacional mais autônoma foi acompanhada de um discurso pragmático e assertivo por parte do Itamaraty, que passou a questionar abertamente as estruturas de poder internacional. Celso Amorim (2015), em sua obra “Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva”, destaca essa virada na política externa brasileira, desenvolvendo o conceito de diplomacia ativa e altiva para caracterizar essa nova postura. A diplomacia ativa representa uma atuação propositiva do Brasil na cena internacional, na qual o país busca influenciar e moldar a agenda global, deixando de ser mero espectador. Já a diplomacia altiva expressa uma postura firme e soberana, na qual o Brasil defende seus interesses e princípios com autonomia, recusando submissão a pressões externas. Para Amorim, essa combinação permitiu ao Brasil buscar uma posição de liderança, defendendo os interesses do Sul Global e se posicionando contra uma ordem internacional ainda fortemente centrada nas potências tradicionais. Quanto ao multilateralismo, Amorim defende que não deveria ser apenas um mecanismo de previsibilidade nas relações internacionais, mas também uma ferramenta para democratizar a governança global, dando voz a países emergentes como o Brasil.

Esse reordenamento da política externa brasileira, com ênfase no multilateralismo e no estreitamento das relações com a China, culminou na criação do BRICS. A formalização do grupo em 2009, mesmo ano em que a China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, representou um marco importante na consolidação de uma nova estratégia diplomática brasileira, orientada para o Sul Global. O BRICS simbolizava a união de países em desenvolvimento que buscavam um maior espaço nas decisões globais, com uma agenda própria para a governança

econômica, a reforma das instituições financeiras internacionais e a promoção de um modelo de comércio mais justo. A parceria com a China, nesse contexto, foi estratégica, tanto no campo comercial quanto no plano geopolítico, e foi decisiva para a força do grupo.

O BRICS, sem dúvida, tornou-se uma das principais plataformas da Política Externa Brasileira, mas é importante destacar que sua criação e consolidação não foram processos simples ou rápidos. A construção do bloco demandou um engajamento intenso do Brasil, especialmente na relação com a China, que se firmou como um aliado estratégico fundamental, fortalecendo a voz brasileira nas negociações multilaterais. Essa parceria proporcionou ao Brasil uma maior visibilidade e influência internacional, facilitando seu protagonismo dentro do bloco.

Esse reposicionamento gerou efeitos positivos relevantes tanto para a política externa quanto para a economia brasileira, refletindo-se em avanços concretos, como a expansão das exportações para economias emergentes e o fortalecimento das relações comerciais com países em crescimento. Vale lembrar que, conforme visto anteriormente, entre 2000 e 2010 houve uma inversão importante na pauta exportadora brasileira, com os mercados emergentes passando a responder por 70% das exportações do agronegócio, evidenciando como a atuação no BRICS e a aproximação com esses países refletiram mudanças estruturais no comércio exterior brasileiro. Dessa forma, o BRICS não apenas ampliou o alcance internacional do Brasil, mas também contribuiu para o fortalecimento de uma política externa mais autônoma, pragmática e alinhada às transformações da economia global.

Com a expansão recente do BRICS — marcada pela entrada oficial de Egito, Etiópia, Irã e Emirados Árabes Unidos em 2024, e pela adesão da Indonésia em 2025 — o Brasil ganhou ainda mais relevância. Em 2025, ao sediar novamente a cúpula do BRICS, o país teve a oportunidade de reforçar seu papel de liderança, não apenas no contexto dos países emergentes, mas também como elo estratégico entre diferentes regiões do mundo. O estreitamento das relações com nações árabes e outras economias emergentes coloca o Brasil em uma posição ainda mais central,

mostrando como a sua política externa, ao desafiar alinhamentos históricos com os Estados Unidos, tem potencial para criar novas oportunidades globais.

Esse reposicionamento do Brasil no cenário internacional demonstra o amadurecimento e a ousadia de sua política externa. Ao buscar uma maior autonomia e diversificação de parcerias, o Brasil não apenas reforçou sua influência global, mas também deu um passo importante rumo a um sistema internacional mais multipolar e inclusivo. A relação estratégica com a China, em especial, foi essencial para essa transformação. Ao aprofundar o diálogo político e ampliar os vínculos econômicos com uma potência emergente, não apenas conquistou novos mercados e oportunidades comerciais, mas também se posicionou como um líder nas discussões globais sobre governança e desenvolvimento. O BRICS, nesse contexto, é o reflexo de uma política externa ativa e altiva, que, ao quebrar os moldes tradicionais de alinhamento com potências hegemônicas, abre caminho para um novo protagonismo brasileiro no cenário internacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da articulação entre as teorias do Neoliberalismo, da Globalização Econômica e da Teoria da Estabilidade Hegemônica, este capítulo buscou compreender como a ascensão comercial da China impactou a Política Externa Brasileira. Enquanto o Neoliberalismo e a Globalização moldaram a arquitetura econômica internacional nas últimas décadas, a Teoria da Estabilidade Hegemônica ofereceu base teórica para pensar os efeitos da transição hegemônica. Segundo essa teoria, a ausência de uma potência dominante capaz de regular o sistema tende a gerar instabilidade. No entanto, a ascensão da China, acompanhada do fortalecimento de parcerias com países como o Brasil, sugere que novas formas de governança podem emergir de coalizões entre potências emergentes.

A resposta brasileira à transformação da ordem econômica global foi marcada por uma busca ativa por autonomia e reposicionamento. Com o fim da Guerra Fria e a mudança no papel das grandes potências, o Brasil encontrou maior margem para superar o alinhamento automático, que, embora não constante, marcou diversos

momentos da política externa ao longo do século XX. Desde os governos de Jânio Quadros e João Goulart, passando pelo pragmatismo responsável de Geisel, pela maior participação na governança global com Fernando Henrique Cardoso e pela ampliação das parcerias estratégicas nos dois mandatos de Lula, o Brasil vem construindo gradualmente uma política externa orientada à superação do alinhamento e à valorização de uma inserção internacional mais autônoma e plural. A aproximação com a China, nesse contexto, foi estratégica, refletindo uma visão compartilhada sobre a necessidade de reconfigurar os centros de poder global e fortalecer a voz do Sul Global.

Mais que uma consequência, o BRICS foi tratado neste capítulo como um desdobramento direto da aproximação sino-brasileira e do protagonismo crescente da China. A consolidação dessa parceria, baseada na complementaridade econômica e no interesse por reformas globais, deu sustentação à formação do grupo. Com uma proposta multipolar e menos dependente das estruturas ocidentais, o BRICS assumiu um caráter político que transcende a cooperação econômica. A trajetória do Brasil no grupo integra sua estratégia de ampliar a margem de manobra e reforçar a autonomia internacional.

Conclui-se que a ascensão chinesa e sua articulação com o Brasil contribuíram para reconfigurar parte do sistema internacional, alterando fluxos econômicos e influenciando a diplomacia de países emergentes. O caso brasileiro mostra que, mesmo em um sistema assimétrico, é possível buscar uma inserção internacional mais autônoma por meio de alianças estratégicas e projetos multilaterais alternativos.

REFERÊNCIAS

Amorim, Celso. (2015). Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá.

ApexBrasil. (2024). Mapa Bilateral de Comércio e Investimentos Brasil-China 2024. Brasília: ApexBrasil. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/solucoes/inteligencia/estudos-e-publicacoes/mapa-de-investimentos-estrangeiros-diretos-brasileiros/mapa-bilateral-de-comercio-e-investimentos-brasil---china-2024.html>.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. (2025). Comex Stat. Brasília. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (1997). A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Revista de Administração Pública* 31 (1), pp. 7-23. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/>

Cardoso, Daniel. (2013). China-Brazil: A Strategic Partnership in an Evolving World Order. *East Asia* 30 (1), pp. 35–51. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/255995927_China-Brazil_A_Strategic_Partnership_in_an_Evolving_World_Order

Dantas, San Tiago. (2011). Política externa independente. Edição atualizada. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Harvey, David. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Held, David. (1999). “The Great Globalization Debate: An Introduction”. In: Held, David (org.). *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-14.

Jank, Marcos Sawaya. (2020). A força que move o agronegócio brasileiro. *China Hoje*. Disponível em: <https://www.chinahoje.net/a-forca-que-move-o-agronegocio-brasileiro>.

Jank, Marcos Sawaya; Guo, Pei; Miranda, Sílvia Helena Galvão de. (2020). *China-Brazil partnership on agriculture and food security*. São Paulo: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/468>.

Krasner, Stephen D. (1976). State power and the structure of international trade. *World Politics* 28 (3), pp. 317-347. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/state-power-and-the-structure-of-international-trade/222E367C675FA60A270126989FD132BD>

Naughton, Barry. (2018). *The Chinese economy: adaptation and growth*. Cambridge: MIT Press.

Rosito, Tatiana. (2020). Bases para uma estratégia de longo prazo do Brasil para a China. Brasília: Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). Disponível em: https://www.cebc.org.br/arquivos_cebc/outros-estudos/CEBC_TatianaRosito_Portugues_Digital.pdf.

Scholte, Jan Aart. (1999). “Globalization: a critical introduction”. In: Held, David (org.). *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press, pp. 84-91.

Spektor, Matias. (2004). Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 (2), pp. 191–222. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/QYSn8t6CDB9GKtmWFwJznTP/>

Tang, Xiaobing. (2011). “Brazil-China and the Multilateral Trading System”. In: Fazio, Adalberto; Abdenur, Adriana Erthal; Ouro Preto, Affonso Celso de; et al. (orgs.). *Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades*. Brasília: FUNAG, pp. 287–309.

Unctad – United Nations Conference on Trade and Development. (2006). *World investment report 2006: FDI from developing and transition economies – implications for development*. New York; Geneva: United Nations. Disponível em: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2006>.

Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional* 29 (2), pp. 271–296. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/b48d98d3-3824-4fa1-aad3-b95464d4eeea>

Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel. (2016). *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP

AUTONOMIA ENQUANTO DISCURSO E PRÁTICA DE POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: TROPEÇOS E CONTINUIDADES

Plínio Santos Moreira¹

1 INTRODUÇÃO

O estudo atento da história da política externa brasileira (PEB) permite a identificação de algumas ideias-guia que constituem traços de continuidade (Cervo, 1994) no discurso diplomático do país. Nesse sentido, a busca por autonomia foi por vezes enquadrada na literatura dentre esse rol de vetores, visto que encontramos políticas com tal viés desde a formação do Estado-Nacional (Saraiva, 2014), tendo elas mantido relativa constância desde então (Pinheiro, 2000). No entanto, a precisa definição conceitual do que seria a autonomia, além da identificação de sua efetiva aplicação na política externa, tornou-se um desafio. Desse modo, dentro da academia latino-americana de Relações Internacionais (RI), na última década, tornou-se frequente e justa a crítica à utilização leviana do conceito, enquanto ferramenta analítica, e o questionamento se o autonomismo diplomático brasileiro seria prático ou mera estratégia discursiva (Lessa et al., 2010; Caballero e Crescentino, 2020; Lima e Pinheiro, 2018). Nesse sentido, consideramos extremamente pertinente a crítica à alienação do conceito de autonomia, que evidencia a dispersão e a diluição teórica sofrida ao longo das últimas três décadas na literatura especializada. Isso, no entanto, não extingue o seu valor histórico, traduzido na expressiva presença enquanto instrumento retórico da diplomacia brasileira, nem mesmo invalida a sua aplicação teórica, em especial de seus princípios estruturantes originais, aqui tomados em termos da redução concreta da dependência (Jaguaribe, 1979; Lima e

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador no Grupo de Pesquisa em Política Externa Brasileira do Centro Universitário de Brasília (GEPEB-CEUB).

Pinheiro, 2018). Dessa forma, compreendemos que a busca por autonomia foi e ainda é central na compreensão da PEB (Lessa e Moreira, 2024).

Por isso, nos propomos, a partir de uma delimitação conceitual precisa, a investigar, na história da política exterior brasileira, a maneira e os momentos em que a autonomia e noções derivadas, como a autodeterminação e a não intervenção (Cervo, 1994), estiveram presentes na política externa, seja como estratégia de política externa, como discurso político ou concomitantemente. Isso será materializado através de uma revisão bibliográfica da literatura de história da PEB, fundamentada por conceitos e referenciais teóricos de RI que, instrumentalizados, servirão de lentes interpretativas para uma compreensão holística dos fenômenos em questão.

2 METODOLOGIA

2.1 Referencial Teórico

Edificado sobre uma extensiva revisão bibliográfica construída a partir de fontes secundárias tradicionais e contemporâneas (Thies, 2002, p. 356-362), realizaremos um esforço de análise desse material por meio dos seguintes artefatos teóricos principais: a autonomia tríplice de Maria Cecília Míguez (2021), o quadro teórico-analítico para o estudo das ideias de Judith Goldstein e Robert O. Keohane (1993) e o conceitos de interesse nacional.

Dessa forma, um dos referenciais basilares do nosso estudo é a contribuição de Míguez (2021) para a teorização da autonomia. Nesse sentido, a autora afirma que a autonomia é um conceito polissêmico e se expressa na literatura em três sentidos diversos: como conceito de RI, como estratégia de política externa e como objetivo. Essa sintetização fundamental para o campo, porém, carece no trabalho da argentina de uma maior descrição teórica de cada uma dessas óticas. Diante disso, desenvolveremos brevemente cada uma delas de forma que sua instrumentalização seja facilitada para a análise

Além disso, como ferramenta auxiliar de interpretação da evolução do conceito e das práticas autonomistas ao longo do tempo, utilizaremos o quadro analítico-conceitual proposto por Goldstein e Keohane (1993) para estudo das ideias na política externa. Este define uma tipologia das ideias e das formas como elas impactam o mundo. As ideias são divididas em: visões de mundo, crenças de princípios, e crenças causais.

As visões de mundo possuem a maior amplitude de impacto, são crenças entrelaçadas com as concepções de identidade e que evocam emoções profundas e sentimentos de lealdade, a exemplo das religiões. Já as crenças de princípios são ideias normativas, espécies de princípios morais, que mediam as relações entre as visões de mundo e as conclusões políticas específicas, elas traduzem doutrinas fundamentais em orientações para a ação humana contemporânea. Por fim, as crenças causais se referem às relações de causa e efeito, implicando estratégias para o alcance de objetivos específicos e, em geral, derivam sua autoridade do consenso das elites dominantes.

Além disso, os autores definem três formas de impacto das ideias na política externa: como mapa, como ponto focal e a partir da sua institucionalização. Nesse sentido, ideias atuam como mapa (roadmap) quando servem como guias e orientações estratégicas em ambientes de incerteza. Ademais, também podem servir como pontos focais, quando não há consenso ou equilíbrio único, gerando soluções cooperativas que facilitam a coesão do grupo. Por fim, as ideias podem ser institucionalizadas, ou seja, materializadas em regras, normas ou instituições.

Ademais, também adotaremos as contribuições de Pinar Ipek (2015) ao framework em questão. Para a autora o contexto doméstico é um fator essencial para a efetiva influência e aplicação de uma ideia na política externa. Nesse sentido, ela destaca duas importantes variantes: a existência de uma elite relativamente coesa e a associação da ideia em apreço a interesses materiais dominantes na sociedade.

Desse modo, doravante o entendimento da autonomia enquanto um conceito triplice (Míguez, 2021) e aliado ao paradigma das ideias supracitado (Goldstein e Keohane, 1993), nos fundamentaremos ao longo do trabalho em três formas de

autonomia. Em primeiro lugar, para fins de precisão metodológica, ao nos referirmos autonomia enquanto conceito, adotaremos a definição clássica de Jaguaribe (1979). O autor brasileiro a define enquanto uma condição do sistema internacional, expressa em graus, que determina o nível de liberdade de ação de um país para atuar livre dos constrangimentos das potências hegemônicas.

Além disso, o autor define condições claras para o incremento do estágio de autonomia de um país. Nesse sentido, o brasileiro cita quatro variáveis, duas estruturais e duas conjunturais que determinam a capacidade ou não de uma nação pleitear o aumento de sua autonomia. As condições estruturais seriam a viabilidade nacional (existência de recursos materiais humanos e institucionais dentro do Estado) e a permissibilidade internacional (a capacidade a partir de condições internas, como a militar, e externas, como o contexto internacional vigente, de neutralizar as ameaças estrangeiras). Outrossim, fatores como a existência de capacidade técnico-empresarial própria, definida em termos de desenvolvimento tecnológico e industrial independente, e de relações favoráveis com o centro hegemônico, ou seja, afinidades étnico-culturais, podem circunstancialmente favorecer a reivindicação autonomista.

Aplicando a teoria de Goldstein e Keohane (1993), observamos que essa ótica da autonomia é uma mistura de visão de mundo e crença de princípio na medida em que exhibe contornos normativos que imbuem a busca natural da autonomia pelo Estado, ao mesmo tempo em que fundamenta a autopercepção de necessidade de superação da dependência pelos países periféricos. Dessa forma, é evidente que essa ideia se torna um ponto focal político, vide que é ponto de confluência de vertentes políticas diversas em momentos de difícil conciliação.

Em segundo lugar, a autonomia poderá ser percebida como estratégia de política externa, um instrumento que modula a inserção internacional do país, privilegiando ações autárquicas. Ela pode se expressar por meio de diferentes formas de ação (Fonseca Jr., 1998; Lamprea, 1999; Vigevani e Cepaluni, 2007), mas que tenham como objetivo garantir maior inserção e influência internacional, em especial, de países em desenvolvimento. Nesse sentido, se alinha à definição de

crença causal e exerce a função de roadmap. Em suma, um tipo de crença que versa sobre relações de causa e efeito e que dita estratégias para o alcance de objetivos.

Nesse viés, destacamos a contribuição de Spektor (2014) que elenca exemplos de estratégias autonomistas empregadas ao longo da história da política externa brasileira: balanceamento de recursos materiais, diversificação de parcerias, construção de coalizões políticas, distanciamento dos regimes internacionais e participação ativa no SI. O autor também destaca estratégias possíveis que até o momento não foram adotadas ou apenas parcialmente praticadas: o balancing, o binding, o bandwagoning e a deslegitimação da ordem internacional vigente.

Por fim, destacamos a aceção da autonomia enquanto interesse nacional. Ou seja, quando o país se vê em situação de dependência ou constrangido pelas potências hegemônicas, a autonomia poderá ser adotada como principal objetivo de política externa a ser buscado. Nesse sentido, Russel e Tokatlian (2003) fazem referência a perspectiva construtivista de Wendt (Burchill et al. 2005), que defende o enquadramento da autonomia como um interesse nacional objetivo, ou seja, que seria comum a todos os Estados, ao lado da sobrevivência e do bem-estar econômico.

Nesse aspecto, o conceito de interesse nacional é extremamente relevante para construção dessa análise. Ele, porém, também é frequentemente disputado no debate teórico das RI, por isso, será aqui definido em termos do processo decisório, ou seja, o interesse definido pelas figuras de Estado no poder durante determinado período (Moraes, 1986; Cervo e Bueno, 2011). Finalmente, incorporando a classificação das ideias, a autonomia enquanto interesse nacional seria uma crença de princípio que serve de ponto focal. Ou seja, uma norma moral que orienta a ação dos tomadores de decisão, ao mesmo tempo em que une diferentes grupos políticos diversos em benefício de um interesse coletivo.

2.2 Demarcações conceituais: práticas proto-autonomizantes, autonomia e refluxos de alinhamento

Destacamos que a construção argumentativa aqui presente, edificada por meio da aplicação do referencial teórico supracitado como lente interpretativa da PEB ao longo de dois séculos, possui traços contextualistas, vide a tentativa de localização das fontes, dos atores e dos seus contextos políticos de construção (Hall, 2017). Porém, compreendemos as limitações dessa abordagem no que tange a dificuldade de demarcação objetiva das fronteiras de cada conjuntura e da percepção anti-presentista dos contextualistas de que o diálogo teórico de textos do passado com o presente deve ser evitado. Ou seja, de que ideias e argumentos pretéritos não devem ser incorporados nas formulações teóricas contemporâneas, com vistas a evitar anacronismos. Assim, considerando a perenidade e a trans-historicidade de alguns debates, como o autonomista, e seu potencial de aplicação na atualidade, adotamos abordagem próxima de Bevir (Hall, 2017), que prioriza as ideias como referentes e os textos como suas fontes, além de valorizar tradições intelectuais e negar o determinismo do contexto. Outrossim, nessa perspectiva tem-se um foco nas mudanças das ideias e nos seus efeitos posteriores, na literatura e na política.

Nesse sentido, ressaltamos que enquanto conceito abstrato, a autonomia surge na década de 1960, com as teorizações de Hélio Jaguaribe (1958) e a PEI (Quadros, 1961). Antes disso, mesmo que o discurso de política externa contenha nuances de autodeterminação, classificá-lo enquanto autonomista seria anacrônico. Porém, práticas autonômicas de política externa, traduzida enquanto estratégia ou fim, são possíveis de identificação desde a Independência (Saraiva 2014). Desse modo, partilhamos da compreensão de Levi (1970), que defende que as ideias se constroem de forma prática na política e posteriormente se consolidam conceitualmente.

Nesse sentido, a partir da constituição do Brasil como Estado independente em 1822, pode-se encontrar inúmeros exemplos de práticas proto-autonomizantes na história do país. Como práticas proto-autonomizantes nos referimos a ações políticas que de forma geral tinham o intuito de reduzir a dependência à potência hegemônica, aumentando o grau de liberdade internacional, porém, anteriores à conceituação

acadêmica da autonomia (Saraiva, 2014) (Levi, 1970). Nessa perspectiva, um dos primeiros esforços autonomistas pode ser localizado na postura soberanista de José Bonifácio (Moreira, 2024), patrono da Independência, na busca pelo reconhecimento do país no cenário internacional (Cervo e Bueno, 2011).

Dessa forma, o então ministro dos Negócios Estrangeiros tentou manter o jovem país altivo diante das tentativas inglesas de impor altos custos ao reconhecimento, visto que o Brasil conquistara sua independência com armas e recursos próprios. Além disso, o Brasil possuía certo grau de autossuficiência, o que garantiria margem de manobra nas negociações e até uma momentânea capacidade de prescindir do reconhecimento internacional das grandes potências. O intento de Bonifácio, no entanto, é frustrado pelos interesses dinásticos do Imperador Dom Pedro I, que determina a busca pelo reconhecimento internacional do Brasil a qualquer custo. O Brasil então aceita as pesadas condições inglesas de reconhecimento e acaba tendo sua autonomia atada pela renovação dos “tratados desiguais” de 1810. Essa situação vai perdurar até a década de 1840, quando a Lei Alves Branco findará as vantagens da Inglaterra sobre o país, abrindo margem para que o Brasil aumentasse sua capacidade de arrecadação alfandegária (Cervo e Bueno, 2011).

Em suma, as práticas proto-autonomizantes são antecedentes à consolidação acadêmica do conceito e surgem como caminho para operacionalizar a viabilidade do novo Estado através da prática política de inserção do novo Estado na política internacional durante o Império (Saraiva, 2014). Porém, é apenas posteriormente, ao final da década de 1950 e especialmente durante a década de 1960, que a autonomia surge no ideário político brasileiro de forma conceitualizada. Sendo bastante inspirada pelas teorias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pelo nacionalismo do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e pela concepção sistêmica de centro-periferia da teoria da dependência (Tickner, 2014). Um de seus maiores promotores foi o isebiano Hélio Jaguaribe que conceituou e delimitou os requisitos para a autonomia e suas consequências, estabelecendo o nexos determinante entre a autonomia e o desenvolvimento industrial do país.

Outrossim, em nosso trabalho defendemos a perspectiva de que a autonomia, em suas diferentes facetas discursivas e práticas, têm relativa perenidade e constância na maior parte dos governos durante esses dois séculos (Pinheiro, 2000). No entanto, é importante destacar os momentos de exceção, ou seja, as políticas de alinhamento à potência hegemônica vigente, seja a Inglaterra no século XIX, os Estados Unidos no século XX e eventualmente até a China no século XXI. Essas políticas de alinhamento, usualmente ideológicas, foram geralmente de curta duração e rapidamente descontinuadas, dando seguimento à tradição autonomista. Outrossim, como veremos, esses desvios, que serão aqui denominados de refluxos de alinhamento, ocorreram em sua maioria durante momentos de grande abalo institucional, proclamações da independência e da república, fim da “Era Vargas”, instauração e fim da Ditadura Militar (Moreira, 2024).

Por fim, ressaltamos que dada a dimensão analítica ambiciosa e abrangente desse trabalho, de se examinar um período de cerca de dois séculos (1822-2022), esse processo de investigação será balizado pelo conceito de posicionalidade. Ou seja, assentimos à impossibilidade da completa neutralidade diante do objeto estudado e nos propomos ao exercício da reflexividade ao longo da pesquisa (MacFarlane, 2009, p. 123-128). Isto é, o questionamento lógico em todas as etapas do trabalho e o cultivo da consciência sobre nossas próprias posições e preconceitos. Pressuposto basilar para que se evite que dogmatismos e afinidades teóricas contaminem a interpretação dos dados. Em suma, temos como intento assegurar a objetividade e a qualidade das informações coletadas, garantindo a integridade metodológica e a robustez dos resultados.

3 A AUTONOMIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A partir da independência do Brasil, tem-se logo de início a supressão por Dom Pedro I do primeiro ensaio autonomista do país, compreendido na postura soberanista de Bonifácio frente ao reconhecimento (Saraiva, 2014). O imperador então subordina a PEB aos seus interesses dinásticos. Em seguida, ainda durante o processo de consolidação do Estado nacional, observa-se no período que vai da

Regência até o governo da “Trindade Saquarema” certo imobilismo da PEB (Cervo e Bueno, 2011), ou seja, a política externa se encontrava obstruída e o governo agia apenas de forma reativa, a reboque dos acontecimentos.

Essa conjuntura de inércia foi oriunda de três razões principais. Em primeiro lugar, a falta de recursos financeiros e de crédito decorrente dos gastos com a independência, do processo de construção das instituições nacionais e da baixa arrecadação alfandegária causada pelos “tratados desiguais” com a Inglaterra, assinados em 1810 e reafirmados em 1827. Situação que só seria solucionada pela aprovação da Lei Alves Branco (1844), que eleva as tarifas de importação dos produtos ingleses, permitindo o aumento da arrecadação. A segunda razão se dava na complicada situação da região platina que, no mesmo período, congregava conflitos no Uruguai, a Revolução Farroupilha no Brasil e os rompantes autoritários e expansionistas de Juan Manuel de Rosas em Buenos Aires. Essa grave instabilidade terminará com a Paz do Poncho Verde em 1845, que findou a rebelião gaúcha, e pela derrota de Rosas pelo exército brasileiro em 1852. Por fim, o terceiro motivo do imobilismo platino se encontrava na questão da escravidão, não em sua existência de fato, mas na pressão britânica pelo seu fim. Nesse sentido, resistir à coação inglesa para o fim do comércio de escravizados exigia do Brasil a disposição de grandes recursos militares e diplomáticos, o que restringia as possibilidades de uma ação mais efetiva no sul do continente. Esse fator seria o mais tardiamente resolvido, apenas em 1850, com a aprovação da Lei Eusébio de Queiroz que findou o tráfico atlântico para o país.

Nesse aspecto, compreendemos que no período existiam obstáculos relevantes para a atuação independente do Brasil. Assim, a completa e definitiva constituição do país enquanto nação, além da construção do aparato burocrático interno, parcialmente existente desde o traslado da Corte em 1808, dependia da sua efetiva constituição externa enquanto ator do sistema internacional. Assim, compreendemos que a consolidação do Estado seria o principal interesse nacional do período de 1831-1852. Desse modo, a política externa se concentrava em torno de três eixos: o reconhecimento externo da independência, a emancipação alfandegária e o desenvolvimento da capacidade de ação internacional básica do Estado (Cervo e

Bueno, 2011). Ou seja, tinha-se como fim o atingimento de um grau maior de autonomia, talvez até um grau fundamental, o que é alcançado por meio das três ações supracitadas, desenvolvidas principalmente a partir da década de 1840 (Saraiva, 2014).

Desse modo, sendo reconhecido de fato como ator e sujeito no sistema internacional, muito antes de pleitear uma possível identificação como potência global, era necessário que o Brasil se posicionasse em um lugar de destaque no seu próprio entorno regional. Assim, findo o imobilismo, estabelecem-se novos focos de interesse nacional, ainda na esteira da consolidação da nação. Nesse caso, os objetivos prioritários se tornaram a delimitação das fronteiras e o estabelecimento do Brasil como presença decisiva na região da Bacia do Prata (Cervo e Bueno, 2011). Ou seja, continuava-se a perseguição de um grau maior de autonomia. Dessa forma, a hegemonia no Prata (ou quase) é então conseguida através da atuação brasileira na Guerra do Uruguai (1864) e na Guerra do Paraguai (1864-1870). Já a questão das fronteiras foi parcialmente solucionada durante o Império, porém, restando algumas pendências para a República.

Nesse sentido, na confusa mudança da forma de governo do Brasil, em 1889, se observou um refluxo de alinhamento. Expresso pela adesão a posições dos Estados Unidos na I Conferência Pan-Americana, a aceitação da divisão de terras com a Argentina na Questão de Palmas e nas tratativas do acordo Blaine-Mendonça. Assim, pode-se afirmar que dado o refluxo, a autonomia é deixada de lado e os interesses nacionais passam a ser, num primeiro momento, o reconhecimento externo do governo e a associação ao pan-americanismo (Cervo e Bueno, 2011; Ricupero, 2017). Nesse caso, a nova conjuntura ideológica dominante internamente pode ser a causa explicativa mais convincente para o abandono das posições autonomistas típicas do Império, que mesmo abandonadas num primeiro momento, serão parcialmente retomadas e reformuladas nos anos seguintes da República.

Por outro lado, a ascensão do Barão do Rio Branco ao MRE inaugura uma nova fase de interesses. A república oligárquica está consolidada e o Brasil já tem um papel de destaque em seu entorno (por vezes questionado). Porém restavam

algumas fronteiras a serem delimitadas e o país passa a olhar para o mundo, buscando se localizar entre as grandes potências (Bueno, 2003). Em resumo, dominado pelas oligarquias agrárias, o governo submete a PEB e a economia do país aos seus próprios benefícios. Assim, alguns dos principais interesses nacionais da Primeira República serão a busca por prestígio internacional, a proteção da economia cafeeira e a conclusão da delimitação das fronteiras.

Nesse sentido, a estratégia para que o país alcance uma posição de destaque no mundo passará por uma política de prestígio que visava mostrar ao globo que o Brasil tinha as condições para ser considerado um par dentro das altas rodas de poder. Como marcas desse trabalho de busca por status (Buarque, 2024), pode-se citar a participação do país em conferências internacionais, como a II Conferência de Haia de 1907, a implementação de reformas arquitetônicas no Rio de Janeiro que visavam uma aproximação dessa capital às europeias, a abertura de representações diplomáticas pelo mundo e até mesmo a busca pela nomeação de um cardeal brasileiro.

Além disso, houve também um voluntário aprofundamento das relações com os Estados Unidos, vistos pelo Barão como uma importante potência em ascensão. Os motivos dessa amizade se concentraram na busca pelo apoio americano nas questões de fronteira, na prevenção do imperialismo europeu e na aproximação econômica com o país que era o maior consumidor do café brasileiro (Bueno, 2003). Nesse viés, a expressão “aliança não escrita” (Burns, 2003) ressalta bem o caráter igualitário do envolvimento entre as nações, que não se traduzia, no contexto de então, em subordinação aos americanos, mas em relativa paridade na relação. Dessa forma, depreendemos da atuação do Barão, ao praticar uma política de prestígio e ao aliar-se aos EUA, que o interesse nacional do Brasil nesse período era aumentar o grau de autonomia do país em três aspectos: econômico, de ação regional e de inserção internacional (Bueno, 2003).

O fim da “era Rio Branco” marca, porém, uma nova fase da PEB. Ainda dominada pelos interesses da elite cafeeira, o país aprofunda mais ainda seus laços com os EUA. Nesse viés, o sucesso econômico do café gerou uma ilusão de

progresso, visto que este só atingia as classes altas. Soma-se a isso a participação do país em importantes eventos de ordem global, como o envolvimento na Primeira Guerra Mundial, a participação na Conferência de Paris (1919) e na constituição da Liga das Nações. Nessa esteira, gerou-se uma percepção equivocada e superestimada do peso internacional do Brasil (Bueno, 2003). O país se tornava, ressaltava-se que apenas para sua elite, uma nação relativamente satisfeita e a autonomia não era mais uma meta posta que era tida, erroneamente, como já conquistada.

No entanto, essa relativa satisfação se enquadra como um momento de exceção na história brasileira, visto que durante a maior parte do Império e da Primeira República buscou-se, através de diferentes estratégias, o aumento do grau de autonomia do país. Isto posto, consideramos que a autonomia se fundamenta como interesse nacional geral perseguido pela política externa até então, de forma prática e não discursiva, visto que o conceito ainda não havia surgido. Essa importância dada a autonomia se explica na conjuntura brasileira do período: um país recém-emancipado, localizado na periferia do sistema econômico, de estrutura produtiva limitada e crescentemente dependente do capitalismo imperialista que se formava. Fatores estes que se aliavam a uma identidade nacional ainda embrionária, mas fortemente moldada por uma elite que via na nação de vultuosas riquezas e extenso território a possibilidade de construção de um Estado poderoso. Desse modo, a conquista da autonomia representava, para o país e demonstrava para o mundo, o sucesso do processo brasileiro de consolidação nacional, primeiro como Estado independente e reconhecido por seus pares, depois como eminência regional e por fim como merecedor de um lugar entre as potências mundiais.

Nesse sentido, a queda do regime oligárquico da Primeira República e a ascensão de Vargas, marcam uma renovação dos objetivos e interesses internacionais do país. Nesse sentido, o contexto político é marcado por um deslocamento de poder entre as elites, que instaura mudanças relevantes na condução do país. Nesse sentido, o novo governo opta pelo favorecimento das políticas industrializantes. Além disso, ao longo da “Era Vargas” há um notável aumento das reivindicações sociais, o que é respondido pelo Estado com a “invenção” do

trabalhismo (Gomes, 2005). Soma-se a isso um contexto internacional pré-guerra e a consolidação dos EUA como maior potência mundial.

É nesse momento que se observa que o desenvolvimento econômico, marcado pela busca da industrialização, assume o posto de interesse nacional central do Estado, perdurando até o fim dos anos 1980 (Cervo, 2003). A autonomia passa a ser um objetivo de segundo plano, necessário, mas como suporte para o desenvolvimento. Isso pode ser traduzido na equidistância pragmática do Brasil, na relação com Estados Unidos e a Alemanha, uma estratégia autonomista cujo objetivo era dentro de uma curta margem de manobra extrair o máximo de benefícios possíveis (Moura, 1980). Nesse sentido, podemos citar como algumas das metas de Vargas para cumprir o interesse nacional: a liberação de crédito para a construção de uma usina siderúrgica, o reaparelhamento das forças armadas e a busca por prestígio internacional (Doratioto e Vidigal, 2014).

O governo Dutra, porém, representa um novo refluxo de alinhamento no qual o interesse nacional continua sendo o desenvolvimento, porém, seu meio de consecução deixa de ser a autonomia e dá lugar a uma política de alinhamento automático. Fato que ocorreu, pois, o governo, fortemente influenciado pelo anticomunismo, entendia que haveria uma relação especial entre o Brasil e os EUA. Por isso, uma associação prática e ideológica aos americanos seria a forma mais eficiente de trazer investimentos para desenvolver o país. Essa previsão, porém, não se concretizou. O país não recebeu nem a atenção, nem os recursos pretendidos, visto que a América Latina perdia importância no cenário geopolítico da Guerra Fria, já que era vista como de extenso domínio estadunidense.

Em seu retorno democrático, Vargas pretendeu “reeditar a barganha” do primeiro governo, mas esse pragmatismo foi impossível (Hirst, 1990). Naquele contexto, a região já não era vista como sendo de grande relevância estratégica e não havia as mesmas condições internas para a condução da política externa. Desse modo, sem o resultado pretendido, Vargas tentou retomar estratégias autonomizantes como última maneira de conseguir os investimentos necessários para seu projeto de país. Em grande maioria, essas estratégias contrariavam os interesses dos EUA no

país, como a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), a limitação das remessas de lucros e a criação da Petrobrás. Assim, a autonomia retornava como ferramenta para o desenvolvimento, mesmo que sem sucesso, devido à crescente oposição ao seu governo e ao eventual suicídio do presidente. Café Filho, em seu breve mandato, buscou novamente se alinhar às demandas americanas provocando um novo refluxo de alinhamento.

Por fim, Juscelino Kubitschek faz a última tentativa de garantir o desenvolvimento através de uma possível relação privilegiada com os EUA, mas o fracasso da Operação Pan-Americana (OPA) deu espaço para o renascimento da estratégia autonomista. Esta tem início no fim de seu governo e atinge seu auge com a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart. A PEI renova o ferramental da PEB e inaugura uma nova era de ação, pautada na busca pela neutralidade na Guerra Fria e na diversificação de parcerias, dentre outras estratégias que podem ser traduzidas num só termo: a autonomia. Esta se tornou, a partir de então, o principal instrumento a serviço do interesse nacional de desenvolver o país, e retorna como objetivo a ser alcançado no sistema internacional (Doratioto e Vidigal, 2014).

Infelizmente, a PEI durou pouco e o início da ditadura militar representou um novo refluxo de alinhamento. Nesse caso, os governantes não enxergavam na bipolaridade do sistema internacional a possibilidade de se pleitear autonomia como um objetivo. Ao mesmo tempo ela também perdeu espaço como estratégia, quando se retomou o caminho do desenvolvimento através do alinhamento e dos seus supostos benefícios. O passo fora da cadência de Castello Branco (Cervo e Bueno, 2011), porém, logo voltou ao rumo. Assim, a partir de Costa e Silva e até o final da ditadura, tendo como auge o governo Geisel, observou-se uma retomada dos ideais da PEI. Dessa forma, a autonomia voltou a ser uma das principais estratégias, assim como um objetivo, da PEB, traduzida agora em distanciamento da potência hegemônica e dos principais regimes internacionais (Fonseca Jr., 1998).

Uma nova mudança ocorrerá nos anos 1990, na esteira do fim da Guerra Fria e do Consenso de Washington, democracia e livre mercado se tornam ponto pacífico

e o Estado perde a credibilidade para continuar a intervir tão fortemente na economia. O nacional-desenvolvimentismo perde força e o interesse nacional assume novas formas, sendo compreendido como a busca pela reinserção internacional do Brasil (Fonseca Jr., 1998), por credibilidade e pela estabilização da economia (Doratioto e Vidigal, 2014).

Em meio ao fim da Guerra Fria, a ideia central da diplomacia de Collor é a modernização, que joga para escanteio o discurso terceiro-mundista e busca inserir o Brasil nas altas rodas de poder do Ocidente (Casarões, 2012). Nesse sentido, adota-se os discursos e práticas do Consenso de Washington em prol do livre comércio. Nesse sentido, destacam-se como principais medidas de um Brasil altivo que buscava se alinhar com os países ricos: a abertura econômica e a tentativa de controle da inflação, o engajamento na OMC e a busca credibilidade com o FMI. Também se observa uma reativação da participação multilateral em regimes internacionais (Ruggie, 1982) como o meio ambiente, direitos humanos e o desarmamento.

Observou-se, assim, relativa convergência econômica com os EUA. Como exemplo, aprovou-se o fim da reserva brasileira de mercado para a informática, há uma vigorosa redução da tarifa média de importação, que cai de 41% em 1988 para 25% em 1991. Outrossim, utiliza-se o Plano Brady como a base para negociações com o FMI (Giambiagi, 2016). Por fim, é concluído em 1991 o Acordo 4+1, relativo a comércio e investimentos, entre os EUA e os países do Mercosul (Seitenfus, 1992).

Esse curto período de alinhamento com o governo Collor é remediado por Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC), que retomam a estratégia autonomista, agora compreendida em termos de capacidade de participação e influência nos regimes internacionais. Lampreia (2001) afirma que sob FHC o Brasil se desfez de suas “hipotecas”, aderindo aos principais regimes internacionais, ao mesmo tempo em que guardava postura crítica em relação às assimetrias e injustiças ainda presentes no sistema internacional. Um dos destaques do período foi a adesão ao TNP em 1998, fundamentado em uma visão liberal das relações internacionais

que enfatizava a necessidade de melhorar a credibilidade e a imagem internacional do país, frente ao ambiente internacional dos anos de 1990.

Nesse sentido, a ideia de autonomia pela participação (Fonseca Jr., 1998) foi bastante influenciado pela teoria da Interdependência Complexa criada por Robert Keohane e Joseph Nye em "Poder e Interdependência" (1977). Os autores destacam que no mundo contemporâneo, devido ao avanço tecnológico e da globalização econômica, há um estado de intrincada conexão entre as sociedades. Nesse contexto, observa-se uma utilidade decrescente do uso da força. Isso ocorre pois com as economias nacionais interligadas, pelo avanço das comunicações, transações financeiras, comércio e atuação de multinacionais, os acontecimentos em um país têm efeitos concretos sobre outros (Burchill et al., 2005). Dessa forma, o multilateralismo e o sistema de regimes se fortalecem (Ruggie, 1992) dando espaço para um SI de agenda múltipla e não só focado em paz e segurança. Defende-se, portanto, a busca por meios de administrar os conflitos, permitindo que os Estados usufruam dos benefícios de um sistema internacional mais integrado. Nesse viés, a função das organizações internacionais seria de resolver problemas coletivos, reduzir os custos da interdependência e estimular a cooperação.

Outrossim, destaca-se certa subordinação da PEB às necessidades internas do contexto em questão, de instabilidade econômica e tentativa de controle da inflação. Para remediar tal situação FHC promoveu inúmeras reformas econômicas. Houve o saneamento do sistema financeiro nacional com a assunção das dívidas estaduais pelo governo federal, intensificaram-se as privatizações, realizou-se uma reforma da previdência, aprovou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que criava a exigência de discriminação de fontes de receita para novas despesas e a principal, a continuação do Plano Real iniciado por Itamar Franco. Assim, destacam-se como razões para o sucesso do Plano Real a desindexação da inflação sem congelamento de preços, a alta liquidez do Sistema Financeiro Internacional, a âncora cambial e sua posterior substituição pelo tripé macroeconômico.

No que se refere às relações com os EUA, estas foram marcadas por um ajustamento (Hirst, 2009) que se distanciava do alinhamento ideológico de Collor e

caminhava para uma afirmação da posição do Brasil, mas sem um confronto direto. Nesse sentido, houve aproximações, como a aprovação da Lei de Propriedade Intelectual (1996) que reduziu as tensões na matéria, e rusgas, como as críticas brasileiras ao Plano Colômbia (2000) que determinava o envio de tropas norte-americanas para o país sul-americano, além de desencontros nas negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Nesse aspecto, o Brasil tratava o possível acordo como possibilidade, enquanto o Mercosul era priorizado (Cortes, 2004).

Lula, seu sucessor, pratica uma política externa com bastantes semelhanças, mas com uma estratégia autonomista guinada a maior diversificação (Vigevani e Cepaluni, 2007). Além disso, já inserido internacionalmente, com credibilidade e uma economia estável, o Brasil retoma sua busca por um papel de destaque e prestígio internacional, o sonho do Brasil potência. A autonomia novamente ganha força como estratégia e objetivo, age-se de forma autônoma e busca-se mais autonomia.

Luís Inácio Lula da Silva (2003-10) e seu Chanceler Celso Amorim inauguram uma política externa “ativa e altiva” (Amorim, 2015). O Brasil não se renderia mais a uma posição subalterna no mundo, mas buscaria protagonismo (Buarque, 2024).

Nesse sentido, o contexto internacional é favorável para uma mudança de posição dos periféricos, devido ao aumento do seu poder de barganha. A PEB passa então a dar prioridade à América do Sul, às relações com a África e à cooperação Sul-Sul. Isso pode ser expresso por formações multilaterais que ampliaram a capacidade de diálogo como o BRICS, o IBAS e o G20 fortalecido. Ao mesmo tempo, o Brasil manteve boas relações com os Estados Unidos e com os países da Europa.

No que tange à América Latina, várias iniciativas de integração regional surgiram ou se fortaleceram. O Mercosul, por exemplo, através do Consenso de Buenos Aires (2003) foi canalizado para uma dimensão social do bloco, ainda não tão aprofundada até então. Outrossim, realizou-se a Cúpula Sul-Americana de

Nações (CASA) em 2004, que não vingou, mas deu origem à Unasul em 2008. No mesmo ano, também foi realizada a Cúpula para América Latina e Caribe (CALC). Por fim, um marco de Lula para a posição brasileira na região foi a liderança do país na missão da ONU no Haiti, a MINUSTAH.

Além disso, Lula buscou aproximação com os países do Oriente Médio, sendo o primeiro presidente da história brasileira a visitar a região. O mandatário manteve postura crítica à Guerra ao Terror, reconheceu a Palestina e inclusive trabalhou para mediar conflitos locais. Nesse sentido, Lula participou da Conferência de Anápolis em 2007, uma iniciativa norte-americana para solucionar o conflito Israel-Palestina, e juntamente à Turquia produziu a Declaração de Teerã (2010), com o intento de resolver disputa entre EUA e Irã na questão nuclear. Por fim, destaca-se o estabelecimento de acordos econômicos com Israel, Egito e Palestina e a realização da primeira Cúpula ASPA, unindo América Latina e Oriente Médio.

Para a África houve destacada aproximação. Com investimentos em infraestrutura e transferência de tecnologia, a exemplo da abertura de uma sede da Embrapa em Gana para levar ao continente africano a expertise agrícola brasileira. Nesse viés, também foi aberta uma sede da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e inaugurada a Universidade Aberta do Brasil (UAB) em Moçambique. Ademais como exemplos de aproximação política figuram a realização da Cúpula AFRAS, África e América do Sul, a abertura de embaixadas e visitas do presidente a vários países do continente.

Dilma Rousseff (2011–2016) teve um governo marcado por crises econômicas e políticas internas, por escândalos de corrupção e recessão, que culminaram em um cenário de instabilidade generalizada associadas ao contexto internacional desfavorável, o que não permitiu que os sucessos do antecessor se replicassem (Lima e Pinheiro, 2018). Dentre as principais iniciativas da presidente, destacamos a promoção internacional da agenda de gênero, a promoção da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e o perdão de dívidas de países africanos (BBC NEWS Brasil, 2013). Ademais, destaca-se o

episódio de espionagem de Rousseff pela Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA), revelado pelo WikiLeaks, o que gerou tensões diplomáticas entre os países, incluindo o cancelamento de uma visita de Estado aos EUA, que nunca se retrataram do acontecido.

Apesar da manutenção das diretrizes centrais da política externa do Partido dos Trabalhadores (PT) e do legado de seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, os problemas supracitados, somados a um rebaixamento da política externa na ordem das prioridades, ocasionaram uma atuação internacional menos expressiva e menos eficaz (Burgess; Chagas Bastos, 2017) (Marcondes; Mawdsley, 2017). Em suma, a retração do Brasil no cenário internacional durante o governo Rousseff foi, em larga medida, resultado de fatores endógenos, como a ausência de uma “ideia força” mobilizadora, a ineficiência burocrática e o agravamento das condições econômicas (Cervo e Lessa, 2014).

Desse modo, com a queda da presidente Dilma após um controverso processo de impeachment, a política externa de Michel Temer (2016–2018), promoveu inflexões na orientação tradicional do Itamaraty (Alves, 2018). A prioridade da política externa de Temer concentrou-se na tentativa de restaurar a credibilidade internacional do país, abalada pela sequência de crises internas. Nesse sentido, observa-se uma guinada liberal na condução da política econômica, com repercussões sobre a política externa. Reflexos emblemáticos desse redirecionamento foram a solicitação formal de adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Feliú, 2018) e a revalorização da agenda comercial no âmbito do Mercosul, em consonância com o governo de Mauricio Macri, na Argentina. No âmbito global, também alinhado ao objetivo de recuperação da imagem internacional do país, o Brasil foi um dos patrocinadores do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), em 2017.

Na esteira do antipetismo no Brasil e da onda de governos de extrema-direita no mundo, ascendeu à presidência Jair Bolsonaro (2019–2022). A condução de sua política externa era influenciada, e disputada, por três grupos internos: os militares, os liberais e os “olavistas” (Casarões e Farias, 2022).

Os militares, representados pelos oficiais das Forças Armadas presentes no governo, como o vice-presidente General Hamilton Mourão e pelo General Augusto Heleno, operavam sob uma orientação "americanista", que atribuía centralidade estratégica à aproximação com os Estados Unidos. Já os liberais, liderados pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, defendiam uma agenda externa voltada à liberalização comercial e à inserção internacional por meio da promoção do livre mercado. Por fim, os "olavistas", grupo ideológico vinculado ao filósofo Olavo de Carvalho, defendiam uma política externa de caráter "antiglobalista", que priorizasse valores ocidentais conservadores e fosse avessa a qualquer aproximação com países comandados por regimes ou partidos de esquerda. Os principais representantes desse último grupo foram o Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, o assessor especial para assuntos internacionais Felipe Martins e o deputado federal e filho do presidente, Eduardo Bolsonaro.

A política externa bolsonarista foi então marcada por tensões entre pragmatismo e influências ideológicas. Nesse sentido, as relações com os Estados Unidos foram inicialmente intensificadas, na âncora da afinidade com o governo Trump. Nesse contexto, o Brasil tornou-se parceiro extra-OTAN, firmou acordos para o lançamento de foguetes na base de Alcântara e avançou nas negociações para adesão à OCDE (Casarões, 2021). Contudo, a eleição de Joe Biden em 2020 esfriou substancialmente a relação. No que tange à China, principal parceiro comercial do Brasil, houve reiterados atritos no campo dos discursos, motivados por críticas ideológicas ao regime comunista chinês. Ao mesmo tempo em que outros setores do governo operaram para manter a operacionalidade diplomática em prol das relações comerciais.

Na América Latina, o Brasil saiu da UNASUL e da CELAC, organismos considerados pelo governo como alinhados à esquerda, enfraquecendo a posição brasileira de líder da integração regional. Em contrapartida, o país aderiu ao PROSUR, iniciativa liderada por governos de direita no Chile e na Colômbia. Bolsonaro também manteve a ênfase comercialista no Mercosul, em aliança com Macri. No entanto, essa aproximação foi enfraquecida com a eleição de Alberto Fernández, peronista e aliado de Lula.

Em síntese, Mello e Saraiva (2024) dividem a política externa do governo Bolsonaro em duas fases distintas. A primeira, caracterizada por um discurso agressivo, conservador e antiglobalista, foi protagonizada por Ernesto Araújo e sofreu forte oposição tanto no plano doméstico quanto no internacional. Nesse aspecto, a dissonância entre retórica e prática comprometeu a efetividade da política externa. Isso, no entanto, foi relativamente remediado na segunda fase, com a nomeação de Carlos França, que promoveu uma inflexão moderadora e retomou elementos tradicionais da diplomacia brasileira, priorizando maior profissionalismo, estabilidade e previsibilidade nas relações exteriores. Consideramos, portanto que houve um refluxo de alinhamento com Bolsonaro, marcado pela forte adesão ideológica aos Estados Unidos (Barrenengoa e Barceló, 2021) e à extrema-direita global.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise desenvolvida ao longo deste capítulo, pode-se afirmar que a autonomia constituiu, e continua a constituir, um dos eixos centrais da Política Externa Brasileira (PEB), ora como discurso, ora como estratégia, ora como objetivo. Ao operacionalizar uma abordagem teórico-conceitual que articula a tipologia de ideias de Goldstein e Keohane (1993) com a noção tríplice de autonomia proposta por Míguez (2021), este trabalho ofereceu uma lente interpretativa para compreender a persistência, as inflexões e os refluxos do autonomismo ao longo de dois séculos de política externa.

Os principais resultados da investigação revelam que, mesmo diante das transformações estruturais do sistema internacional e das variações ideológicas no plano doméstico, a busca por autonomia reaparece como constante adaptável. Identificaram-se momentos de prática proto-autonomizante anteriores à própria conceituação teórica do termo (como no período imperial), momentos de consolidação da autonomia como estratégia explícita (como na PEI e nos governos Lula), bem como refluxos de alinhamento circunstancial (sob Dutra, Castello Branco, Collor e Bolsonaro), geralmente explicados por conjunturas de fragilidade

institucional, crises econômicas ou mudança abrupta do regime político. Tais movimentos demonstram que a autonomia, apesar de por vezes esvaziada ou instrumentalizada discursivamente, mantém vigor enquanto ideia-força e norteadora de projetos nacionais.

As implicações desses achados para o campo das Relações Internacionais reforçam a relevância das ideias como variável explicativa da política externa, demonstrando que conceitos como autonomia não são apenas construções discursivas, mas influenciam concretamente decisões e estratégias estatais. Em segundo lugar, contribuem para o desenvolvimento de uma epistemologia latino-americana em RI, ao recuperar e dar densidade teórica a conceitos oriundos do Sul Global. Finalmente, ao historicizar e conceitualizar a autonomia em múltiplas dimensões, o trabalho oferece ferramentas analíticas úteis para compreender os dilemas de inserção internacional de países periféricos.

REFERÊNCIAS

Alves, Luciana Amaral Teixeira. 2018. A política externa brasileira na Presidência da República de Michel Temer: a influência da crise política interna no primeiro ano e seis meses de governo. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá.

Barrenengoa, Amanda Carolina, e Nastasia Barceló. 2021. "La Política Exterior Brasileña en Relación al Sur Global como Práctica Internacional (2003–2011): La Autonomía como Elemento Constitutivo de la Identidad Internacional de Brasil." *Estudios Avanzados*, no. 35 (dezembro): 69–82. DOI: <https://doi.org/10.35588/estudav.v0i35.5325>

BBC NEWS BRASIL. Brasil perdoa quase US\$ 900 milhões em dívidas de países africanos. BBC News Brasil, 25 maio 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130520_perdao_africa_mdb. Acesso em: 19 jul. 2025.

Buarque, Daniel. 2024. *Brazil's International Status and Recognition as an Emerging Power: Inconsistencies and Complexities*. 1. ed. Cham: Palgrave

Macmillan, 2024. XXVII, 200 p. eBook. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-47575-7>.

Bueno, Clodoaldo. 2003. *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902 a 1918)*. São Paulo: Paz e Terra.

Burns, Bradford. 2003. *A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC.

Caballero, Sergio, e Diego Crescentino. 2020. "From the Quest for Autonomy to the Dual Break: Structural and Agential Changes in Brazil's Foreign Policy During the 21st Century." *Revista Brasileira de Política Internacional* 63 (1). DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000111>

Casarões, Guilherme. 2021. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. *Aisthesis*, Santiago, n. 70, p. 439–473. DOI: 10.7764/aisth.70.19.

Casarões, Guilherme. 2012. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 55(1), 135–153. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000100008>

Casarões, Guilherme; Farias, Déborah. 2022. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: Far-right populism and the rejection of the liberal international order. *Cambridge Review of International Affairs*, Cambridge, v. 35, n. 5, p. 741-761. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>.

Cervo, A. L. 2003. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático, *RBPI*, v. 46, n.2.

Cervo, Amado (Org.). 1994. *O desafio internacional: a política exterior no Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília. Editora UnB.

Cervo, Amado; Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2011. Brasília. Editora UnB.

Cortes, M. J. 2004. O Brasil e a ALCA: um estudo a partir da Argentina. *Contexto Internacional*, 26(2), 355–394. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292004000200004>

Doratioto, Francisco; Vidigal, Carlos. *História das Relações Internacionais do Brasil*. 2014. São Paulo. Saraiva.

Fonseca Jr, Gelson. 1998. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra.

Giambiagi, Fabio. *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2016. Ebook.

Goldstein, Judith, e Robert O. Keohane, eds. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Gomes, Ângela Maria de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 2005. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Hall, I. 2017. The history of international thought and International Relations theory: from context to interpretation. *International Relations*, 31(3), 241-260.
<https://doi.org/10.1177/0047117817723061>

Hirst, Monica. 2009. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. FGV de Bolso: Série Entenda o Mundo. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Ipek, Pinar. 2015. Ideas and Change in Foreign Policy Instruments: Soft Power and the Case of the Turkish International Cooperation and Development Agency. *Foreign Policy Analysis*, v. 11, p. 173-193.

Jaguaribe, Helio. 1979. Autonomía Periférica y Hegemonía Céntrica. *Estudios Internacionales*. 12 (46): 91–130. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458>

Lampreia, Luiz Felipe. 1998. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2, pp. 5-17.

Lampreia, Luiz Felipe. 2001. Discurso na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 29 de janeiro.

Lessa, A. C., L. F. Couto, and R. S. Farias. 2010. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). *Contexto Internacional* 32, no. 2, pp. 333-365.

Lessa, A. C., & Santos Moreira, P. 2024. Repensando a autonomia na política externa brasileira: uma agenda de pesquisa para o século XXI. *Revista Mundorama — Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 18.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.14641658>

Levi, Werner. Ideology, Interests, and Foreign Policy. 1970. *International Studies Quarterly*, v. 14, n. 1, p. 1-31.

MacFarlane, Bruce. 2009. *Researching with Integrity: The Ethics of Academic Inquiry*. New York; London: Routledge.

Míguez, María Cecilia. 2021. "Autonomy in Foreign Policy: A Latin American Contribution to International Relations Theory." *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Publicado em 28 de junho de 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.647>

Moraes, Lauro Escorel de. 1986. "O Conceito Interesse Nacional e a Responsabilidade da Diplomacia Brasileira." *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo* 81: 151–161. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67074> Acesso em: 3 de fevereiro de 2025

Moura, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. 1980. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Moreira, Plínio Santos. 2024. Autonomia na história do Brasil: como as ideias influenciam a política externa? Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

Pinheiro, Letícia, e Maria Regina Soares de Lima. 2018. Between Autonomy and Dependency: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review* 12 (3). DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>

Quadros, Jânio. Brazil's new foreign policy. *Foreign Affairs*, New York, v. 40, n. 1, p. 19–27, out. 1961. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/1961-10-01/brazils-new-foreign-policy>. Acesso em: 17 jul. 2025.

Ricupero, Rubens. 2017. *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750–2016*. São Paulo: Versal Editores.

Ruggie, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization* 36, no. 2 (1982): 379–415. <http://www.jstor.org/stable/2706527>.

Saraiva, José Flávio Sombra. 2014. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 9-41.

Scott Burchill et al. 2005. *Theories of International Relations*, Third Edition. New York: Palgrave Macmillan.

Spektor, Matias. 2014. "O Projeto Autonomista da Política Externa Brasileira." In *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento*, 17–58. Brasília: IPEA. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=22744 >. Acesso em: 24 de janeiro de 2025

Tickner, Arlene B. 2014. "Autonomy and Latin American International Relations Thinking." In Routledge *Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez e Ana Covarrubias, 74–84. New York: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315753683-7>.

Vigevani, Tullo, e Haroldo Ramanzini Júnior. 2014. "Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul." *Dados - Revista de Ciências Sociais* 57 (2): 517–552. DOI: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201415>

Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel. 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional [online]*, v. 29, n.2, p. 273-335.

Seitenfus, Ricardo. 1992. Considerações sobre o Mercosul. *Estudos Avançados*, 6(16), 117–131. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000300010>.

Thies, Cameron G. 2002. A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations. *International Studies Perspectives*, v. 3, p. 351–372.