



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Leandro Wolpert dos Santos

MUDANÇAS DE GOVERNO E REORIENTAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA: um estudo comparado da diplomacia brasileira na UNASUL, no Acordo de Salvaguardas Tecnológicas e no BRICS (2003-2021)

Rio de Janeiro,
2022

Leandro Wolpert dos Santos

MUDANÇAS DE GOVERNO E REORIENTAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA: Um estudo comparado da diplomacia brasileira na UNASUL, no Acordo de Salvaguardas Tecnológicas e no BRICS (2003-2021)

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Orientadora: Letícia de Abreu Pinheiro

Rio de Janeiro,
2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Leandro Wolpert dos Santos

MUDANÇAS DE GOVERNO E REORIENTAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA: Um estudo comparado da diplomacia brasileira na UNASUL, AST e BRICS (2003-2021)

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Letícia de Abreu Pinheiro (Orientadora)
(IESP/ UERJ)

Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima
(IESP/UERJ)

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
(IESP/UERJ)

Profa. Dra. Celina Maria de Souza (UNIRIO/UFBA)

Prof. Dr. Guilherme Stolle Paixão e Guimarães (FGV-SP)

Rio de Janeiro,
2022

DEDICATÓRIA

Aos Wolpert e aos Santos, a quem tanto amo.
Às minhas queridas e eternas Tia Vitória e Oma,
cujas lembranças jamais me fogem à memória.

AGRADECIMENTOS

“Nada é permanente, exceto a mudança”
(Heráclito de Éfeso).

“Theories about international relations never account for 100 percent of what happens in the world. In fact, a good academic theory might account for Only about Half of what goes on in the world” (Kenneth Pollack, *The Threatening Storm*).

RESUMO

Após vivenciar um período de crescimento econômico e projeção internacional na primeira década do século XXI, o Brasil passou a enfrentar um quadro de profunda recessão econômica e instabilidade política, cujo ápice foi a deposição traumática da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Como previsto na literatura de Análise de Política Externa (APE), contextos marcados por crises políticas e econômicas são altamente propícios a rupturas e reorientação das estratégias de inserção internacional dos países. E, de fato, com o Brasil, não foi diferente. A ascensão ao governo de uma nova coalizão política liderada pelo antigo vice-presidente Michel Temer e, em especial, a controversa gestão do atual presidente Jair Bolsonaro não só fizeram com que o Brasil visse seu *status* internacional ser rebaixado de potência emergente para potência média e, em seguida, durante a pandemia de Covid 19, tornar-se um pária internacional, como também trouxeram consigo mudanças importantes em algumas das principais diretrizes da política externa brasileira. Entre elas, destacam-se a decisão do governo brasileiro, em 2018, de suspender sua participação na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, um ano depois, denunciar o tratado constitutivo da Organização cuja criação liderara. Igualmente notória foi a ratificação, em 2020, do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) com os Estados Unidos, encerrando, com isso, uma polêmica que se estendia há quase vinte anos no Congresso Nacional, refratário ao acordo. Sem embargo, essas e outras mudanças apresentaram diferentes velocidades e nem todas as diretrizes da política externa brasileira foram modificadas a partir de 2016. Com efeito, nesse período, apesar de mudanças de ênfase, o Brasil deu continuidade aos projetos de cooperação do grupo BRICS e seguiu pleiteando reformas nas principais instituições internacionais vigentes, a exemplo da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O objetivo desta tese é analisar os fatores condicionantes das mudanças e continuidades na política externa diante da alternância de governos. Por meio da mobilização de modelos analíticos de APE e da Análise de Políticas Públicas (APP), defendemos o argumento de que mudanças de governo tendem a produzir a reorientação de iniciativas de política externa quando três condições estão presentes: i) diante de falhas políticas, capazes de deslegitimar o *status quo* e torná-lo vulnerável a novas ideias e políticas alternativas; ii) quando existem políticas alternativas material e politicamente viáveis; e iii) diante da ausência de atores de veto à mudança política ou quando os novos governantes articulam coalizões capazes de superá-los.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Reorientação da Política Externa; Mudanças de Governo; Análise de Política Externa; Análise de Política Pública.

ABSTRACT

After experiencing a period of economic growth and international projection in the first decade of the 21st century, Brazil began to face a deep economic recession and political instability, whose apex was the traumatic deposition of former president Dilma Rousseff, in 2016. As predicted in the Foreign Policy Analysis (FPA) literature, contexts marked by political and economic crises are highly conducive to ruptures and reorientation of countries' international insertion strategies. And, in fact, with Brazil it was no different. The rise to government of a new political coalition led by former vice-president Michel Temer and, in particular, the controversial administration of current president Jair Bolsonaro not only led Brazil to see its international status downgraded from emerging power to middle power and then, during the Covid 19 pandemic, become an international pariah, but also brought about important changes in some of the main guidelines of Brazilian foreign policy. These include the Brazilian government's decision in 2018 to suspend its participation in the Union of South American Nations (UNASUR) and, a year later, to denounce the constituent treaty of the organization whose creation it had led. Equally notable was the ratification, in 2020, of the Technological Safeguards Agreement (TSA) with the United States, thus ending a controversy that had extended for almost twenty years in the National Congress, which was refractory to the agreement. However, these changes presented different speeds and not all Brazilian foreign policy guidelines were modified after 2016. In fact, during this period, in spite of emphasis changes, Brazil continued the cooperation projects inside the BRICS group and advocated reforms in the main international institutions, such as the reform of the United Nations Security Council. The objective of this thesis is to analyze the conditioning factors of foreign policy changes and continuities in the face of alternating governments. Through the mobilization of analytical models of FPA and Public Policy Analysis (PPA), we defend the argument that changes in government tend to produce a reorientation of foreign policy initiatives when three conditions are present: i) in the face of political failures, capable of delegitimizing the status quo and making it vulnerable to new ideas and alternative policies; ii) when there are materially and politically viable alternative policies; and iii) in the absence of veto actors for political change or when the new rulers articulate coalitions capable of overcoming them.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Foreign Policy Change; Government Changes; Foreign Policy Analysis; Public Policy Analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de Hermann (1990) para explicar mudanças de política externa.....	35
Figura 2: Modelo analítico de Goldmann (1982) simplificado, combinando fontes e estabilizadores no processo de mudança política.....	37
Figura 3: Representação do modelo de Hagan (1994) para explicar mudanças de política externa.	40
Figura 4: Esquema analítico – mudanças de governo x mudanças de orientação de política externa. .	53
Figura 5: Linha do Tempo do AST (2000-2020).	174

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da efetividade dos compromissos assumidos pelos BRICS e pelo Brasil.....	245
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Participação dos presidentes Lula e Dilma nas Cúpulas da UNASUL, ASA e ASPA.	93
Tabela 2: Correlação entre as mudanças de governo e as mudanças na política externa brasileira para a UNASUL.....	116
Tabela 3: Correlação entre as mudanças de governo, mudanças de política externa e suas condicionantes no caso UNASAU.L.....	141
Tabela 4: Correlação entre as mudanças de governo e as mudanças na política externa brasileira em relação ao AST/EUA.....	177
Tabela 5: Correlação entre as mudanças de governo, mudanças de política externa e suas condicionantes no caso AST/EUA.....	199
Tabela 6: Correlação entre as mudanças de governo e as mudanças na política externa brasileira em relação ao BRICS.....	237
Tabela 7: Correlação entre as mudanças de governo, mudanças de política externa e suas condicionantes no caso BRICS.	261

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACL: Alcântara Cyclone Space
ACR: Arranjo Contingencial de Reservas
AEB: Agência Espacial Brasileira
AGNU: Assembleia Geral das Nações Unidas
ALADI: Associação Latino-Americana de Integração
ALBA: Alternativa Bolivariana para as Américas (até 2009)/Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (desde 2009).
ALCA: Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA: Área de Livre-Comércio Sul-Americana
APE: Análise de Política Externa
API: Agenda de Projetos Prioritários de Integração
APP: Análise de Políticas Públicas
ASA: Cúpula América do Sul-África
ASPA: Cúpula América do Sul-Países Árabes
AST: Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-EUA
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS: Grupo formado pelos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF: Corporação Andina de Fomento
CAN: Comunidade Andina de Nações
CASA: Comunidade Sul-Americana de Nações
CCJC: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCJR: Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
CCT: Comitê de Coordenação Técnica
CCTCI: Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática
CDE: Comitê de Direção Executiva
CDS: Conselho de Defesa Sul-Americano
CEA: Centro Espacial de Alcântara
CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CES: Conselho Energético Sul-Americano
CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CLA: Centro de Lançamento de Alcântara

CLBI: Centro de Lançamento da Barreira do Inferno

CNI: Confederação Nacional das Indústrias

COSECCTI: Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação

COSIPLAN: Conselho de Infraestrutura e Planejamento

CRE: Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CSC: Conselho Sul-Americano de Cultura

CSCTI: Conselho Sul-Americano de Ciência Tecnologia e Inovação

CSDS: Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social

CSE: Conselho Sul-Americano de Educação

CSEF: Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças

CSLT: Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico

CSPMD: Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas

CSDOT: Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional

CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas

CUT: Central Única dos Trabalhadores

DEM: Democratas

FARCs: Forças Armadas revolucionárias da Colômbia

FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FONPLATA: Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata

G7: Grupo dos 7, formado pelas sete economias mais avançadas do mundo (EUA, Canadá, Japão, Alemanha, Inglaterra, França e Itália)

G20 comercial: grupo formado por países emergentes junto à OMC

G20 financeiro: grupo formado pelas 19 maiores economias mundiais mais a UE

IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

IPRI: Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais

MCTI: Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação

MCTIC: Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação

MDB: Movimento Democrático Brasileiro

MECB: Missão Espacial Completa Brasileira

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MRE: Ministério das Relações Exteriores
MD: Ministério da Defesa
MSF: Multiple Stream Framework
MTCR: Missile Technology Control Regime
NDB: Novo Banco de Desenvolvimento
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC: Organização Mundial do Comércio
ONU: Organização das Nações Unidas
OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS: Organização do Tratado do Atlântico Sul
PAE: Plano de Ação Estratégico
PCdoB: Partido Comunista do Brasil
PDL: Projeto de Decreto Legislativo
PDT: Partido Democrático Trabalhista
PFL: Partido da Frente Liberal
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP: Partido Progressista
PROSUL: Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
PSB: Partido Socialista Brasileiro
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira
PSL: Partido Social Liberal
PSOL: Partido Socialismo e Liberdade
PT: Partido dos Trabalhadores
RI: Relações Internacionais
SAE: Secretaria de Assuntos Estratégicos
STF: Superior Tribunal Federal
TTP: Trans-Pacific Partnership Transatlantic
TTIP: Trade and Investment Partnership
UE: União Europeia
UNASUL: União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1: MUDANÇAS DE GOVERNO E REORIENTAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA.....	25
1.1. MUDANÇAS POLÍTICAS NA APE	27
1.1.1 O conceito de mudanças de política externa.....	29
1.1.2 O processo de mudanças políticas nos modelos analíticos da APE e sua interface com a APP	32
1.2. METODOLOGIA E DESENHO DE PESQUISA	46
1.2.1 Hipótese de pesquisa e operacionalização do esquema analítico	46
1.2.2 Método e Desenho de Pesquisa.	53
CAPÍTULO 2: MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL: da liderança à saída do bloco regional.	56
2.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL: entre a continuidade e a ruptura..	58
2.1.1 As origens remotas da UNASUL: Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA), Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul e Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA).....	58
2.1.2 A UNASUL na Política Externa do Governo Lula (2008-2010): autonomia e projeção da liderança brasileira na América do Sul.	67
2.1.2 A UNASUL na Política Externa do Governo Dilma (2011-2016): mudança de escopo, continuidade nos objetivos.	84
2.1.3 A UNASUL na Política Externa do Governo Temer (2016-2018): da suspensão da participação brasileira à intenção frustrada de retorno.....	95
2.1.4 O Fim da UNASUL e a Política Externa do Governo Bolsonaro (2019-2020): o lançamento de um novo projeto de integração regional?	109
2.1.5. Mudanças de governo e mudanças na política externa brasileira para a UNASUL: Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro em perspectiva comparada.	113
2.2 O IMPACTO DAS MUDANÇAS DE GOVERNO E SEUS CONDICIONANTES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL.	117
2.2.1. Falhas Políticas.....	117
2.2.2 Políticas Alternativas.....	125
2.2.3 Ausência ou Superação de Atores de Veto.....	133
CAPÍTULO 3. O AST E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS ESTADOS UNIDOS: Uma história de quase vinte anos de negociações internacionais e domésticas.	143
3.1 O AST E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: da rejeição à aprovação do Acordo.	144
3.1.1 O CLA e as Primeiras Tratativas em torno do AST nos Anos 2000: assinatura do acordo e sua politização no plano doméstico.	144
3.1.2 O AST na Política Externa do Governo Lula para os EUA (2003-2010): interrupção das tratativas com Washington, paralisação no parlamento e tentativa de acordo alternativo com a Ucrânia.	151
3.1.3 O AST na Política Externa do Governo Dilma para os EUA (2011-2016): tentativa de retomada das negociações e fracasso do acordo com a Ucrânia.	158

3.1.4 O AST na Política Externa do Governo Temer para os EUA (2016-2018): retomada oficial e conclusão das negociações em torno de um novo acordo.	164
3.1.5 O AST na Política Externa do Governo Bolsonaro para os EUA (2019-2020): assinatura de um novo acordo e o alinhamento automático à Washington.	169
3.1.6. Mudanças de governo e mudanças na política externa brasileira em relação ao AST (EUA): Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro em perspectiva comparada.	173
3.2 O IMPACTO DAS MUDANÇAS DE GOVERNO E SEUS CONDICIONANTES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O AST/EUA	178
3.2.1 Falhas Políticas.....	178
3.2.2 Políticas Alternativas.....	183
3.2.3 Ausência ou Superação dos Atores de Veto.....	190
CAPÍTULO 4: MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO BRICS: apesar de Bolsonaro, o Brasil permanece no grupo de países emergentes	200
4.1. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO BRICS: mudanças de escopo, mas consenso em torno da aspiração internacional?	201
4.1.1 O aprofundamento da estratégia de diversificação de relações exteriores e a aproximação do Brasil a potências emergentes na virada do século XX.	201
4.1.2 A Criação do grupo político BRICS no Governo Lula (2006-2010): em busca da construção de um mundo multipolar.....	203
4.1.3 O BRICS na Política Externa do Governo Dilma (2011-2016): avanço institucional em prol da “multipolaridade benigna”.	209
4.1.4 O BRICS na Política Externa do governo Temer (2016-2018): maior ênfase na cooperação econômica sem perder de vista a aspiração internacional.....	223
4.1.5. O BRICS na Política Externa do Governo Bolsonaro (2019-2021): apequenamento da participação brasileira em meio a demandas por reformas na ordem internacional.	229
4.1.6. Mudanças de governo e mudanças na política externa brasileira em relação ao BRICS: Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro em perspectiva comparada.	235
4.2 O IMPACTO DAS MUDANÇAS DE GOVERNO E SEUS CONDICIONANTES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO BRICS.....	238
4.2.1. Falhas Políticas.....	238
4.2.2 Políticas Alternativas.....	248
4.2.3 Ausência ou Superação dos Atores de Veto.....	260
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	262
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	268

INTRODUÇÃO

Após vivenciar um período de crescimento econômico e projeção internacional na primeira década do século XXI, o Brasil passou a enfrentar um quadro de profunda recessão econômica e instabilidade política, cujo ápice foi a deposição traumática da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT - Partido dos Trabalhadores), em 2016. A razão legal utilizada para justificar a cassação do mandato presidencial foi o crime de responsabilidade em que o governo Dilma teria incorrido ao editar, nos anos 2014 e 2015, uma série de decretos para a abertura de créditos suplementares na ordem de dezenas de bilhões de reais, sem a autorização do Congresso Nacional, além de realizar manobras contábeis (que ficaram conhecidas como “pedalada fiscal”), através da aquisição de empréstimos ilegais de bancos públicos, com vistas a ocultar o déficit governamental.

Entretanto, as causas do afastamento de Dilma iam além dos meandros jurídicos. Desde 2013, o descontentamento popular com a falta de representatividade política, a ineficácia de políticas públicas e a percepção do alastramento da corrupção no país já se fazia sentir por meio de grandes manifestações populares em diversos estados da Federação. A instabilidade política veio a se agravar no início do ano seguinte com o lançamento da operação Lava-Jato, que visava investigar casos de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo agentes públicos, integrantes da alta cúpula do governo, líderes políticos e grandes empresas nacionais em contratos ilícitos com a companhia estatal Petrobrás. Além de implicações domésticas, a operação teve desdobramentos internacionais, abrangendo a atuação de empreiteiras brasileiras em escândalos de corrupção em diversos países, especialmente na América do Sul, mas também na África, Ásia e até mesmo Europa¹.

No final de 2014, diante do avanço da Lava-Jato e do aprofundamento da desaceleração econômica do país, com o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro crescendo apenas 0,4% no ano, Dilma foi reeleita com somente 51,64% dos votos válidos no segundo turno das eleições presidenciais, tornando esta a mais disputada eleição de todo o período pós-redemocratização (G1, 2014; CEPALSTAT, 2022). A vitória apertada suscitou suspeitas de fraude por parte da oposição, que, sob a figura do candidato derrotado Aécio Neves, do Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB), chegou a pedir auditoria da contagem dos votos para verificar a lisura do processo eleitoral.

¹ Em 2017, a Operação Lava Jato desenvolvia investigações em pelo menos 49 países (SOUZA, 2017).

Mas foi no final de 2015 e início de 2016 que a sobrevivência do governo Dilma foi realmente colocada em xeque. Nesses dois anos, a economia brasileira mergulhou em uma recessão profunda, marcada por um decréscimo do PIB na ordem de 3,5% e 3,3%, respectivamente (CEPALSTAT, 2022). Novas manifestações populares voltaram a eclodir em diversas regiões do país, a polarização social entre grupos pró e contra o governo se agudizou e a líder petista viu o índice de aprovação do seu mandato despencar para 9%, ao passo que o de reprovação alcançou o patamar de 70% (MATOSO, 2015).

Foi nesse contexto que o então vice-presidente da República Michel Temer e seu partido, à época o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)², decidiram romper a aliança com o governo petista e passaram a articular, especialmente com as forças políticas da oposição, a formação de um novo gabinete ministerial antes mesmo de Dilma ser oficialmente destituída. No que foi considerado por muitos segmentos da sociedade um golpe parlamentar, Temer assumiu a presidência da nação de maneira interina em maio de 2016, mas sequer esperou o processo de *impeachment* de Dilma ser concluído em 31 de agosto, quando então se tornou oficialmente presidente, para nomear adversários de longa data do PT para cargos estratégicos do governo. O PSDB, partido que mais contabilizou votos a favor do *impeachment* de Dilma, atrás apenas do PMDB, foi contemplado com três ministérios, entre os quais o Ministério de Relações Exteriores (MRE), também conhecido como Itamaraty. Nada obstante o curto período de tempo e o baixo índice de popularidade de seu governo, Temer logrou emplacar uma série de reformas estruturantes no país, que também incidiram sobre a política externa (FELIÚ, 2018).

A radicalização da mudança de poder na política doméstica com a ascensão de forças de direita se consubstanciou com a eleição do presidente Jair Bolsonaro em 2018, à época vinculado ao Partido Social Liberal (PSL). De caráter populista, conservador e autoritário, com origem na carreira militar, mas com ampla rodagem no mundo político enquanto deputado federal, Bolsonaro se apresentou como um candidato da “nova” política que se insurgia contra o *establishment* do país. Com a proposta de refundar a nação, “desconstruir para reconstruir depois”³, Bolsonaro também buscou estabelecer um novo paradigma de

² Em 2018, o PMDB passou a se chamar apenas Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

³ Durante jantar com lideranças conservadoras em sua primeira viagem aos EUA em 2019, Bolsonaro afirmou: “Eu sempre sonhei em libertar o Brasil da ideologia nefasta de esquerda (...). O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz” (BOLSONARO, 2019 apud DIAS, 2019a, s.p.).

política externa e redefinir a identidade internacional do Brasil, importando uma ideologia absolutamente estranha às tradições do pensamento diplomático brasileiro.

Assim, como previsto na literatura de Análise de Política Externa (APE), contextos marcados por crises políticas e econômicas são altamente propícios a rupturas e reorientação das estratégias de inserção internacional dos países. E, de fato, com o Brasil não foi diferente. A ascensão ao governo de uma nova coalizão política liderada por Temer e em especial a controversa gestão do atual presidente Bolsonaro não só fizeram com que o Brasil visse seu *status* internacional ser rebaixado de potência emergente para potência média e, em seguida, durante a pandemia de Covid 19, tornar-se um pária internacional, como também trouxeram consigo mudanças importantes em algumas das principais diretrizes da política externa brasileira.

Nesse período, o Brasil abandonou os projetos de integração regional cuja criação liderara, a exemplo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e voltou a atuar sob a liderança dos EUA na Organização dos Estados Americanos (OEA) ou, ainda, preferiu exercer um papel de coadjuvante em iniciativas regionais capitaneadas por outros países sul-americanos, tais como o Grupo de Lima e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL). Ainda no âmbito regional, os governos Temer e Bolsonaro voltaram a restringir o projeto integracionista a sua dimensão comercial e iniciaram tratativas em torno da flexibilização da união aduaneira do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), visando entabular acordos plurilaterais de livre-comércio com mercados extrarregionais, sobretudo com os países desenvolvidos.

Com Bolsonaro, a estratégia de acomodação dos interesses estadunidenses restaurada no governo Temer se converteu em uma política de alinhamento automático a Washington e, mais especificamente, ao presidente dos EUA eleito em 2016, Donald Trump. A assinatura, em 2019, seguida da ratificação, em 2020, do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) para o embarque de tecnologia estadunidense a partir do Centro de lançamento de Alcântara (CLA) foi apenas uma das iniciativas que coroou essa política, encerrando, com isso, uma polêmica que se estendia há quase vinte anos no Congresso Nacional, a princípio refratário ao Acordo. Na dimensão multilateral, o Brasil decidiu formalizar o pedido de ingresso na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), depois de anos de resistência à ideia no Itamaraty. Em 2019, esta se tornou uma das prioridades centrais da política externa brasileira, levando o governo Bolsonaro, inclusive, a abdicar do Tratamento

Especial e Diferenciado (TED) de que o Brasil gozava na qualidade de país em desenvolvimento no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em troca do apoio estadunidense à candidatura brasileira.

Se é certo que essas e outras mudanças representaram pontos de ruptura com o passado recente e histórico da prática diplomática brasileira, também é verdade que nem todas as diretrizes de nossa política externa foram modificadas com as mudanças de governo a partir de 2016. Com efeito, nesse período, o Brasil deu continuidade aos projetos de cooperação do grupo BRICS e seguiu pleiteando reformas nas principais instituições internacionais vigentes. Mesmo durante o governo Bolsonaro, muitas tentativas de mudanças radicais tiveram vida curta e logo foram abandonadas, como a ideia de transferir a embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, a pretensão malograda de instalar uma base militar estadunidense em território brasileiro, ou ainda as ameaças e propostas de campanha bolsonaristas de retirar o Brasil do Acordo de Paris, da Organização das Nações Unidas (ONU) e, durante a pandemia de Covid-19, da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Isso posto, o objetivo desta tese é analisar os fatores condicionantes das mudanças e continuidades na política externa diante da alternância de governos. Em outras palavras, em nosso trabalho, pretendemos responder à seguinte pergunta de pesquisa: em que condições mudanças de governo provocam (ou não) grandes mudanças de orientação na política externa? Para responder a essa questão, buscamos propor um esquema analítico a partir da mobilização de modelos de APE e da Análise de Políticas Públicas (APP), e testá-lo através do desenvolvimento de três estudos de caso comparados na política externa brasileira ao longo dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro: dois em que observamos rupturas na política externa (UNASUL e AST) e um terceiro, tratado como caso de controle, onde a continuidade predominou em relação às mudanças (BRICS).

Dessa forma, a tese foi organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro, discutimos o conceito de mudanças de política externa, abordamos os diferentes fatores identificados pela literatura para explicar a ocorrência e não ocorrência de mudanças políticas e, a partir dos aportes teóricos oferecidos pelos modelos de APE e APP, buscamos propor um esquema analítico próprio bem como um método de pesquisa para testá-lo empiricamente. Os três demais capítulos correspondem aos estudos de caso na mesma ordem em que foram mencionados acima, a saber: capítulo 2 – UNASUL; capítulo 3 – AST; e capítulo 4 - BRICS. Todos os três capítulos foram subdivididos da mesma forma, com uma primeira seção fazendo uma análise descritiva das principais mudanças

ocorridas no período e uma segunda seção mais explicativa que examina a correlação entre as mudanças observadas e a incidência dos condicionantes propostos em nosso esquema analítico.

Baseados nos resultados encontrados na pesquisa, defendemos o argumento de que mudanças de governo tendem a produzir a reorientação de iniciativas de política externa quando três condições estão presentes: i) diante de falhas políticas, capazes de deslegitimar o *status quo* e torná-lo vulnerável a novas ideias e políticas alternativas; ii) quando existem políticas alternativas material e politicamente viáveis; e iii) quando os novos governantes articulam coalizões capazes de superar os eventuais pontos de veto à mudança política.

Assim, esperamos que nossa pesquisa possa contribuir para o avanço do campo de estudos da APE pelos menos de quatro maneiras. Primeiro, ao trazer novos elementos que sejam capazes, assim desejamos, de jogar luz sobre a discussão em torno do conceito de mudanças de política externa, ponto ainda não pacificado na literatura. No Brasil, a discordância em relação a esse conceito tem gerado interpretações divergentes no que diz respeito às semelhanças e diferenças entre as políticas externas de nossos governantes. Por exemplo, para alguns autores como Cervo e Lessa (2014), Jesus (2014), Saraiva e Gomes (2016) e Cornetet (2014, 2018), apesar de mudanças pronunciadas no ativismo internacional brasileiro, a política externa do governo Dilma teria sido marcada pela continuidade dos marcos conceituais e visões de mundo do governo Lula. Em contraste, Jaegar (2016) acredita que as mudanças na intensidade da diplomacia de Dilma foram tamanhas a ponto de descaracterizar o paradigma logístico de inserção internacional que teria orientado a política externa do governo Lula, ou seja, as mudanças de intensidade teriam alcançado proporções de natureza paradigmática. Casarões (2020) vai mais além, ao sugerir que, em seu segundo mandato, Dilma chegou a promover “mudanças substantivas de direção”, especialmente em relação à América do Sul e à América Latina.

Os desencontros se repetem na análise da política externa do governo Temer: enquanto Silva (2019) e Santos, Leão e Rosa (2021) falam em mudanças de objetivos e transição paradigmática, respectivamente, Velasco Jr. (2016) e Cornetet (2018) propugnam ter havido mais continuidade do que rupturas. Parece existir mais consenso em relação ao governo Bolsonaro e a ruptura quase que completa com os princípios e tradições diplomáticas do Brasil (CARDOSO et. al., 2020; GONÇALVES; TEIXEIRA, 2020; AZZI; RODRIGUES; MARA DE SOUSA, 2020; SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). Nesse caso, contudo, as

análises se concentram nos fatores que explicam as mudanças, mas acabam, por vezes, negligenciando os elementos que permitiram que, apesar de tudo, algo fosse preservado.

Em segundo lugar, ao mobilizar modelos analíticos de APP para desenvolver estudos de caso de política externa, nossa tese pode contribuir para a diversificação das abordagens teóricas utilizadas para explicar mudanças de política externa, especialmente na literatura brasileira. Com efeito, além de extremamente útil e intuitivo, o modelo de Hermann (1990) tem feito bastante sucesso entre os estudiosos brasileiros, sobretudo depois que Vigevani e Cepaluni (2007) o aplicaram pela primeira vez para comparar as políticas externas de Cardoso e Lula. Contudo, acabou-se criando certa dependência desse modelo, na medida em que o mesmo passou a ser reproduzido pela maioria daqueles que, a partir de então, propuseram-se a analisar mudanças de política externa. Com isso, teorias alternativas dentro da própria APE ficaram subexploradas. Por vezes, a impressão que se tem é que só existe o modelo de Hermann (1990) se o objetivo é examinar mudanças políticas. De fato, quando apresentamos os primeiros esboços de nossa pesquisa em uma conferência acadêmica no Brasil, uma das primeiras perguntas que nos dirigiram foi se utilizaríamos o modelo de Hermann (1990) como marco teórico. Destarte, ao relembrarmos os modelos alternativos existentes dentro da APE e indicarmos novas possibilidades de interface com a APP que também podem oferecer elevado rendimento analítico, talvez consigamos oxigenar um pouco mais uma frente de pesquisa que se consolida cada vez mais na literatura brasileira.

Em terceiro lugar, existe uma corrente crescente na literatura internacional e brasileira que preconiza que, a despeito de algumas especificidades, como o fato de também estar voltada para o ambiente internacional, a política externa deve ser tratada como uma política pública e, como tal, está sujeita às injunções da política doméstica, marcadas pelas escolhas de governo e por disputas de interesses entre diferentes forças sociais (INGRAM & FIEDERLEIN, 1988; SANCHEZ BADIN, 2006; LENTNER, 2006; MILANI; PINHEIRO, 2013; SALOMÓN, PINHIERO, 2013; LIMA, 2018). Concordamos plenamente com essa avaliação e nos subscrevemos a essa corrente. Entretanto, para além da definição de uma premissa ontológica e epistemológica, pouco ainda foi feito em termos teóricos e empíricos no sentido de se promover uma real integração entre os campos de APE e APP. Mais uma vez, ao nos valermos de conceitos e modelos analíticos da APP para pensarmos casos empíricos de política externa, talvez consigamos contribuir nessa importante tarefa.

Por fim, em termos empíricos, o recorte temporal de nossa tese abrange um período bastante recente da política externa brasileira e que, portanto, ainda não desfruta de uma

grande quantidade de estudos a respeito. Assim, além de somar esforços aos trabalhos bibliográficos que estão sendo produzidos nesse momento, talvez nossa pesquisa possa ser útil para a definição de estratégias de ação na realidade política que visem seja obstar as mudanças na política externa, seja, pelo contrário, aprofundá-las de acordo com os diferentes interesses e visões de mundo que movem as forças sociais.

CAPÍTULO 1: MUDANÇAS DE GOVERNO E REORIENTAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA

Desde o surgimento da subdisciplina de Análise de Política Externa (APE) em meados de 1950, variáveis domésticas antes negligenciadas nas abordagens sistêmicas das relações internacionais, como as ideias e crenças dos líderes políticos, a política burocrática, os partidos políticos, os grupos de interesse, a mídia e a opinião pública, passaram a ser tratadas na literatura como condicionantes importantes, quando não determinantes, da política externa⁴ dos Estados nacionais (HUDSON, 2008; HILL, 2016; ALDEN; ARAN, 2017). No Brasil, esse movimento tomou corpo sobretudo a partir da década de 1990 e foi acompanhado pelo argumento, cada vez mais corrente, de que a política externa também é uma política pública e, como tal, ainda que possa ter alguma especificidade, é resultado da dinâmica das escolhas de governos, sobre as quais incidem as injunções da política doméstica caracterizadas pelas disputas, barganhas e acordos entre representantes de interesses diversos (MILANI; PINHEIRO, 2013; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; LIMA, 2013, 2018).

Uma das frentes de investigação que se desenvolveu no bojo da APE diz respeito às mudanças na política externa dos Estados e suas condicionantes. A princípio, mudanças revolucionárias na estrutura de regimes políticos (autocracia/democracia) e seus impactos no perfil beligerante das nações ou no padrão de alianças geopolíticas durante a Guerra Fria despontaram entre os fatores mais evidentes do nexos política doméstica/política externa (MOON, 1985; MAOZ, 1989). Entretanto, com o arrefecimento do conflito bipolar no fim dos anos 1980, autores como Andriole e Hople (1986) e Hagan (1989a, 1989b, 1994) passaram a teorizar sobre a relação existente entre a política externa e formas mais suaves de mudança de regime político, em que apenas as propriedades não estruturais deste são modificadas, tais como a alternância de líderes políticos e de grupos governantes.

Como pondera Hill (2016), constitui um truísmo dizer que mudanças de governo podem gerar impactos na política externa. Entretanto, evidências empíricas apontam que não só é possível que mudanças estratégicas de política externa ocorram dentro de um mesmo governo (SENNES, 2001), como também que mudanças de governo não necessariamente sejam acompanhadas por mudanças na política externa. Com efeito, exemplos nesse sentido são abundantes no Brasil e no mundo. O governo Lula (2003-2010) ficou conhecido na

⁴ Por política externa entende-se “*those actions which, expressed in the form of explicitly stated goals, commitments and/or objectives, and pursued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed towards objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which they want to affect and which lie beyond their territorial legitimacy*” (CARLSNAES, 2002, p.437).

literatura como um período inovador na política externa brasileira, dado seu ativismo e perfil revisionista, ainda que moderado, no cenário internacional (BURGES, 2013; LOPES, 2017; PINHEIRO; LIMA, 2018). Entrementes, também foi possível identificar, na administração petista, algumas continuidades em relação ao período anterior. Por exemplo, apesar de condenar a política econômica então vigente e de historicamente ter sido um crítico ardente do Fundo Monetário Internacional (FMI), chegando até mesmo a propor a moratória da dívida brasileira com o organismo em campanhas eleitorais anteriores⁵, Lula não só apoiou a iniciativa da administração Fernando Henrique Cardoso de contrair empréstimo com o FMI em 2002⁶, como também, ao tomar posse, firmou unilateralmente o compromisso com o Fundo de aumentar o superávit primário de 3,75% para 4,25%, o que implicou corte de R\$14 bilhões do orçamento da União (GONÇALVES, 2005). É certo que, em seu segundo mandato, o ex-presidente transitou para uma postura mais contestatória e reformista, mas isso não significou o rompimento das relações com o FMI. Pelo contrário, em junho de 2009, o governo brasileiro anunciou o aporte de US\$ 14 bilhões ao Fundo (TUDE; MILANI, 2013).

No Peru, Hollanta Humala fora eleito em 2011 com uma plataforma de governo nacionalista e de esquerda que condenava o modelo neoliberal de desenvolvimento, a primazia estadunidense na distribuição mundial de poder, bem como o acordo de livre-comércio assinado com os EUA em 2006, considerado assimétrico e desvantajoso aos interesses peruanos (GANA PERÚ, 2010). Ao chegar à presidência, no entanto, o líder peruano estabeleceu com Washington uma “aliança estratégica para o século XXI”, fortaleceu a agenda de cooperação no combate ao narcotráfico, manteve o acordo de livre-comércio com os EUA e ainda formalizou o pedido de ingresso do Peru na OCDE, considerada, na política internacional, o clube dos países ricos e baluarte do modelo neoliberal de desenvolvimento (ST. JOHN, 2017).

Nos Estados Unidos, Skidmore (2012) e Glaser e Thrall (2017) argumentam que, nada obstante a retórica mais favorável à auto-contenção, cooperação e multilateralismo na condução da política externa estadunidense, a ascensão de Barack Obama ao poder não implicou uma ruptura completa com a estratégia de primazia e engajamento internacional que caracterizara a administração de George Bush (filho), como atestariam a permanência de tropas no Afeganistão e a intervenção militar na Líbia e Síria. Segundo Glaser e Thrall, (2017, p.4-5),

⁵ A proposta de romper os acordos com o FMI foi expressamente apresentada no programa de governo do PT de 1989. Na campanha presidencial de 2002, contudo, Lula assegurou, em sua “carta ao povo brasileiro”, que, caso eleito, manteria o compromisso com os contratos e obrigações externas do Brasil.

⁶ Assim como Lula, os demais candidatos presidenciais em 2002 concederam apoio formal à decisão de Cardoso.

embora Obama ocasionalmente falasse de um jogo muito diferente de seu antecessor, suas ações se aproximavam muito mais do manual de primazia do que de uma estratégia de comedimento ou retração. Com algumas exceções importantes, as diferenças entre as políticas externas de Obama e George W. Bush eram principalmente diferenças de intensidade, não de gênero (*tradução livre*⁷).

Como vimos, mais recentemente, a deposição traumática da ex-presidenta Dilma Rousseff em 2016, sucedida pela ascensão ao governo de uma nova coalizão política liderada por Temer e pela eleição de Bolsonaro em 2018, trouxe consigo mudanças importantes em algumas diretrizes da política externa brasileira, mas não em todas. É diante dessas observações, que se enquadra a pergunta de pesquisa da presente tese: em que condições mudanças de governo tendem a influenciar mudanças na política externa? Em nossa pesquisa, buscamos responder a essa pergunta mobilizando alguns modelos analíticos de APE e Análise de Políticas Públicas (APP) que se propõem a explicar mudanças políticas. Antes, contudo, é preciso esclarecer que o objetivo aqui não é identificar as condições nas quais os fenômenos relacionados às mudanças de política externa são explicados pelas alterações de governantes e não por outros fatores determinantes. Com efeito, partimos da premissa esposada por Hudson (2005, 2008) de que a política externa dos Estados possui natureza eminentemente multicausal, de modo que, muito dificilmente, suas ações podem ser inteiramente compreendidas a partir da análise de uma única variável. Sendo assim, visamos nessa tese tão somente verificar quando a ascensão de novos governantes se converte em uma fonte potencial (não necessariamente a única) de mudança de política externa.

O presente capítulo se divide em duas seções, além deste pequeno trecho introdutório. Na primeira seção, faz-se uma breve incursão na literatura sobre mudanças na APE e sua interface com a APP, de onde são extraídos os insumos teóricos utilizados para a fundamentação das hipóteses de pesquisa e do esquema analítico, que são apresentados junto ao método de pesquisa na seção dois.

1.1. MUDANÇAS POLÍTICAS NA APE

Durante boa parte de sua história, a disciplina de Relações Internacionais (RI) esteve mais focada em identificar as estruturas permanentes e duradouras do sistema internacional do que em explicar os processos de mudança política. Com efeito, na teoria neo-realista de Waltz

⁷ Na versão original: “although Obama occasionally talked a very different game from his predecessor, his actions hewed far closer to the primacy playbook than they did to a strategy of restraint or retrenchment. With a few important exceptions, the differences between the foreign policies of Obama and George W. Bush were primarily differences in intensity, not in kind”.

(1979), dominante sobremaneira no contexto da Guerra Fria, o comportamento estatal é variável dependente dos atributos estruturais do sistema internacional, isto é, varia de acordo com o princípio ordenador (anarquia ou hierarquia) e com a maneira pela qual as capacidades materiais se distribuem (polarizam) entre as unidades do sistema⁸. Como essas propriedades sistêmicas tendem a ser resilientes (a primeira mais do que a segunda), deduz-se que as mudanças na política externa dos Estados tendem a ocorrer com pouca frequência, o que, muitas vezes, não condiz com a realidade

Em acréscimo, na representação teórica realista, os Estados são tidos como funcionalmente idênticos, porquanto perseguem o mesmo objetivo central, qual seja, garantir sua sobrevivência em um ambiente anárquico. Este é, por excelência, o principal interesse nacional de qualquer Estado. Desse modo, os fatores domésticos passam a ser irrelevantes para explicar as variações comportamentais dos Estados⁹. Forja-se, assim, uma linha divisória fictícia entre política internacional e política doméstica. Ou seja, na abordagem realista das relações internacionais, os Estados, centrados na figura do poder executivo, são tidos como atores unitários e racionais que gozam de grande autonomia em relação às sociedades domésticas e, assim, são capazes de responder de maneira ótima aos estímulos sistêmicos¹⁰.

Portanto, pelo menos até a década de 1980, o tema sobre mudanças na política externa dos Estados foi pouco explorado nos estudos de APE e Relações Internacionais (RI) (ROSATI, SAMPSON III & HAGAN, 1994). De acordo com Gilpin (1981), cinco motivos ajudam a explicar a negligência teórica dos fenômenos de mudança na política internacional nesse período, e que também podem ser utilizadas para pensar o campo da APE: i) dado o estágio inicial de desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais, fazia-se necessário consolidar o conhecimento teórico a respeito dos fenômenos internacionais recorrentes antes de se dedicar à tarefa mais complexa de teorização dos processos dinâmicos; ii) com a ascensão do *behaviorismo* nas ciências sociais, os esforços para a construção de teorias de amplo alcance (*grand theory*) perderam espaço na produção de conhecimento na

⁸ Podendo o sistema ser unipolar, bipolar ou multipolar dependendo da quantidade de pólos de poder (um, dois, ou mais de dois) existentes. Para uma versão mais atualizada das premissas do realismo estrutural em sua vertente ofensiva, ver Mearsheimer (2001).

⁹ Waltz (1979) não deixa de reconhecer a influência de fatores domésticos na determinação de políticas exteriores específicas. No entanto, como seu interesse reside em estudar padrões gerais de comportamento e interação dos Estados a partir dos constrangimentos estruturais, sua escolha metodológica pelo nível sistêmico de análise o leva a isolar e manter sob controle o efeito das variáveis domésticas, tornando os Estados “funcionalmente idênticos”. Realmente, como já antecipava Singer (1961), esse tipo de escolha metodológica tende a associar os Estados às imagens de “caixa-preta” ou “bola de bilhar”.

¹⁰ Nesse ponto, a vertente realista neoclássica constitui uma exceção, porquanto introduz em sua análise, como variáveis intervenientes, fatores domésticos a exemplo da percepção dos líderes políticos sobre o poder relativo dos Estados e da capacidade dos dirigentes nacionais de mobilizar recursos de sua população para implementação da política externa (ROSE, 1998).

área, que passou a privilegiar as generalizações de médio alcance (*middle-range theory*), estas mais limitadas no tempo e a eventos específicos; iii) o viés ocidental da disciplina de RI restringiu o escopo e o período dos estudos na área ao sistema internacional ocidental do pós 2ª Guerra Mundial; iv) havia (e ainda há) uma grande descrença na possibilidade metodológica de fazer generalizações a respeito das mudanças políticas diante da unicidade e complexidade dos eventos históricos; e v) o viés normativo da ciência ocidental a favor da estabilidade relegou ao segundo plano o estudo das mudanças e incertezas.

A despeito da persistência no tempo de alguns dos obstáculos descritos acima (ALDEN; ARAN, 2017), o fim imprevisível da Guerra Fria e a expansão vertiginosa do processo de globalização ao final dos anos 80 e início dos 90 fomentaram sobremaneira o interesse pelo estudo sistemático da ocorrência de mudanças na política externa dos Estados em várias regiões do mundo (ROSATI, SAMPSON III; HAGAN, 1994). Diversos modelos analíticos foram elaborados visando categorizar os diferentes tipos de mudança de política externa e seus principais condicionantes¹¹. A seguir, abordamos alguns destes modelos e suas lacunas a partir dos quais fundamentamos nossos conceitos e hipóteses de pesquisa.

1.1.1 O conceito de mudanças de política externa

Na APE, um dos principais problemas metodológicos que os pesquisadores enfrentam consiste na definição e mensuração da variável dependente. Não é diferente quando se trata de mudanças na política externa (GOLDMANN, 1982; WELCH, 2005; SPOSITO, 2018)¹². De fato, a literatura sobre o tema apresenta uma série de definições que, embora em alguns pontos se assemelhem, não são de todo consensuais. Segundo Goldmann (1982), mudança de política externa pode ser entendida como: i) um novo ato em uma dada situação; ii) um determinado ato, em uma situação previamente associada a um ato diferente; ou ainda iii) um novo ato em uma nova situação. Holsti (1982), por sua vez, restringe a análise às mudanças mais dramáticas, geralmente de curta duração (abruptas) e que atingem todo o padrão de ação e relacionamento externo de um país. Em contraste com esse tipo de mudança, intitulado pelo autor de reestruturação da política externa, encontram-se as mudanças “normais”, geralmente espaçadas no tempo, de natureza incremental e limitadas a setores específicos da política externa.

¹¹ Para uma compilação crítica de alguns destes modelos, ver Gustavsson (1999).

¹² Este também é um problema recorrente nos estudos sobre mudanças políticas na APP, como atesta Giessen (2011).

No mesmo diapasão que Holsti (1982), Hagan (1994) se preocupa apenas com mudanças de reestruturação da política externa, envolvendo o que ficou conhecido como *grand strategy*¹³, isto é, a articulação de um conjunto de políticas visando um grande objetivo estratégico no sistema internacional. Destarte, nas mudanças de reestruturação analisadas por Holsti (1982) e Hagan (1994), a política externa varia no *continuum* de maior e menor inserção/isolamento no sistema internacional, ou ainda dependência/independência, apaziguamento/confrontação. Para diferenciar esses diferentes padrões de comportamento externo, os autores usam como indicadores os votos dos países na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a assinatura de acordos internacionais, a alocação de representações diplomáticas no exterior, a participação em alianças militares, a distribuição geográfica do comércio exterior e das transações financeiras, declarações públicas de líderes políticos, entre outros (HOLSTI, 1982; HAGAN, 1989a, 1989b, 1994).

De modo semelhante, Welch (2005) define como mudanças significativas de política externa aquelas que são percebidas pelos líderes políticos como uma quebra radical com o passado, ao invés de meros ajustes incrementais. Porém, diferentemente de Holsti (1982) e Hagan (1984), ao invés de examinar amplas mudanças que abrangem todos os setores da política externa dos países, Welch (2005) prefere focar sua atenção em estudos de casos relacionados a iniciativas e decisões específicas, tais como decisões de assinar um acordo comercial após um período de relutância em fazê-lo, de iniciar uma guerra ou render-se, de mudar uma aliança, de produzir ou se desfazer de armas nucleares, de engajar-se de maneira séria em experimentos de integração regional, ou ainda de negociar uma solução diplomática para um conflito de longa data. Nas palavras do autor, “estes são os tipos de decisões que comandam manchetes e atenção, fazem com que outros parem e tomem nota, geralmente exigem algum tipo de resposta ou ajustamento, e dramaticamente mudam um ambiente de ameaça ou uma estrutura de oportunidade. Todos eles são, em suma, mudanças dramáticas na política externa” (WELCH, 2005, p. 61, *tradução nossa*)¹⁴.

De maneira distinta a Holsti (1982), Hagan (1994) e Welch (2005), Hermann (1990) propõe uma definição de mudanças de política externa mais matizada, classificando-as de acordo com o nível de intensidade e abrangência. Desse modo, são considerados quatro tipos (níveis) de mudança, a saber, em ordem crescente: i) mudanças de ajuste, que consistem em

¹³ Para uma revisão dos conceitos de *grand strategy* nas relações internacionais, especialmente da perspectiva latino-americana, consultar Russel e Tokatlián (2015).

¹⁴ Versão original: “These are the kinds of decisions that command headlines and attention, make other states sit up and take notice, generally call for some kind of response or adjustment, and dramatically change a threat environment or an opportunity structure. They are all, in short dramatic foreign policy changes”.

alterações na quantia de esforço (maior ou menor) e/ou no escopo do objetivo de política externa; ii) mudanças de programa, nas quais se alteram os métodos pelos quais os objetivos e problemas da política externa são manejados; iii) mudanças de objetivo/problema, que envolvem modificações dos objetivos a serem perseguidos e dos problemas a serem solucionados; e iv) mudanças de orientação internacional, correspondentes às mais drásticas mudanças de política externa, consistindo em total reorientação de um Estado nos mais diversos assuntos internacionais¹⁵. Como é possível perceber, o último tipo de mudança apontado por Hermann (1990), qual seja, reorientação internacional, equipara-se ao conceito de reestruturação empregado por Holsti (1982) e Hagan (1989b; 1994).

Em 2012, em um artigo escrito em coautoria com Billings, Hermann propôs uma nova classificação de níveis de mudança em política externa, que exclui as mudanças de reorientação internacional e separa as mudanças de objetivos das mudanças de problemas. Dessa forma, haveria os seguintes tipos de mudanças em ordem decrescente de intensidade: i) de objetivos – quando os objetivos são definidos de maneiras distintas; ii) de problemas – quando há distintas interpretações das causas e dos efeitos dos problemas a serem enfrentados; iii) de abordagem – quando são estabelecidas diferentes estratégias para alcançar os objetivos políticos; e iv) de reforços ou recursos – quando há mudanças na quantidade de esforços e recursos utilizados na perseguição de um objetivo político (HERMANN; BILLINGS, 2012).

De modo parecido, Hall (1993), no âmbito da APP, elenca três tipos de mudança política, conforme os componentes que são modificados no interior de uma determinada política (*policy*). Mudanças de terceira ordem são consideradas as mais intensas e correspondem às transformações de paradigmas políticos¹⁶, em que todos os componentes da *policy* são modificados, isto é, “os ajustes de instrumentos, os próprios instrumentos e a hierarquia de objetivos por trás da política” (HALL, 1993, p. 279)¹⁷. Em contraste, mudanças de primeira e segunda ordem produzem alterações no interior dos paradigmas políticos, afetando apenas os instrumentos das *policies*, sem, contudo, modificar os objetivos das mesmas. Em outras palavras, as mudanças de primeira e segunda ordem constituem mudanças

¹⁵ É importante ressaltar que apenas os três últimos tipos de mudança, ou seja, mudanças de programa, mudanças de objetivo e mudanças de reorientação internacional, constituem o foco de análise de Hermann (1990), sendo por ele denominadas mudanças de redirecionamento da política exterior.

¹⁶ Na representação teórica de Hall (1993), os paradigmas políticos consistem em uma estrutura de ideias e padrões dos decisores políticos que especificam a natureza dos problemas a serem solucionados pelo governo, os objetivos das *policies* e os instrumentos utilizados para alcançar esses objetivos.

¹⁷ Na versão original: “the instrument settings, the instruments themselves, and the hierarchy of goals behind policy”.

na continuidade, ou, em referência ao conceito de ciência normal de Kuhn, o funcionamento normal da produção de políticas públicas (HALL, 1993).

Por fim, no âmbito da metodologia quantitativa, destaca-se a definição de Sposito (2018) de mudança de política externa a partir dos pontos ideais dos países nas votações de cada sessão da AGNU. Segundo o método proposto pelo autor, em um primeiro momento, um índice de mudança de política externa é calculado a partir da subtração do ponto ideal de um país na AGNU em uma sessão do ano t do ponto ideal na AGNU do mesmo país na sessão do ano $t-1$. Usando como referência o desvio padrão desta variável, tem-se uma mudança política significativa sempre que uma observação apresenta um índice de mudança de política externa superior a quatro desvios padrão.

O problema com essa métrica é que, à semelhança das definições de Holsti (1982) e Hagan (1994), levam-se em conta apenas mudanças do padrão geral da política externa, deixando de lado nuances importantes que só podem ser observadas em iniciativas e decisões específicas. Por exemplo, se se toma como referência 2015, último ano completo do governo Dilma, e usando como base o banco de dados disponibilizado por Voeten, Strezhnev e Bailey (2009), observa-se que, pelo método sugerido por Sposito (2018), a política externa do governo Temer não apresentou uma mudança significativa, mesmo diante da decisão de suspender o Brasil da UNASUL. Ou seja, se nos embasássemos na métrica de Sposito (2018) e optássemos por analisar apenas os casos de mudança de política externa que tivessem um índice superior a quatro desvios padrões da diferença dos pontos ideais na AGNU de anos subsequentes, deixaríamos de examinar a iniciativa do governo Temer de abandonar por tempo indefinido um organismo regional cuja a criação o Brasil liderara. É difícil comprar o argumento de que tal decisão não constitui um exemplo de mudança significativa de política externa ou que essa iniciativa possa ser considerada uma mudança dentro de um padrão de continuidade.

1.1.2 O processo de mudanças políticas nos modelos analíticos da APE e sua interface com a APP

Como dito anteriormente, pelo menos até a década de 1980, o tema sobre mudanças de políticas externa foi pouco explorado nos estudos de RI. Nessa época, as interpretações dominantes associavam as mudanças no comportamento externo dos países a fatores sistêmicos, em especial às variações na distribuição mundial de poder. Um dos principais problemas com essas explicações consiste na total negligência do papel da agência na

promoção de mudanças. Sem agência, é difícil entender as diferentes formas pelas quais os países modificam sua política externa diante dos mesmos estímulos sistêmicos. Afinal, em última instância, são os governantes que tomam a decisão de mudar o curso de ação de seu país na cena internacional, podendo aderir ou não aos condicionantes sistêmicos, ainda que a não adesão possa implicar altos custos (GOUREVITCH, 1986)¹⁸.

Com o passar do tempo, no entanto, as análises se tornaram mais complexas ao introduzirem variáveis de natureza doméstica, que também eram objeto de estudo na APP. O trabalho de Holsti (1982) certamente foi um dos pioneiros nesse sentido. Sem negligenciar aspectos sistêmicos, o autor incluiu em seu modelo analítico fatores como ameaças internas, condições da economia nacional, fragmentação política doméstica, percepções, motivações e personalidade dos decisores políticos, atitude das elites nacionais em relação a atores estrangeiros e o processo decisório.

Boa parte dos modelos analíticos existentes, inclusive o de Holsti (1982), são do tipo *input-output*, para usar o termo cunhado por Carlsnaes (1993). Nele, a mudança ou não de política externa é explicada pela combinação entre fontes de mudança e de estabilidade que são filtradas pelo processo decisório. Nesse sentido, tanto variáveis sistêmicas quanto domésticas podem atuar como estimulantes ou obstáculos de mudanças políticas (HOLSTI, 1982; GOLDMAN, 1982; VOLGY; SCHWARZ, 1994). É possível, inclusive, que uma mesma variável produza diferentes efeitos em situações distintas. Por exemplo, em alguns casos, as crenças e percepções dos líderes políticos podem fazê-los optar por um novo curso de ação, à semelhança do governo Lula ao descontinuar as negociações em torno do acordo de salvaguardas tecnológicas com os EUA para a viabilização do uso comercial do Centro de Lançamento Aeroespacial de Alcântara, no estado do Maranhão (BARBOSA, 2011; SANTOS, 2016). Em outras ocasiões, a ideologia pode atuar como um obstáculo ao ingresso de novas informações no processo decisório que justifiquem uma reorientação política (BAUMGARTNER, 2013). Teria sido este o caso, segundo Mitchell e Massoud (2009), durante o processo decisório que culminou na invasão militar do Iraque promovida pelos EUA em 2003, quando, mesmo diante de informações que contrariavam os argumentos utilizados para legitimar a ação, o presidente Bush optou por persistir na trajetória inicialmente traçada.

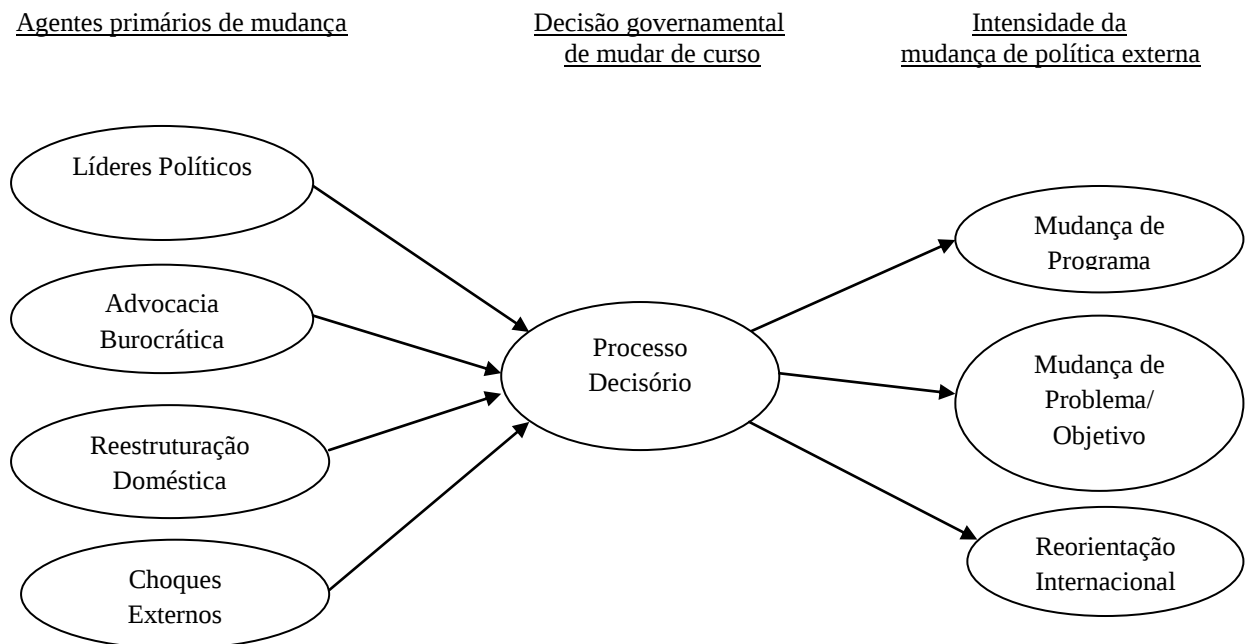
¹⁸ Ainda hoje é possível identificar estudos que priorizam explicações sistêmicas para as mudanças na política externa de países particulares, sem levar devidamente em consideração, muitas vezes, aspectos domésticos. De acordo com Rodriguez (2012, 2013), por exemplo, as variações na distribuição mundial de poder e nas capacidades materiais nacionais foram os principais determinantes das diferentes estratégias de inserção internacional escolhidas pelo Brasil ao longo da história, inclusive durante o governo Lula.

No Brasil, o modelo de Hermann (1990) tornou-se bastante popular nos estudos de APE. Nele, são identificadas quatro fontes de mudança, em havendo: i) conduzidas por líderes políticos (chefes de estado e de governo, presidentes, 1º ministros, etc.). Neste caso, as mudanças são resultantes dos esforços levados a cabo por líderes políticos que enxergam a necessidade de redirecionamento da política externa e o fazem em conformidade a suas personalidades, crenças e percepções; ii) reorientação de órgãos ou grupos burocráticos. Aqui, as mudanças são resultantes de modificações na posição esposada por determinadas agências específicas que influenciam significativamente na formulação da política exterior; iii) reestruturação doméstica, em que as mudanças são derivadas do câmbio de preferências e crenças dos segmentos politicamente relevantes da sociedade, ou da própria composição das elites políticas cujo apoio é fundamental para a manutenção do governo; e iv) choques externos, originados de eventos internacionais dramáticos, geralmente traumáticos e que impactam severamente a realidade nacional de um determinado país.

Na representação teórica de Hermann (1990), os processos de mudança da política externa iniciam-se a partir da percepção por parte dos tomadores de decisão da falha ou inadequação da orientação de política externa que estava sendo anteriormente implementada. De acordo com o autor, as fontes de mudança indicadas acima não possuem uma relação direta com a ocorrência de mudanças na política externa, porquanto seus efeitos são intermediados pelo processo de tomada de decisão, organizado nos seguintes estágios: i) expectativas políticas iniciais, ii) estímulo externo, iii) reconhecimento de informação incongruente, iv) percepção da conexão entre o problema (objeto) colocado e a estratégia implementada na política externa, v) elaboração de políticas alternativas, vi) construção de consenso para a escolha de nova política e vii) implementação da nova política. Nesse sentido, o processo decisório pode atuar tanto como propulsor ou barreira para a ocorrência de mudanças na política externa. Na figura 1 da página seguinte, o modelo analítico de Hermann é representado graficamente.

Embora o modelo de Hermann (1990) não tenha como foco as mudanças derivadas da disputa de poder doméstico e da ascensão de novos governos, boa parte da literatura brasileira utiliza esse modelo com esta finalidade ao comparar a política externa de distintos governos, desde Fernando Henrique Cardoso até Michel Temer (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SARAIVA, 2013; CORNETET, 2014; ALBANUS, 2015; SANTOS, 2016; VIGEVANI; CALANDRIN, 2019; SILVA, 2019).

Figura 1: Modelo de Hermann (1990) para explicar mudanças de política externa



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Hermann (1990).

A associação que se constrói é simples e intuitiva: a ascensão de um novo governo/líder (variável independente) pode trazer consigo novas percepções, crenças e personalidades sobre assuntos internacionais que, após serem filtradas no processo decisório (variável interveniente), podem produzir mudanças (variável dependente) na política externa. O próprio Hermann (1990), no exercício de revisão da literatura com vistas a construir seu modelo, aventa a hipótese de que novos governantes, em um contexto de competição política, podem valer-se de mudanças na política externa como forma de diferenciar-se de administrações anteriores.

O problema com alguns desses estudos é que, por vezes, estabelece-se uma relação causa-efeito entre, de um lado, as fontes de mudança - dentre elas, as alternâncias de governo e suas coalizões de sustentação doméstica -, e, de outro lado, as iniciativas de política externa, sem que o mecanismo causal (i.e. processo decisório) que liga as diferentes variáveis seja traçado, incorrendo-se, assim, no conhecido equívoco de equiparar o conceito de correlação entre variáveis com causalidade. Costuma ocorrer também que o mesmo conjunto de fontes de mudanças seja utilizado para explicar o redirecionamento simultâneo de diversas iniciativas na política externa brasileira, nas mais variadas áreas e assuntos internacionais (e.g. nas relações com a América do Sul, África, Estados Unidos, Europa, ou nos assuntos de segurança, comércio, meio ambiente, direitos humanos, etc). No entanto, como discutido

acima, nem sempre todo o padrão de ação e relacionamento externo de um país sofre mudanças ao mesmo tempo, havendo a possibilidade de que, em alguns temas, a continuidade prevaleça¹⁹.

Outro modelo analítico que joga luz sobre nossa pergunta de pesquisa é o de Goldmann (1982), muito embora o autor se mostre mais interessado em explicar continuidade do que mudança na política externa. Nele, Goldmann (1982) identifica três fontes de mudança, a saber: i) mudanças nas condições ambientais, que provocam um processo de adaptação política; ii) resultados negativos da política anterior, que levam a um processo de aprendizado; e iii) fatores residuais, que incluem todos os demais fatores capazes de engatilhar processos de mudança que não do tipo adaptação nem aprendizado. Partindo da premissa de que toda política está embasada em um conjunto de ideias que circula no processo decisório e serve para orientar e justificar as ações governamentais, Goldmann (1988) argumenta que qualquer mudança política implica também mudança de ideias, a qual, por sua vez, pode ser de três tipos: i) mudanças das ideias e pensamento de indivíduos dentro do processo decisório (“*rethinking by individuals*”); ii) mudanças na composição do processo decisório; e iii) mudanças na balança de poder entre os membros do processo decisório.

O modelo de Goldmann (1988) possui mais detalhes e nuances do que é apresentado aqui. Porém, para os fins desta pesquisa, basta pontuar que, segundo o autor, a ascensão de novos governantes constitui uma das formas pelas quais mudanças na composição do processo decisório podem implicar mudanças de ideias e, conseqüentemente, mudanças políticas. Todavia, Goldmann (1982, p. 239, *tradução livre*) adverte que nem sempre isso acontece: “mudança de liderança não necessariamente implica mudança política [...] O impacto da vinda ao poder de decisores políticos comprometidos com uma política diferente da de seus antecessores, ou que não estão comprometidos – este é um dos objetivos de estudo da mudança política²⁰”. Para explicar essa possibilidade, o autor introduz o conceito de estabilizadores²¹, que são elementos capazes de bloquear mudanças políticas, retardá-las ou ainda diminuir seu escopo. Nesse sentido, estabilizadores determinam se e quando fontes de mudança desencadearão um processo de mudança política e em que medida este processo

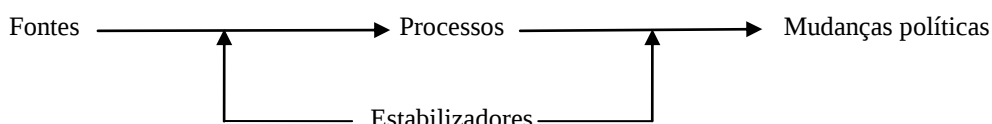
¹⁹ Essa crítica também é válida para os trabalhos de Berringer (2014) e Alves (2018), ainda que os autores partam de diferentes referenciais teóricos.

²⁰ Na versão original: “*Leadership change does not necessarily imply policy change, however. The significance of the coming into power of policy makers who are committed to a different policy than their predecessors, or who are uncommitted—that is one of the objectives of the study of policy change*”.

²¹ Goldmann (1982, p. 240) define estabilizadores da seguinte forma: “*A stabilizer of policy P of agent A: any attribute of P, of the ideas upon which P is based, of A, or of A's relations with the environment that reduces the effects on P of changes in conditions for P, of feedback from P, and of residual factors*”.

resultará eficaz. Em termos formais, o modelo de Goldmann (1982) insere estabilizadores como variáveis intervenientes entre, de um lado, as fontes de mudança e o processo decisório e, de outro lado, o processo decisório e os resultados políticos (mudança/continuidade), como representado graficamente a seguir:

Figura 2: Modelo analítico de Goldmann (1982) simplificado, combinando fontes e estabilizadores no processo de mudança política.



Fonte: Goldmann (1982).

De acordo com Goldmann (1982), os estabilizadores atuam sobre os atributos dos quais dependem a estabilidade de uma política, quais sejam: i) sua sensibilidade a mudanças nas condições ambientais; ii) a viabilidade de políticas alternativas; e iii) os custos associados a mudanças políticas. Nas palavras do autor:

Para que uma perturbação mude a política, ela deve ser notada e considerada crítica. Para que uma mudança política seja considerada, deve haver alternativas. Para que uma alternativa seja escolhida, os custos da escolha devem ser menores do que os benefícios. Os estabilizadores são fatores que determinam o quão sensível o sistema de elaboração de políticas é em relação ao ambiente, o grau em que as alternativas estão disponíveis, e quão custosas são essas alternativas (GOLDMANN, 1982, p. 246, tradução livre²²).

Tais estabilizadores são agrupados pelo autor em quatro categorias: i) administrativa (fragmentação organizativa, variáveis críticas, intervalo de tolerância a mudanças no ambiente, especialistas independentes, repertório de respostas e processo decisório), cuja incidência é maior nos atributos relacionados à sensibilidade ao ambiente e à disponibilidade de políticas alternativas; ii) política (consenso, saliência da política em questão perante o público e institucionalização doméstica da política), que atua principalmente sobre os custos de mudança; iii) cognitiva (consistência dos argumentos que embasam uma política e ligações desta com outras políticas), influenciando os custos de mudanças; e, finalmente, iv) internacional (institucionalização internacional da política, interdependência com outras

²² Na versão original: “If a disturbance is to change policy, it must be noticed and found to be critical. If a policy change is to be considered, there must be alternatives. If an alternative is to be chosen, the costs of choosing it must be smaller than the benefits. Stabilizers are factors determining how sensitive the policy-making system is to its environment, the extent to which alternatives are available, and how costly these alternatives are”.

nações e terceiras partes/países), também com incidência sobre os custos de mudanças políticas.

O modelo de Goldmann (1982) possui elevado potencial de rendimento analítico para os fins desta tese. O conceito de estabilizadores permite construir hipóteses de por que algumas políticas mudam e outras não diante da ascensão de novos governantes: aquelas com menor número de estabilizadores estarão mais suscetíveis às injunções da competição política doméstica do que aquelas ancoradas em maior quantidade de estabilizadores. Além disso, pela lógica, os mesmos atributos que, segundo o autor, sustentam a estabilidade de uma política podem ser utilizados para pensar as condições em que mudanças políticas têm mais chances de ocorrer, isto é, quando a sensibilidade às condições ambientais é maior, quando existem políticas alternativas à disposição e quando os custos associados à mudança política são baixos.

Entretanto, o modelo de Goldmann (1982) também é alvo de críticas devido a sua natureza eminentemente estrutural, que dá pouca vazão à agência dos atores de política externa (CARSLNAES, 1993; GUSTAVSSON, 1999). Decisores políticos mais interessados e com maiores habilidades de liderança provavelmente terão menor dificuldade em promover e implementar mudanças políticas do que líderes menos interessados e pouco habilidosos. Nesse sentido, os custos associados a mudanças não são determinados apenas pela presença de estabilizadores, porquanto dependem também da capacidade dos governantes de contorná-los, por meio do manejo da agenda política, da manipulação de informações, da articulação de coalizões de suporte e do aproveitamento das oportunidades oferecidas. Em acréscimo, ao dar ênfase aos estabilizadores, Goldmann (1982) tem pouco a dizer sobre as fontes de mudança em si mesmas, e, como o próprio autor reconhece, alguns elementos do modelo precisam ser mais refinados para a sua operacionalização empírica (em especial, a categoria dos estabilizadores administrativos) (GOLDMANN, 1982; GUSTAVSSON, 1999).

Diferentemente de Hermann (1990) e Goldmann (1982), o modelo de Hagan (1994) é dedicado exclusivamente à explicação de mudanças de política externa oriundas de mudanças nas elites governantes²³. À semelhança de Godmann (1982), contudo, o autor é pouco lembrado no Brasil²⁴. Segundo Hagan (1994), mudanças nas elites governantes causam a

²³ Em seu modelo, Hagan (1994) categoriza as mudanças de elites governantes em quatro graus de mudanças de regimes políticos, a saber: Tipo I – mudança de líder predominante; Tipo II – mudança de facções ou coalizões dentro do governo; Tipo III – troca regular de governantes pertencentes a grupos ou partidos adversários; e, finalmente, Tipo IV – revolução política doméstica em que um novo grupo ou coalizão anti-sistema ascende ao poder.

²⁴ Para um estudo no Brasil que faz referência aos modelos de Goldmann (1982) e Hagan (1989a), ver Sposito (2013).

reestruturação da política externa quando pelo menos duas condições estão presentes, quais sejam: i) os novos líderes políticos e os grupos sociais a eles associados possuem orientações de política externa distintas daquelas esposadas pelas elites governantes anteriores (por orientação de política externa, o autor entende como crenças e percepções a respeito dos interesses nacionais dos países e do contexto internacional nos quais os últimos estão inseridos); e ii) o nível de fragmentação da autoridade política, determinado por variáveis como a oposição política aos governantes, polarização doméstica sobre assuntos internacionais, vulnerabilidade/estabilidade do governo e natureza do regime político (se autocrático ou democrático), é baixo.

Assim, na representação teórica de Hagan (1994), enquanto a mudança na orientação das elites governantes é fator estimulante de transformações na política externa, o nível de fragmentação da autoridade política e as demais variáveis a ele associados constituem obstáculos à ocorrência dessas transformações, ou seja, atuam como os estabilizadores divisados por Goldmann (1982) (ver figura 3, na página seguinte).

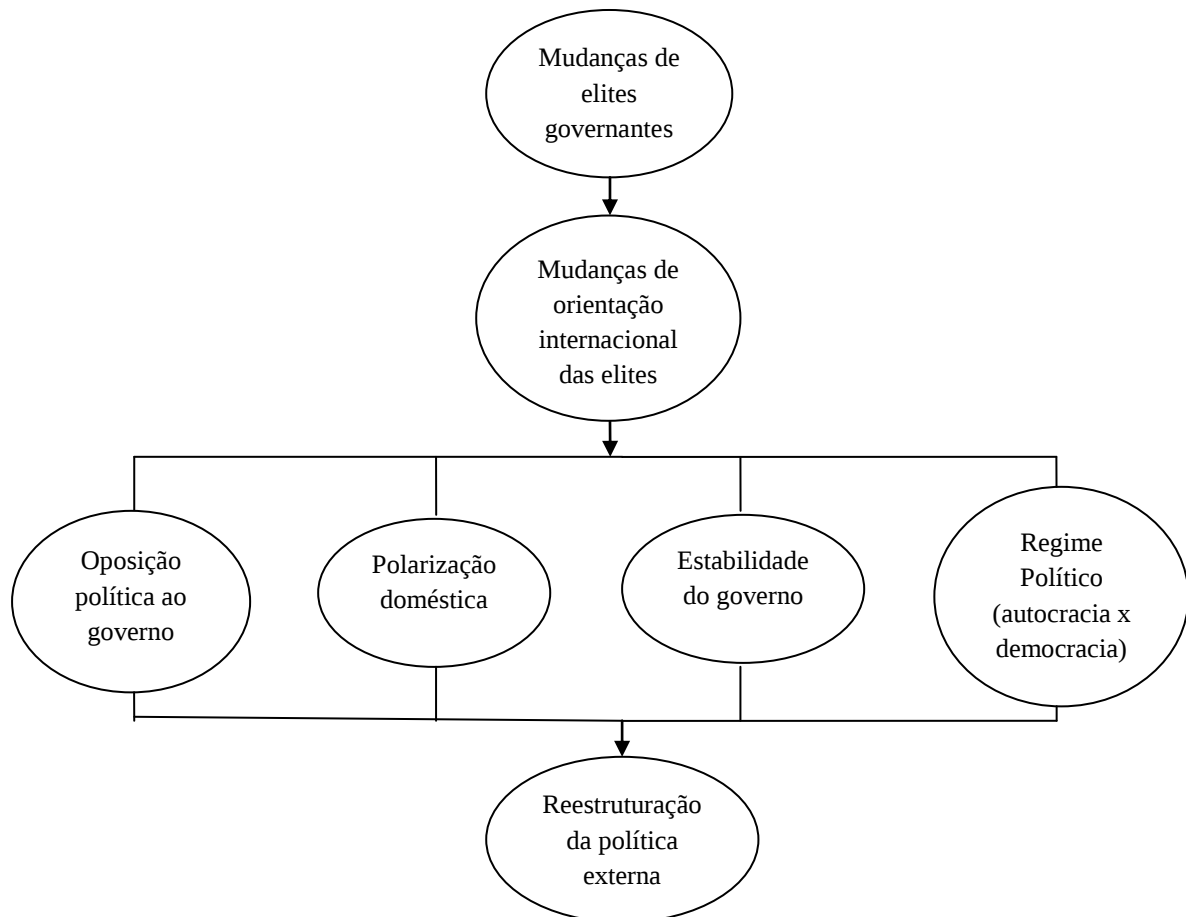
Como pode ser depreendido, o modelo de Hagan (1994) igualmente dialoga de forma direta com a pergunta de pesquisa que motiva a presente tese. No entanto, este modelo não leva em consideração a possibilidade de momentos críticos em que governantes têm maior margem de manobra para promover e implementar mudanças políticas. Ademais, fruto do contexto da Guerra Fria, o modelo de Hagan (1994) restringe as variações de orientação internacional das elites governantes aos aspectos de segurança, e as mudanças de política externa, à modificação de todo padrão de ação e relacionamento externo de um país, como mencionado anteriormente. Nesse sentido, o autor parece não ter contemplado a possibilidade de que a ascensão de um novo governo gere mudanças em alguns temas de política externa, mas não em outros.

Conforme Gustavsson (1999), um traço comum na literatura de APE é a ausência de proposições a respeito de quando mudanças de política externa são mais prováveis de acontecer. Nas palavras do autor:

Embora haja muitas discussões conceituais dos fatores explicativos e processos políticos envolvidos, há poucas sugestões concretas sobre quando esses fatores e processo podem realmente engatilhar uma mudança na política externa. Provavelmente, isto é consequência dos problemas da teorização sobre eventos dinâmicos; é muito mais fácil apresentar uma explicação de por que as coisas são do

jeito que são do que explicar por que elas podem em algum momento se transformar em uma coisa diferente (GUSTAVSSON, 1999, p. 85, tradução livre)²⁵.

Figura 3: Representação do modelo de Hagan (1994) para explicar mudanças de política externa.



Fonte: Elaboração própria a partir de adaptação de Hagan (1994).

É possível argumentar que a crítica de Gustavsson (1999) não seja inteiramente válida para os modelos de Hermann (1990), Goldmann (1982) e Hagan (1994) aqui apresentados. De fato, em seu modelo, Hermann (1990) especifica uma série de hipóteses sobre as condições em que a percepção de falhas políticas pode ser inserida nos diferentes estágios do processo decisório e, assim, desencadear ou não mudanças de política externa. É exatamente o elevado número de condições e possibilidades (35 no total) que torna seu modelo empiricamente inoperável, caso o objetivo seja analisar todo o mecanismo causal que liga

²⁵ Na versão original: “While there are many conceptual discussions of the explanatory factors and political processes involved, there are few concrete suggestions as to when these might actually trigger a change in foreign policy. This is probably a consequence of the problems of theorizing about dynamics; it is much easier to present an explanation of why things are the way they are than to explain why they might at some point change into something different”.

cada uma das fontes de mudança à variável dependente. Ademais, Hermann (1990) não especifica que condições levam a cada tipo de mudança de política externa por ele elencado. No caso de Goldmann (1982) e Hagan (1994), já vimos que seus modelos nos ajudam a pensar as condições nas quais a ascensão de novos governantes pode causar ou não mudanças na política externa. Sem embargo, a natureza estrutural desses modelos impõe limitações analíticas quanto à agência dos atores e dinamicidade dos processos políticos.

Acreditamos que uma das maneiras de preencher algumas das lacunas identificadas acima consiste no engajamento teórico com os modelos analíticos desenvolvidos na APP²⁶, sobretudo no âmbito do institucionalismo histórico. Dentre esses modelos, destacamos os modelos de Hall (1993) e de Kingdon (2014). De acordo com Hall (1993), a transição entre paradigmas políticos configura mais um fenômeno político e sociológico do que científico propriamente dito, já que é resultado da disputa de poder travada entre as forças sociais que sustentam os paradigmas políticos concorrentes. Essa disputa depende não apenas dos argumentos defendidos por cada grupo opositor, mas também da posição que os mesmos ocupam na estrutura institucional decisória, dos recursos de que dispõem para empenhar-se nos conflitos mais relevantes, bem como de fatores externos que podem afetar a balança de poder entre os atores políticos. Assim, as mudanças de paradigma são fundamentalmente engendradas na sociedade civil através da mobilização de atores não estatais, tais como partidos políticos, grupos de interesse, meios de comunicação, e são geralmente associadas a disputas eleitorais. Em contraste, as mudanças de primeira e segunda ordem são incrementais e são conduzidas por burocratas e especialistas dentro do Estado através do processo de aprendizagem social (HALL, 1993).

Apesar de sublinhar a importância das disputas sociopolíticas na arena pública, Hall (1993) indica dois outros fatores fundamentais para a mudança paradigmática: i) a mudança dos *loci* de autoridade sobre a política pública em questão, para que as inovações do paradigma político alternativo possam ser implementadas na realidade; e ii) a ocorrência de eventos externos que produzem anomalias no paradigma dominante e tornam a política adotada disfuncional. Nesta situação, o paradigma iniciaria uma série de ajustamentos *ad hoc* nas principais componentes da política, a fim de superar estas anomalias e adaptar-se às

²⁶ A despeito da aproximação epistemológica entre APE a Análise de Políticas Públicas, ainda são poucos os estudos que buscam intercambiar os problemas de pesquisa e abordagens teóricas de ambas as subdisciplinas (Lentner, 2006). Rosati (1994) certamente consiste uma exceção nesse sentido. Com efeito, baseado na teoria do equilíbrio interrompido introduzida na análise de políticas públicas por Baumgartner e Jones (1993), Rosati (1994) desenvolveu um modelo no qual a política externa dos Estados é representada em ciclos de continuidade e mudança, assinalados por longos períodos de estabilidade que, eventualmente, são interrompidos por curtos períodos de transição.

novas condições impostas pelo ambiente. No entanto, tais ajustamentos acabariam por comprometer a coerência intelectual do paradigma, bem como a sua exatidão. O acúmulo gradual de anomalias e a incapacidade de ajustamentos *ad hoc* de superá-las conduziria à percepção de falhas políticas no meio social e governamental, tornando o paradigma dominante desacreditado e vulnerável aos ataques dos proponentes do paradigma político rival. O aprofundamento da disputa política entre as diferentes forças sociais abriria um período de transição inter-paradigmático que só terminaria quando os proponentes do novo paradigma ocupassem posições de autoridade no processo de tomada de decisão e fossem capazes de adotar os procedimentos padrões políticos e organizacionais necessários para institucionalizar o novo paradigma.

À semelhança de Hall (1993), Kingdon (2014) busca explicar a ocorrência de mudanças abruptas nas políticas públicas, porém, com ênfase especial no processo da *agenda setting*. Consoante seu modelo, intitulado *Multiple Streams Framework* (MSF), mas também conhecido como 3 Ps, os processos políticos podem ser organizados em três dimensões (correntes): i) reconhecimento de problemas (*problems*), ii) formulação de políticas alternativas (*policies*) e iii) arena política (*politics*)²⁷. A primeira dimensão, de reconhecimento dos problemas, abrange as preocupações que os indivíduos dentro e fora do sistema político possuem e que precisam ser equacionadas, a exemplo dos déficits nas contas públicas, desastres ambientais, inflação, aumentos dos custos dos medicamentos, etc. Crises e eventos críticos, como os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, são as formas mais evidentes que sinalizam a emergência de um problema. Porém, alguns mecanismos podem ser mobilizados para atrair atenção pública para um determinado problema na ausência de uma crise ou evento crítico, como o uso de indicadores estatísticos, a inovação de valores e princípios relacionados aos problemas, a comparação com o sucesso ou fracasso de políticas anteriores ou implementadas por outros países que buscaram solucionar problemas semelhantes, etc. (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 2007).

As *policies* correspondem às ideias e soluções alternativas formuladas, via de regra, mas não necessariamente, por técnicos, burocratas, acadêmicos e pesquisadores, que competem entre si pela aceitação no interior das comunidades de especialistas. Os critérios para a seleção da *policy* vencedora são definidos pelo grau de aceitabilidade no meio social, suporte político no plano doméstico, compatibilidade com os valores dos grupos dominantes, viabilidade técnica-operacional e disponibilidade de recursos (KINGDON, 1984;

²⁷ Por essa razão, o MSF também é conhecido como modelo dos 3 Ps.

ZAHARIDIS, 2007;). A despeito de as *policies* visarem solucionar problemas da vida pública, Kingdon (1984) ressalva que nem todas são formuladas exclusivamente com esse propósito, porquanto podem servir para avançar interesses particulares de grupos específicos, tais como burocratas e grupos de interesses econômicos, ou ainda ideologias.

Por fim, a dimensão da *politics* constitui a arena pública onde as *policies* são disputadas. Três elementos principais compõem essa dimensão, a saber: i) o humor nacional, comumente mensurado pelas pesquisas de opinião pública; ii) grupos de pressão ou de interesses; e iii) resultados eleitorais e “viradas” políticas no executivo ou legislativo, quer dizer, mudanças dos atores ou da ideologia política dominantes no governo. Dentre esses elementos, a mudança no humor nacional e a “virada” política no governo são aqueles com maior capacidade de influência sobre a formação das agendas políticas (KINGDON, 1984; ZAHARIDIS, 2007).

Consoante Kingdon (1984), as três dimensões do processo político guardam independência entre si. Enquanto os processos que incidem sobre a formação da agenda governamental (problemas e arena política) tendem a ser mais dinâmicos, o desenvolvimento de políticas alternativas é mais gradual ao longo do tempo. Nesse sentido, a formulação de políticas nem sempre está associada ao surgimento de um problema, podendo ocorrer em um momento diferente. Ao defender esse argumento, Kingdon (1984) compartilha as premissas do modelo “lata de lixo” (*garbage can*), elaborado por Cohen, March e Olsen para explicar as decisões coletivas ou organizacionais. Conforme esse modelo, o processo decisório é entendido como uma lata de lixo na qual os participantes, que entram e saem do processo, despejam problemas e soluções em grande parte não relacionados entre si. Nessa analogia, a formulação e escolha de políticas públicas podem ser feitas antes mesmo da definição precisa do problema que se pretende solucionar, invertendo-se, assim, a lógica prevista pela teoria da escolha racional, segundo a qual, para cada problema, produz-se uma política (ZAHARIADIS, 2007).

No que diz respeito às dimensões da *policy* e *politics*, Kingdon (1984) sugere haver uma separação entre elas, dado que tendem a aglutinar distintos atores e preocupações. Enquanto a primeira é povoada por comunidades de técnicos e especialistas, que conduzem análises do tipo custos e benefícios, reúnem dados e informações detalhadas e propõem políticas baseadas em estudos científicos, a última é composta por políticos com conhecimento geral dos assuntos, cuja a preocupação central, segundo o autor, é ganhar eleições, promover partidos e mobilizar suporte político. Todavia, Kingdon (1984) admite que

essas distinções nem sempre se verificam, havendo a possibilidade de políticos circularem no mundo das ideias e se envolverem ativamente nos detalhes em torno da produção de políticas alternativas. De igual modo, especialistas podem participar na formulação de campanhas políticas e estratégias legislativas.

Nada obstante possuírem vida própria, em condições especiais, as três dimensões do processo político podem se alinhar. É justamente neste momento, isto é, quando “soluções [*policies*] se acoplam aos problemas, e ambos se combinam com forças políticas favoráveis”²⁸, que as mudanças políticas de maior intensidade tendem a ocorrer (KINGDON, 1984, p. 20). Conforme Kingdon (1984), conjunturas críticas, intitulados pelo autor de janelas políticas (*policy windows*), facilitam esse alinhamento. As janelas políticas são oportunidades criadas por eventos externos que incidem sobre a dimensão dos *problems* ou da *politics*, a exemplo de um desastre ambiental ou da mudança de governo, respectivamente, pelas quais empreendedores políticos têm mais chance de galvanizar a atenção pública para um determinado assunto, propor novas políticas e articular o suporte político necessário para que estas sejam implementadas.

Tais janelas políticas costumam apresentar pequena duração e ser imprevisíveis. Porém, em certas ocasiões, podem se antecipadas por empreendedores políticos sagazes e habilidosos, capazes de aproveitar as oportunidades estruturais oferecidas para fazer avançar suas preferências. De acordo com Zahariadis (2007), empreendedores políticos são indivíduos ou atores corporativos dispostos a despendar recursos na pugna pela adoção de uma determinada política pública. Nesse sentido, são mais do que meros proponentes de soluções particulares porquanto buscam manipular as preferências e problemas enfrentados pelos governantes. A capacidade de influência dos empreendedores políticos depende de três conjuntos de fatores: i) do acesso às autoridades no processo decisório; ii) dos recursos de que dispõem em termos de conhecimento, tempo, dinheiro e energia, por exemplo; iii) da habilidade de manipulação, por meio de estratégias de persuasão como o uso de símbolos e narrativas para o enquadramento (*framing*) dos problemas enfrentados, que dão sentido à realidade e ação política e são capazes de sensibilizar o humor nacional (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 2007). Portanto, as janelas políticas não determinam por si só as mudanças políticas, já que estas, em última instância, dependem da ação e capacidade dos empreendedores políticos para de fato ocorrerem.

²⁸ Na versão original: “*solutions become joined to problems, and both of them are joined to favorable political forces*”.

Kingdon (1984, p. 19, 20, *tradução livre*²⁹) resume bem seu modelo nas seguintes palavras:

Nós concebemos três fluxos de processo que fluem através do sistema - fluxos de problemas, políticas e arenas políticas. Eles são amplamente independentes uns dos outros, e cada um se desenvolve de acordo com suas próprias dinâmicas e regras. Mas em algumas **conjunturas críticas**, as três correntes se unem, **e as maiores mudanças de política surgem a partir desse acoplamento de problemas, propostas de política e política.** (...) **Esse acoplamento é mais provável quando as janelas políticas** - oportunidades para mobilizar propostas preferidas ou concepções de problemas - **estão abertas.** (...) Os empreendedores políticos, pessoas que estão dispostas a investir seus recursos para impulsionar suas propostas ou problemas preferidos, são responsáveis não apenas por levar pessoas importantes a prestar atenção, mas também por acoplar soluções para problemas e por acoplar problemas e soluções à política. Enquanto as agendas governamentais são estabelecidas nos problemas ou correntes políticas, as chances de itens surgirem em uma agenda de decisão - uma lista de itens para ação real - são aumentadas se os três fluxos forem acoplados entre si. O movimento significativo, em outras palavras, é muito mais provável se os problemas, as propostas de políticas e a arena política estiveram todos acoplados em um pacote (**grifo nosso**).

É certo que Kingdon (1984) não pretendia explicar com seu modelo as decisões feitas pelas autoridades políticas. Com efeito, o autor se faz claro ao dizer que seu interesse analítico recai sobre a etapa de pré-decisão da política pública. Ademais, o autor parece relegar, às elites governantes, um papel secundário quando se refere aos empreendedores políticos. Todavia, isso não impediu que alguns componentes do MSF fossem adaptados e utilizados para teorizar a respeito de mudanças de política externa. Walsh (2006), por exemplo, incorpora a noção das três dimensões do processo político para definir as condições nas quais as falhas políticas produziram mudanças na política de segurança internacional da Inglaterra. Já Gustavsson (1999) se apodera do conceito de janelas políticas para introduzir uma dimensão temporal em seu modelo de análise e explicar as mudanças na política externa da Suécia em relação à União Europeia (UE).

²⁹ Na versão original: "We conceive of three process streams flowing through the system - streams of problems, policies, and politics. They are largely independent of one another, and each develops according to its own dynamics and rules. But at some critical junctures the three streams are joined, and the greatest policy changes grow out of that coupling of problems, policy proposals, and politics. (...) This coupling is most likely when policy windows - opportunities for pushing pet proposals or conceptions of problems - are open. (...) Policy entrepreneurs, people who are willing to invest their resources in pushing their pet proposals or problems, are responsible not only for prompting important people to pay attention, but also for coupling solutions to problems and for coupling both problems and solutions to politics. While governmental agendas are set in the problems or political streams, the chances of items rising on a decision agenda - a list of items up for actual action - are enhanced if all three streams are coupled together. Significant movement, in other words, is much more likely if problems, policy proposals, and politics are all coupled into a package".

1.2. METODOLOGIA E DESENHO DE PESQUISA

1.2.1. Hipótese de pesquisa e operacionalização do esquema analítico

A partir da revisão da literatura feita acima³⁰, nesta tese, restringimos o conceito de mudanças de política externa para os casos em que todos os componentes da política externa - a saber, objetivos, problemas, instrumentos e recursos - previamente implementada em um setor temático/geográfico específico são modificados. Chamamos esse tipo de mudança de mudança de orientação de política externa ou simplesmente reorientação de política externa³¹, termo aqui usado no sentido literal, ou seja, em que um antigo curso de ação externa em um dado assunto é abandonado e substituído por outro, visando-se com isso alcançar novos objetivos e/ou resolver novos problemas por meio de instrumentos e recursos diferentes. Tratam-se, portanto, de movimentos de ruptura/inflexão e de alta intensidade. Em contraste, consideramos como prevalência da continuidade política quando os objetivos principais não são alterados, havendo, quando muito, pequenos ajustes na interpretação dos problemas ou na intensidade com que os mesmos instrumentos são utilizados e os mesmos objetivos são perseguidos. Finalmente, existe ainda a possibilidade de que a reorientação de política externa não se complete, em situações nas quais o novo curso de ação (nova orientação) ainda não foi totalmente consolidado.

Nesse sentido, o conceito de mudanças de orientação aqui proposto se aproxima da definição de mudanças de terceira ordem de Hall (1993) e de objetivos/problemas/instrumentos e recursos de Hermann e Billings (2012), mas podem ou não estar associadas a mudanças em outros setores da política externa, e, destarte, podem ou não representar uma reestruturação, ou reorientação internacional nos termos de Hermann (1990). Seja como for, à semelhança de Welch (2005), o propósito desta tese será sempre explicar mudanças em iniciativas específicas de política externa, delimitadas por temas e áreas geográficas, e não o padrão geral do comportamento externo de uma nação, como é feito por Holsti (1982), Hagan (1989a, 1989b, 1994) e Sposito (2013; 2018).

Entre os indicadores qualitativos e quantitativos que podem ser utilizados para a operacionalização empírica do conceito de reorientação de política externa, citam-se: i)

³⁰ Para mais modelos sobre mudanças de política externa, ver Rosati (1994), Skidmore (1994) e Kleistra e Mayer (2001).

³¹ Holsti (1982) emprega o termo reestruturação de política externa com um sentido diferente do aqui exposto. Consoante o autor, a reorientação da política externa consiste na intenção dos decisores políticos de promover a reestruturação da última. Desse modo, a reorientação seria uma etapa anterior à reestruturação.

discursos de autoridades políticas e documentos oficiais que disponham sobre os objetivos e estratégias de iniciativas específicas de política externa: ii) o ingresso/a saída do país de organizações ou coalizões internacionais; iii) a ratificação/denúncia de tratados internacionais; iv) a abertura/o fechamento de representações diplomáticas no exterior; e v) mudanças abruptas no padrão de votos em assuntos específicos ou em relação a outros países no âmbito de organismos internacionais, como a ONU.

Definida a variável dependente sobre o qual se debruça esta tese, e a partir da mobilização dos modelos analíticos de Goldmann (1982), Kingdon (1984) e Hall (1983) formulamos a seguinte hipótese de pesquisa: *Mudanças de governo têm mais chances de produzir mudanças de orientação da política externa quando três condições estão presentes simultaneamente. São elas:*

- i) Falhas Políticas (1ª Corrente do MSF: dimensão dos *Problems*).

Novos governantes têm mais chance de promover mudanças na política externa de acordo com suas preferências em situações de ambigüidade e incerteza, geralmente produzidas por eventos críticos, em que os resultados da política implementada por governos anteriores (*status quo*) suscitam a percepção de falhas no plano doméstico. O acúmulo de tais falhas torna a política dominante alvo de críticas crescentes acompanhadas pelo declínio do suporte doméstico, de sorte que os riscos inerentes às mudanças políticas passam a ser justificados³². Ou seja, novos governantes têm mais chance de implementar novas políticas quando a política do governante anterior perde legitimidade e o consenso em torno dela se desfaz. Do contrário, como pondera Baumgartner (2013), se a política do *status quo* está funcionando razoavelmente bem, e há problemas mais urgentes a serem resolvidos pelos governantes, os riscos inerentes à mudança podem não valer a pena.

Além de desacreditarem as ideias e organizações que dão sustentação à política dominante, abrindo, assim, uma fissura no *status quo* pela qual uma nova política poderá ser introduzida, falhas políticas e eventos críticos são capazes de alçar alguns temas à agenda macropolítica e galvanizar a atenção dos governantes. Nessas condições, como postula a literatura sobre formação de agenda na APP, as informações na tomada de decisão são processadas em série e as mudanças políticas têm mais chances de ocorrer.

³² Conforme Baumgartner (2013), mudanças políticas despertam aversão a riscos em decisores políticos.

Argumentos semelhantes aos apresentados acima podem ser encontrados em um amplo seguimento da literatura de análise de políticas públicas, política externa e relações internacionais, onde é comum o uso de conceitos como ambiguidade, crises, falhas políticas, choques externos, janelas de oportunidade/políticas, conjunturas críticas, etc. para descrever e explicar processos de mudança política (GOUREVITCH, 1987; COLLIER; COLLIER, 1991; CHECKEL, 1993; GUSTAVSSON, 1999; WALSH, 2000, 2006; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; ACKRILL; KAY; ZAHARIADIS, 2013; DOESER; EIDENFALK, 2013; SPOSITO, 2016, 2018). De acordo com Checkel (1993), por exemplo, não é possível entender a reorientação da política externa russa promovida pelo governo de Mickael Gorbachev no final dos anos 80 sem levar em consideração os eventos externos que atuaram como uma janela de oportunidades para que novas ideias ganhassem força na política doméstica russa. Entre esses eventos, o autor destaca a corrida armamentista dos EUA na administração Reagan, a crise política na Polônia e o fracasso da intervenção militar russa no Afeganistão. Por meio da combinação de métodos quantitativos e qualitativos, Sposito (2018) chegou à conclusão de que, no período entre 1945 e 2008, polarização política, caos social e crises econômicas representaram importantes janelas políticas nas quais líderes latino-americanos puderam implementar e legitimar mudanças na políticas externa de seus países.

Uma questão que deve ser colocada é: até que ponto falhas políticas e eventos críticos não constituem por si só as verdadeiras causas de mudanças de política externa? Com efeito, existe a possibilidade de que a reorientação da política externa de um determinado país não esteja relacionada diretamente às preferências e alternância de governantes, sendo fruto apenas de uma adaptação do país às condições ambientais. Nesse caso, falhas políticas e eventos críticos constituiriam uma explicação alternativa para mudanças políticas e não um condicionante da influência de mudanças de governo na política externa, como aqui se propõe. Como saber, portanto, que mudanças de governo, e não somente falhas políticas ou eventos críticos, de fato exercem algum efeito sobre mudanças de política externa?

Para responder a essa pergunta, é necessário que a análise empírica rastreie o momento de incidência de cada variável explicativa. Checkel (1993) demonstra a influência do governo Gorbachev na reorientação da política externa russa ao observar que a mesma só foi possível depois que o líder soviético assumiu o comando do país, em que pese eventos críticos já se fizessem notar antes mesmo da mudança de governo. Sposito (2018), por sua vez, aponta que em muitos casos de mudanças de política externa, líderes políticos latino-americanos advogavam ideias reformistas antes de janelas políticas serem abertas, reforçando o

argumento do modelo MSF de que as diferentes dimensões dos processos políticos guardam independência entre si.

Para operacionalizar empiricamente o conceito de falha política, nos valem da definição de McConnell (2015), segundo quem, o conceito de falhas políticas possui duas dimensões centrais, a saber: i) a não obtenção do objetivo planejado inicialmente pela política do *status quo*; e ii) a contestação dessa política por parte da oposição e/ou até mesmo de integrantes do próprio governo. Para verificar a primeira dimensão, buscamos contrastar a intenção e objetivos das políticas anunciadas pelos governantes com os resultados concretos alcançados. Para mensurar o suporte doméstico na segunda dimensão, usamos, entre outros indicadores, a realização de audiência públicas no Legislativo para discutir as iniciativas de política externa em exame. De maneira complementar, também serão empregadas fontes secundárias presentes na literatura.

ii) Políticas Alternativas (2ª corrente do MSF: dimensão das *Policies*).

Novos governantes devem ser capazes de formular e promover políticas alternativas material e politicamente viáveis que venham a substituir a política externa de governos anteriores, do contrário, o *satus quo* seguirá operante, ainda que falhas políticas e eventos críticos aconteçam. Como abordado anteriormente em Hermann (1990), Goldmann (1982) e Hagan (1994), novos líderes podem propor mudanças políticas em virtude de interesses materiais ou por razões ideológicas, sem que essas opções sejam necessariamente excludentes entre si. No primeiro caso, o objetivo poderá ser diferenciar-se de administrações anteriores visando auto-promoção e apoio popular. Destarte, mudanças de governo têm mais chances de provocar a reorientação de política externa quando envolvem trocas de líderes pertencentes a grupos políticos antagônicos ou com suporte doméstico alicerçado em diferentes grupos societais. Com efeito, estudos estatísticos dão força a esse argumento (MATTES, LEEDS; CARROLL 2014; SPOSITO, 2016, 2018).

De outra forma, novos governantes podem promover mudanças de política externa visando propagar suas crenças, valores e entendimentos a respeito do interesse nacional de seu país. Nesse caso, a formulação de políticas alternativas podem ou não ser balizadas por diferentes tradições de pensamento diplomático resguardadas e ressignificadas ao longo do tempo por meio de instituições políticas nacionais, tais como burocracias especializadas (e.g. agências de serviço exterior), partidos políticos, comunidades epistêmicas, etc. Evidentemente, a existência, conteúdo e variedade dessas tradições dependerão da história e

cultura política de cada país. No Brasil, a literatura costuma apontar pelo menos duas correntes de pensamento diplomático, também conhecidas como paradigmas de política externa, que teriam orientado a visão das elites nacionais desde o início do século XX e no pós-Guerra Fria: o americanismo/cosmopolitismo/realista-liberal/institucionalismo pragmático e globalismo/realista-desenvolvimentista/nacionalistas-autonomistas (LIMA, 1994, 2005, 2010; PINHEIRO, 2000; MEREKE, 2008; SARAIVA, 2010a).

Destarte, argumentamos que mudanças de governo têm mais chances de produzir mudanças de orientação de política externa quando envolvem trocas de líderes que são vinculados a diferentes tradições de pensamento diplomático. Existe a possibilidade ainda de que o novo governante venha de fora do *mainstream* político e não se vincule a tradição alguma, adotando, pelo contrário, uma postura anti-sistema e anti-*establishment*. Nesse caso, a possibilidade de reorientação da política externa é ainda maior. Entretanto, é possível também que haja convergência de ideias e interesses entre governantes ligados a diferentes grupos políticos/sociais e correntes de pensamento em torno de algumas questões de política externa. Nesse caso, as tradições diplomáticas atuariam como um limitador do escopo da mudança de política externa.

Para identificar as políticas alternativas preconizadas pelos líderes políticos antes de assumir o poder nos valem principalmente da análise dos programas partidários de governo apresentados durante as eleições presidenciais no país. Em paralelo, sempre que pertinente, recorreremos aos estudos de preferências, crenças, estilos e personalidades dos líderes políticos, bem como das correntes de pensamento diplomático existentes na literatura.

- iii) Superação ou inexistência de atores de veto (3ª corrente do MSF: dimensão da *politics* + empreendedores políticos).

Como visto, Goldmann (1982) argumenta que a existência de estabilizadores pode bloquear mudanças políticas, reduzir o seu escopo ou ainda atrasá-las. No primeiro caso, atuam como atores de veto (*veto players*), na acepção de Tsebelis (1997). De acordo com este autor, “um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para tomar a decisão de mudar uma política” (p. 11). A presença de atores de veto no processo decisório dependerá em grande medida da configuração institucional do sistema político de cada nação.

No Brasil, por exemplo, a Constituição Nacional, em seu Artigo 49º, incisos I e II, dispõe ser da “competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre

tratados, acordos ou atos internacionais que acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, assim como “autorizar o presidente declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar” (BRASIL, 2009, p. 54). É certo que raríssimas foram as vezes em que o parlamento brasileiro exerceu seu poder de veto sobre acordos internacionais negociados pelo Executivo³³ e que este, por sua vez, dispõe de instrumentos legais para induzir o Legislativo a cooperar na facilitação da aprovação de tratados, ao exercer controle sobre a agenda deliberativa do Congresso Nacional (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; DINIZ; RIBEIRO, 2008).

Mesmo assim, em algumas ocasiões, o parlamento brasileiro foi capaz de retardar a aprovação e até mesmo alterar decretos legislativos que internalizaram normas internacionais na legislação brasileira (SILVA; SPHOR, 2016). Um caso emblemático nesse sentido foi o primeiro Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos, assinado no ano 2000, mas que ficou estagnado na Câmara dos Deputados, sem nunca ter ido à votação no Plenário, até 2016, quando finalmente foi retirado do Congresso a pedido do Executivo (CAMINON; MENCK, 2016). Ademais, é preciso considerar a possibilidade de o parlamento influenciar a formulação da política externa antes mesmo de receber do Executivo o texto do acordo internacional a ser escrutinado. De fato, com vistas a aumentar as chances de aprovação no Legislativo, o presidente pode incorporar as preferências dos parlamentares ainda durante a negociação de acordos internacionais (MARTIN, 2000; DINIZ; RIBEIRO, 2008; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Além dos atores de veto institucionais, como o poder legislativo, existem outros atores capazes de bloquear a adoção de mudanças na política externa, ainda que nem sempre possam fazê-lo. De acordo com Tsebelis (1997), partidos políticos e seus integrantes podem exercer poder de veto em governos formados por coalizões pluripartidárias (atores de veto partidários). No sistema parlamentarista, é provável que esse poder seja ainda maior diante da possibilidade de dissolução do governo com a saída de partidos da coalizão. Com efeito, este constitui um poderoso instrumento de barganha que pode ser utilizado por partidos menores dentro de uma coalizão com vistas a obstar as preferências do partido majoritário em assuntos de política externa, como demonstram Hagan et. al. (2001) e Karboo (2012), ao analisarem o comportamento da Holanda diante de decisões e operações militares promovidas no âmbito da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte).

³³ Entre 1988 e fins de 2015, apenas três acordos internacionais foram integralmente rejeitados pelo Congresso brasileiro (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; SILVA; SPHOR, 2016).

Ainda segundo Tsebelis (1997), é possível pensar, a depender do assunto em questão, em várias outras categorias de *veto players*, formada por grupos de interesse e corporativistas, forças armadas e indivíduos situados em posições particularmente sensíveis no processo decisório. De acordo com Leogrande (2015), por exemplo, a ascensão da comunidade de cubanos residentes no estado da Flórida nos EUA, a partir dos anos 1980, passou a representar, com o tempo, um obstáculo intransponível a mudanças na política externa estadunidense em relação a Cuba, pelo menos até 2008, quando Obama fora eleito.

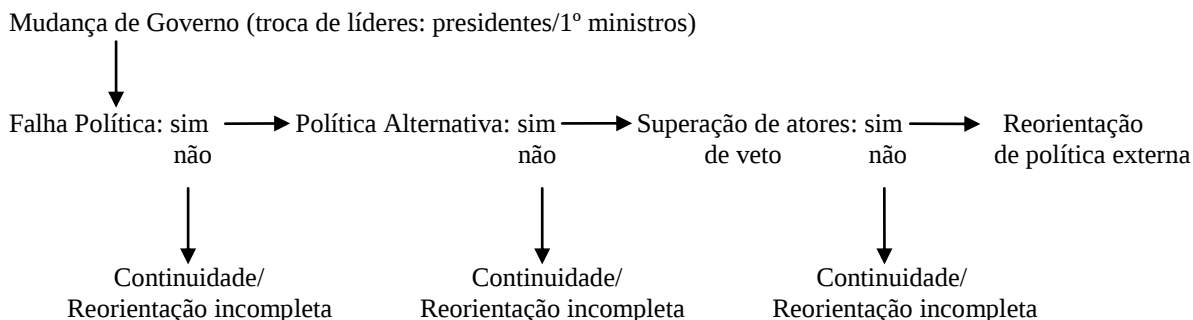
Finalmente, como sugere Walsh (2000), podemos incluir na lista de atores com potencial de veto as agências burocráticas responsáveis pela implementação das políticas. A esse respeito, Amorim Neto (2011) afirma que, nos assuntos diplomáticos, a capacidade dos líderes políticos de traduzirem suas preferências em políticas implementadas depende muito mais do controle que possuem sobre o aparato burocrático do que sobre as maiorias legislativas.

Nas palavras do autor, pode-se, então, afirmar que, no tocante à política externa, o controle do aparato burocrático do Estado é, para os chefes do Executivo, um objetivo tão importante quanto os programáticos. Não à toa, os presidentes estadunidenses gastam uma boa parte do seu tempo, especialmente durante as transições presidenciais, tentando encontrar as pessoas certas para os cargos diplomáticos e de defesa nacional (AMORIM NETO, 2011, p. 117).

No entanto, a capacidade dos atores de veto no processo decisório depende também dos instrumentos de poder disponíveis aos novos governantes, bem como de suas habilidades políticas na articulação do suporte e consenso necessários com vistas a contornar os obstáculos à implementação de mudanças. Trata-se aqui da capacidade dos novos líderes exercerem o papel de empreendedores políticos, como proposto no modelo MSF. Com efeito, fazendo uso de uma abordagem semelhante, Barnett (1999) procura demonstrar que a habilidade do primeiro ministro israelense Yitzhak Rabin de atuar estrategicamente sobre o contexto político do país e moldar sua identidade nacional por meio de símbolos e narrativas históricas foi fundamental para que as mudanças na política externa de Israel em relação à desocupação dos territórios palestinos que culminaram no acordo de Oslo em 1993 se tornassem legítimas e até mesmo desejadas.

Para verificar a atuação de empreendedores políticos, atores de veto e sua superação ou inexistência, buscamos analisar o processo decisório das principais iniciativas de política externa brasileira aqui examinadas. A figura 4 a seguir formaliza nossa hipótese de pesquisa na forma de um esquema analítico.

Figura 4: Esquema analítico – mudanças de governo x mudanças de orientação de política externa.



Fonte: Elaboração própria.

1.2.2 Método e Desenho de Pesquisa.

Para testar as hipóteses de pesquisa, foi utilizado nesta tese a metodologia de estudos de caso comparativos, também conhecido como estudo holístico de casos múltiplos (YIN, 2001). Segundo Yin (2001), os estudos de caso são propícios para a investigação de fenômenos sociais complexos da vida contemporânea, que mobilizam questões do tipo “como” e “por que” e em que o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos analisados. Apesar da pergunta de partida desta tese não começar com os pronomes interrogativos “como” nem “por que”, o objetivo central permaneceria o mesmo se a pergunta fosse reformulada com a introdução do termo “por que” no lugar da expressão “em que condições”. Desse modo, o objeto de pesquisa desta tese consiste em um conjunto de decisões e iniciativas de política externa que, por natureza, são eminentemente complexas, dado a miríade de variáveis que a condicionam e o pouco controle de que o pesquisador desfruta sobre sua ocorrência (HILL, 2016).

Na terminologia de Yin (2001), existem quatro tipos de estudos de caso, a depender do número de casos e unidades de análise existentes, em havendo: i) projetos de caso único holístico, com unidade única de análise e um único caso; ii) projetos de caso único incorporado, com unidades múltiplas de análise e um único caso; iii) projetos de casos múltiplos holísticos, com unidade única de análise e múltiplos casos; e iv) projetos de casos múltiplos incorporados, com unidades múltiplas de análise e múltiplos casos. Com o fito de fortalecer os achados obtidos na pesquisa e ensejar maior grau de generalização teórica, esta tese faz uso do estudo holístico de casos múltiplos, em que a política externa brasileira constituirá a unidade única de análise, ao passo que suas diferentes decisões e iniciativas conformarão os múltiplos casos.

O método utilizado para a seleção de casos foi o da máxima semelhança (*most similar cases*), em que os casos se assemelham em relação ao maior número de variáveis independentes possível, exceto no que toca as variáveis de interesse, cuja relação causa-efeito pretende-se averiguar. Em uma análise com apenas dois casos, o método da máxima semelhança pode ser empregado em sua forma mais pura quando:

os dois casos são semelhantes em todas as variáveis que podem ser relevantes para o resultado de interesse, representadas por X2, o vetor de variáveis de controle. Os casos diferem, no entanto, em uma dimensão - X1 - e no resultado, Y. Pode-se presumir desse padrão de covariação através dos casos que a presença ou ausência de X1 é o que causa variação em Y³⁴ (SEAWHRIGT; GERRING, 2008, p. 304).

Desse modo, segundo Seawhright e Gerring (2008), o método da máxima semelhança, quando utilizado em casos representativos, oferece alta capacidade de generalização teórica. Em acréscimo, pode ser útil em relação ao problema apontado por autores como Geddes (1990), King, Keohane e Verba (1995) quanto ao viés na seleção de caso pela escolha da variável dependente.

Nesta tese, os casos selecionados constituem três decisões/iniciativas de política externa tomadas ao longo dos governos do presidente Michel Temer e Jair Bolsonaro, todas dentro de um mesmo contexto político e econômico nacional, caracterizado por elevado grau de instabilidade política após o impeachment de Dilma Rousseff e a profunda recessão econômica que assolou o país (X2 - variáveis de controle). Não obstante as mesmas condições contextuais nas quais estão inseridas, as três decisões/iniciativas apresentam resultados diferentes no que toca a dimensão mudança/continuidade (Y). Duas representam casos de reorientação completa na política externa brasileira: estudo de caso (1) - suspensão da participação do Brasil na UNASUL em 2018, seguida da denúncia do tratado constitutivo da organização regional; e estudo de caso (2) – assinatura e ratificação do AST após anos de resistência ao Acordo na política doméstica. A outra iniciativa consiste em um caso onde a continuidade prevaleceu sobre as mudanças observadas: estudo de caso (3) - a permanência do Brasil no grupo BRICS. Como visto na seção 1.2, sugerimos a hipótese, a ser testada a seguir, de que os diferentes resultados observados nessas iniciativas são decorrentes das diferentes combinações entre as variáveis falhas políticas, políticas alternativas e superação

³⁴ Na versão original: “the two cases are similar across all background conditions that might be relevant to the outcome of interest, as signified by X2, the vector of control variables. The cases differ, however, on one dimension—X1—and on the outcome, Y. It may be presumed from this pattern of covariation across cases that the presence or absence of X1 is what causes variation on Y”.

ou inexistência de atores de veto (conjunto de variáveis na dimensão X1), que condicionam as chances de novos governantes promoverem mudanças de orientação na política externa.

A despeito das decisões/iniciativas de política externa selecionadas acima terem ocorrido no intervalo entre 2016 e 2021, o recorte temporal dos estudos de caso foi alargado de modo a abarcar os governos Lula e Dilma. Isso porque: i) o governo Dilma foi o antecessor imediato da administração Temer, sendo natural, portanto, que seja incluído na análise como parâmetro de comparação pelo qual será possível aferir o que mudou nas variáveis dependente e independente, bem como verificar se as mesmas, de fato, estão correlacionadas; ii) todas as decisões/iniciativas analisadas na tese estão diretamente relacionadas às escolhas feitas ainda durante o governo Lula; e iii) seguindo o conselho de King, Keohane e Verba (1995), decidimos desmembrar os estudos de caso em sub-estudos de caso a fim de multiplicar o número de observações e ampliar o alcance explicativo do esquema analítico proposto. Destarte, a inclusão do governo Lula permite que mais uma comparação seja feita, a saber, entre a política externa deste e do governo Dilma, oferecendo, assim, mais evidências empíricas contra as quais nossa hipótese de pesquisa poderá ser confrontada.

Para construir e desenvolver os estudos de caso foram utilizadas diversas fontes de pesquisa, tais como: i) entrevistas pessoais com os principais atores envolvidos nas decisões analisadas, seja no âmbito do governo, seja no âmbito da sociedade civil; ii) documentos oficiais da diplomacia brasileira disponíveis na biblioteca física e virtual do Itamaraty, em particular a série Resenhas de Política Exterior, que reúne uma enorme quantidade de discursos, entrevistas, reportagens e artigos dos presidentes da República, chanceleres e embaixadores brasileiros; iii) documentos oficiais da Presidência da República, como a série Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional da República; iv) comunicados conjuntos, tratados constitutivos, acordos e notas à imprensa do Itamaraty; v) telegramas do MRE conseguidos através da lei de informação vi) livros e artigos de diplomatas e autoridades do governo envolvidas nas principais decisões analisadas nos estudos de caso; vii) notícias e matérias de jornais que retratavam o contexto político dos eventos estudados; e viii) revisão da literatura especializada, com ênfase em teses e dissertações e artigos científicos publicados em revistas internacionais ou brasileiras de renome com pontuação Qualis-Capes entre B2 e A1.

CAPÍTULO 2: MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL: da liderança à saída do bloco regional.

No dia 20 de abril de 2018, o Brasil, junto à Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, decidiu suspender, por tempo indefinido, sua participação na UNASUL³⁵. Um ano depois, no dia 15 de abril de 2019, o governo brasileiro oficializou a saída do país da organização criada sob sua liderança, há mais de dez anos, com a finalidade, entre outras, de fomentar a integração sul-americana e gerir instabilidades políticas na região, sem precisar recorrer a atores extrarregionais (SANAHOJA, 2012; BOTELHO, 2013). De fato, foi através da UNASUL que o Brasil e os demais países do subcontinente procuraram mediar, com algum grau de sucesso, a crise institucional na Bolívia em 2008, a tentativa de golpe no Equador em 2010 e a tensão diplomática entre a Colômbia e a Venezuela no mesmo ano, ocasiões em que a Organização dos Estados Americanos (OEA) teve pouca participação ou sequer foi chamada a intervir. Também foi por meio da UNASUL que, inicialmente, Brasília tentou mediar o conflito entre o governo de Nicolás Maduro e os grupos de oposição com o agravamento da crise política na Venezuela em 2014, buscando evitar que o tratamento da questão transbordasse os limites regionais e se tornasse objeto de discussão na OEA.

Entretanto, a partir de meados de 2016, o Brasil, em coordenação com os EUA e países latino-americanos comandados por governos de direita, especialmente o México e o Peru, passou a conceber a OEA como espaço prioritário para lidar com a crise venezuelana. Em agosto de 2017, o governo brasileiro apoiou a criação do Grupo de Lima, sob a liderança do Peru, com vistas a isolar Maduro e pressionar seu governo. Por fim, em 2019, o Brasil decidiu se retirar oficialmente da UNASUL ao mesmo tempo em que flertava com o apoio a uma intervenção estrangeira na Venezuela patrocinada pelos EUA. O que explica tamanha mudança na orientação da política externa brasileira para a América do Sul, em particular em relação ao organismo regional mencionado acima?

Em 2018, em comunicado conjunto com os líderes da Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, o governo brasileiro explicou que a decisão de suspender a participação do Brasil da UNASUL foi motivada pela paralisia em que a organização se encontrava diante da falta de consenso em torno da eleição de um novo secretário-geral. Um ano depois, Brasília usou do mesmo motivo para justificar a saída do bloco regional e engajar-se em um projeto integracionista alternativo.

³⁵ Como será visto a seguir, a UNASUL foi formalmente instituída através de Tratado Constitutivo assinado em 2008. A organização abrangia todos os países sul-americanos, com exceção da Guiana Francesa, cujo território pertence à França.

É certo que a Secretaria-geral da UNASUL encontrava-se acéfala desde o início de 2017, em virtude do veto da Venezuela, secundado pela Bolívia, Equador e Suriname, à candidatura do embaixador argentino, José Octávio Bordón, que contava com o apoio brasileiro. Embora correta, essa explicação elucida apenas uma parte da decisão brasileira, já que a falta de consenso na UNASUL naquele momento decorria, em grande medida, das transformações políticas por que passavam os países sul-americanos, inclusive o Brasil, após o impeachment da presidenta Dilma e a ascensão ao poder de uma nova coalizão política. Nesse sentido, a decisão brasileira de suspender sua participação na UNASUL em 2018 e a posterior denúncia do tratado constitutivo deste bloco regional deve ser entendida como o desdobramento de um processo mais amplo de reorientação na política externa do Brasil que já vinha sendo traçada desde o impeachment de Dilma.

O objetivo desse capítulo consiste justamente em examinar os determinantes dessa mudança na diplomacia brasileira que culminou na decisão de suspensão do Brasil na UNASUL. Para tanto, além desta introdução, o capítulo foi dividido em duas grandes seções, distribuídas em nove subseções. A primeira seção (2.1) descreve analiticamente a participação brasileira no desenvolvimento da organização regional desde suas origens remotas (subseção 2.1.1) e, sobretudo, ao longo dos governos Lula (subseção 2.1.2) e Dilma (subseção 2.1.3), para então chegar a Temer (subseção 2.1.4), quando a decisão de suspensão foi tomada, e depois a Bolsonaro (subseção 2.1.5), quando o Brasil se retirou formalmente da UNASUL. Com isso, pretende-se inferir, na subseção 2.1.6, os padrões de mudança e continuidade na política externa brasileira durante o período em análise através de um quadro comparativo, de modo a averiguar como estes padrões se associam às mudanças de governo.

A segunda seção (2.2), de caráter mais explicativo, visa demonstrar como a presença de falhas políticas (subseção 2.2.1), políticas alternativas (subseção 2.2.2) e superação ou ausência de atores de veto (subseção 2.2.3) foram condicionantes necessários para que as alterações de governo produzissem mudanças de maior envergadura na política externa brasileira.

2.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL: entre a continuidade e a ruptura.

2.1.1 As origens remotas da UNASUL: Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA), Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul e Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA).

De acordo com Celso Amorim, chanceler durante parte do governo Itamar Franco (1993-1994) e nos dois mandatos do governo Lula (2003-2010), as origens da UNASUL remontam ao projeto brasileiro de criação de uma Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA)³⁶, idealizado pelo próprio Amorim, em 1993 (AMORIM, 2013). Concebida no mesmo contexto do lançamento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) pelo governo estadunidense³⁷, a ALCSA representava um projeto de integração regional alternativo que visava construir um espaço econômico-político sul-americano autônomo em relação aos EUA, maior potência hemisférica e também global. Apesar de nunca ter saído do papel, a ALCSA cristalizou a ideia no Brasil de que o escopo da integração regional não poderia ficar subsumido ao Cone Sul, restringindo-se apenas ao MERCOSUL (AMORIM, 2003a, 2013).

De fato, no ano 2000, o espírito da ALCSA viria a ser reanimado e ganhar estatura política com a convocação da Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul³⁸, ocorrida em Brasília (AMORIM, 2013). A iniciativa partiu do Brasil, que viu no encontro uma oportunidade de exercer liderança regional, como recorda o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) em seus Diários da Presidência:

Sucesso absoluto [em referência à Cúpula], a liderança do Brasil é indiscutível, a minha também, embora eu tenha que dizer o contrário para a imprensa brasileira e internacional. [...] O mundo de hoje não aceita mais centralização, e isso é verdade até certo ponto, não existem mais lideranças impositivas, mas é óbvio que a

³⁶ Para opinião semelhante a respeito das origens da UNASUL, ver também Valencia e Ruvacalba (2013), Desiderá Neto et. al (2014), Vigevari e Aragasaku (2014), Vigevari e Ramanzini Jr. (2014), Fuccille et. al (2017) e Briceño-Ruiz (2018).

³⁷ Formalmente, a criação da Área de Livre-Comércio das Américas, a ser concluída em um intervalo de 10 anos, foi proposta pelo governo estadunidense durante a Primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro de 1994, da qual participaram os chefes de Estado e de governo de todos os países do continente americano (34 no total), com exceção de Cuba. Em 2005, entretanto, durante a IV Cúpula das Américas em Mar del Plata (Argentina), as negociações em torno da ALCA foram encerradas sem que seus objetivos fossem concretizados.

³⁸ Participaram da Cúpula os presidentes da Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luis Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori; Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; e Venezuela, Hugo Chávez (MRE, 2000).

liderança do Brasil é grande. Os jornais estão dizendo que eu não esclareci que liderança o Brasil vai ter. Imagina se isso é coisa que se esclareça com palavras. [...] O embaixador americano deu uma declaração muito boa de apoio, dizendo que o Brasil ter liderança não atrapalha os Estados Unidos. (CARDOSO, 2017, p. 663-664).

Durante a Cúpula, além de serem discutidos temas como a criação de uma área de livre-comércio regional, a defesa da democracia, a cooperação em informação, ciência e tecnologia e a luta contra o narcotráfico, foi proposto o projeto de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), focado na interligação física de redes de transportes, energia e comunicações (MRE, 2000). A Cúpula de Brasília delimitou a América do Sul enquanto um conceito político na diplomacia brasileira, ao tornar a região prioritária e estratégica para a inserção internacional do Brasil em substituição à ênfase dada à América Latina no parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal brasileira (BRASIL, 2009; BOTELHO, 2013; MEDEIROS; TEIXEIRA JR.; REIS, 2015)³⁹.

Com efeito, segundo Luiz Felipe Lampreia, chanceler brasileiro entre 1995 e 2000, além de revigorar o projeto de integração regional, então paralisado em função da crise no MERCOSUL, o encontro entre os líderes do subcontinente tinha como objetivo reafirmar a identidade da América do Sul enquanto região (LAMPREIA, 2010). Também serviu para incrementar o poder de barganha do governo brasileiro frente os EUA na ALCA, em um momento em que as negociações pareciam não avançar em virtude da intransigência estadunidense em ceder nas questões agrícolas (COUTO, 2010).

Entretanto, apesar de prever a ampliação espacial e temática do projeto de integração regional, os objetivos da Cúpula de Brasília ainda estavam muito amarrados à lógica do regionalismo aberto⁴⁰ que direcionou a política regional sul-americana na década de 1990. Assinado por presidentes em sua maioria de orientação neoliberal⁴¹, o Comunicado de

³⁹ “Art. 4º, Parágrafo Único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 2009, p. 3).

⁴⁰ O regionalismo aberto baseou-se na assinatura de acordos de livre-comércio regionais com o objetivo de fomentar a maior inserção e competitividade das economias regionais no comércio mundial. Nesse sentido, a liberalização do comércio regional consistia em uma etapa prévia ou um “*second best*” até a promoção do livre-comércio em escala global. O regionalismo aberto procurava, portanto, associar o processo de integração regional à globalização e às políticas neoliberais emanadas do Consenso de Washington, dominantes nos anos 90 (SANAHOJA, 2012). Nesse período, segundo Desiderá Neto et. al. (2014, p. 27), o processo de integração regional estava muito mais orientado “para sua articulação com os fluxos econômicos globais do que para a conexão de suas economias ou o estímulo de políticas de promoção do desenvolvimento regional”. Para a definição do conceito de regionalismo aberto tal qual concebido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), ver Cepal (1994). Para mais detalhes sobre as recomendações de política econômica oriundas do Consenso de Washington que se buscou aplicar na América do Sul, ver Moniz Bandeira (2002).

⁴¹ Conforme Moreira, Quinteiros e Silva (2010, p. 302), “o termo neoliberalismo foi bastante discutido na década de 1990 nas mais variadas esferas e, como um conceito politizado, tornou difícil sua aproximação acadêmica”.

Brasília, resultado da primeira cúpula, reafirmava expressamente, no ponto 33, o entendimento de que o processo de formação de um espaço econômico ampliado na região dar-se-ia em conformidade com os princípios do regionalismo aberto, de modo a reforçar a posição dos países sul-americanos em negociações importantes travadas naquele momento, como a ALCA, com a União Europeia (UE), e no âmbito da OMC. O documento assinalava ainda a expectativa de que essas negociações comerciais extra-regionais contribuísem para a plena integração dos países da América do Sul na economia internacional (MRE, 2000)⁴².

O predomínio da lógica do regionalismo aberto também se fez presente na principal iniciativa fruto da Cúpula de Brasília, a IIRSA. Orientado por uma racionalidade geoeconômica, o projeto de integração física da região inicialmente concebido na IIRSA previa a construção de corredores de exportação que ligassem os centros de produção no interior do subcontinente aos principais pontos de escoamento localizados nas costas do Atlântico e do Pacífico, visando, com isso, o acesso aos mercados extra-regionais e a maior inserção nas chamadas cadeias globais de valor. Os investimentos na infra-estrutura regional deveriam ser financiados primariamente pela iniciativa privada, cabendo aos Estados somente o papel de harmonização normativa e convergência dos marcos regulatórios nacionais de modo a facilitar o investimento privado (COUTO; PADULA, 2012; DESIDERÁ NETO et. al., 2014; PADULA, 2014).

Ainda sob a racionalidade geoeconômica, foram incorporadas à estrutura institucional da IIRSA instituições financeiras multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a então Corporação Andina de Fomento (CAF)⁴³ e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Além de prover suporte técnico e financeiro, tais instituições compunham o Comitê de Coordenação Técnica (CCT)⁴⁴

Mesmo assim, na tentativa de operacionalização analítica deste conceito, podemos dizer que “existem duas versões diferentes do projeto neoliberal. A primeira, mais radical e ortodoxa, foi a propugnada pelo grupo de Hayek (criticando toda a forma de intervenção do Estado), mas que efetivamente ficou mais no plano ideológico. Definindo num sentido estrito, o neoliberalismo não foi aplicado em nenhum lugar do mundo. Entretanto, esta visão mais doutrinária alimenta outra mais “leve”, matizada e flexível do projeto inicial, mas com grande impacto sobre as sociedades, que foi efetivamente aplicado nos anos 1990 nos países da América Latina. [Nesse sentido], o programa neoliberal tem três pilares básicos. Em primeiro lugar, uma reversão das nacionalizações efetuadas após a Segunda Guerra Mundial. O segundo pilar é a crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado, geralmente baseada no discurso da eficiência do mercado. Já o terceiro pilar é a tendência à reversão dos padrões universais de proteção social estabelecidos no pós-guerra, no que se define como estado de bem-estar social”.

⁴² Ademais, no item 34, os presidentes sul-americanos reafirmaram seu apoio e engajamento na conformação progressiva da ALCA (MRE, 2000).

⁴³ A partir de 2010, a CAF passou a se identificar como CAF: Banco de Desenvolvimento da América Latina.

⁴⁴ Conforme Padula (2014), a IIRSA era comandada pelo Comitê de Direção Executiva, composto pelos ministros de planejamento e infraestrutura dos países membros da UNASUL e que tinha a incumbência de transmitir as diretrizes e prioridades estabelecidas pelos governos nacionais. Dentro dessa estrutura institucional,

da IIRSA, onde exerciam um papel central na decisão sobre os investimentos na região, participando na realização de estudos de viabilidade e pré-investimento, no planejamento e na execução dos projetos de infra-estrutura. O trabalho dessas instituições era orientado a mitigar os custos e riscos econômicos envolvidos de modo a atrair a participação privada, mas não levava em consideração aspectos de ordem geoestratégica (COUTO; PADULA, 2012; DESIDERÁ NETO et. al., 2014; PADULA, 2014). Com efeito, como Padula (2014) demonstra através da análise de documentos da instituição, a integração regional era vista pelo BID como mais um instrumento para aprofundar as reformas estruturais neoliberais dos anos 1990. Ademais, a ideia de formar uma área de livre-comércio regional divisada pelo BID sempre esteve ligada ao objetivo de promover a integração com o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) e com toda a América, especialmente com os EUA, por meio da ALCA.

Diante da crise neoliberal na região e com a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na primeira década do século XXI, iniciou-se um processo de transição paradigmática do regionalismo sul-americano rumo ao que ficou conhecido como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (VEIGA; RÍOS, 2007; SANAHA, 2012; RIGGIROZZI, 2012; LIMA, 2013b)⁴⁵. A conformação desse novo paradigma implicou a superação da abordagem comercialista e o realce das dimensões políticas e sociais do projeto de integração regional, bem como a busca de maior autonomia em relação aos EUA e às instituições hemisféricas capitaneadas por Washington, a exemplo da OEA (LIMA, 2013b. VEGEVANI; ARAGASUKU, 2015, 2016). Mais uma vez, o Brasil, agora sob a presidência de Lula, exerceu papel de liderança nesse processo, ao articular a criação da CASA em 2004,

a coordenação dos trabalhos e dos grupos técnicos (responsáveis pela execução dos trabalhos) cabia às agências financeiras multilaterais integrantes do CCT, o qual atuava como a secretaria executiva do CDE. De acordo com o autor “o CCT orientava um processo técnico de hierarquização dos projetos e era responsável pela contratação de estudos e consultorias para orientar a tomada de decisão dos governos sobre os projetos e avanços do processo de integração física. Assim, as instituições do CCT atuavam em todas as fases, e particularmente nos estudos, na concepção e na hierarquização de projetos” (PADULA, 2014, P. 314).

⁴⁵ Entre os principais elementos que caracterizaram o regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico nesse período, encontram-se: i) a rejeição às políticas neoliberais, às recomendações provenientes do Consenso de Washington e ao regionalismo aberto dos anos 90; ii) o retorno do Estado na formulação de políticas de desenvolvimento econômico nacional e no planejamento e condução do projeto de integração regional; iii) a ampliação da agenda temática do projeto de integração regional, com a superação da abordagem comercialista restrita ao objetivo de promover acordos de livre-comércio e a inclusão de novos temas de natureza política, social, cultural, financeira, etc.; iv) o realce do conteúdo político da política externa e da integração regional, buscando-se maior autonomia e independência em relação aos EUA e às instituições hemisféricas capitaneadas por Washington; v) o incentivo à maior participação de atores da sociedade civil no processo de integração regional (SANAHA, 2012; RIGGIROZZI, 2012). Para uma leitura mais detalhada sobre as diferentes categorias de integração regional na América Latina nos anos 2000 e o retorno do predomínio do regionalismo aberto em tempos recentes, ver Briceño-Ruiz (2018).

uma das expressões do regionalismo pós-liberal que, mais tarde, viria a se transformar na UNASUL.

Se, no governo Cardoso, acalentava-se a ideia de liderança regional sem publicamente admiti-la, no governo Lula, esse anseio tornou-se ainda mais pronunciado na diplomacia brasileira:

[...] A América do Sul, porque essa será uma prioridade, ela é uma prioridade quase que necessária [...]. Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada (AMORIM, 2003b, p. 77).

Como relatado por Amorim (2011, 2013), as tratativas em torno da criação da CASA iniciaram-se a partir de 2003, na forma de contatos bilaterais do Brasil com os países vizinhos, em especial os andinos e, dentre estes, o Peru. Em todos esses encontros, que contou com a participação ativa de Lula⁴⁶, Amorim e Marco Aurélio Garcia, assessor especial de assuntos internacionais da Presidência da República nos governos petistas, a tônica era promover uma maior aproximação entre os países sul-americanos através de acordos de livre-comércio e da convergência entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações (CAN). É certo que a convergência entre os blocos subregionais já havia sido iniciada antes⁴⁷, porém, no governo Lula, esse processo ganhou novo fôlego com a assinatura do Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-Peru (ACE-58), em 2003, e do Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59), em 2004. A combinação desses dois acordos instituía, na prática, uma área de livre-comércio na

⁴⁶ Consoante Amorim (2013), um dos eventos mais marcantes da atuação de Lula nos esforços de aproximação aos países andinos foi a participação do mandatário brasileiro na reunião de cúpula da CAN, à convite do presidente colombiano Álvaro Uribe, em 2003. Essa teria sido a primeira vez que um presidente brasileiro foi chamado para uma reunião do grupo andino. Após a criação da CASA, em 2004, o presidente Lula manteve seu comprometimento com a consolidação do projeto integracionista: “Quero reiterar, aqui, o que já disse, individualmente, a cada Presidente, em todas as reuniões de que participamos. O Brasil não é um país rico. O Brasil tem seus problemas, como problemas tem todos os países que estão aqui. Mas o Brasil sabe a importância que tem a sua participação política no processo de integração. Estejam certos que continuaremos a fazer todo esforço que estiver ao nosso alcance, todas as conversas possíveis e necessárias, todas as viagens que forem necessárias, para que a integração sonhada por Bolívar, definitivamente, se concretize nos próximos anos, no nosso continente” (SILVA, L. 2004, p. 206).

⁴⁷ Em 1998, fora assinado o Acordo-Quadro entre a CAN e o MERCOSUL, que determinava a negociação de uma Zona de Livre-Comércio entre as partes. Dois anos depois, na Cúpula de Brasília, os presidentes sul-americanos decidiram iniciar negociações visando estabelecer, até janeiro de 2002, uma área de livre comércio entre os dois blocos regionais. Em 2002, esse compromisso foi reafirmado com a assinatura de um novo acordo que previa a conformação de uma Área de Livre Comércio entre a CAN e o MERCOSUL, cuja negociação deveria ser concluída antes de 31 de dezembro de 2003 (ACE-56).

América do Sul - à semelhança do que Amorim imaginara com a ALCSA em 1993 - e serviu de base para a constituição da CASA⁴⁸ (AMORIM, 2011, 2013).

Apesar da ênfase comercial nesse momento, os acordos regionais de livre-comércio não eram vistos no governo Lula como um fim em si mesmos, mas como um meio, um caminho a ser trilhado para se alcançar a integração política da América do Sul (AMORIM, 2013, 2021). Já no discurso de posse em 2003, Lula deixou claro que este seria o objetivo da política externa de seu governo para a região:

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideias democráticas e de justiça social. [...] O MERCOSUL, assim como **a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político**. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados (SILVA, L. 2003, p. 40-41, **grifo nosso**).

A proposta brasileira para a criação da CASA representava um termo de compromisso entre, de um lado, uma abordagem mais comercialista defendida por países ligados a mercados externos, como Chile, Peru e Colômbia, que temiam a instrumentalização da integração regional para fins eminentemente políticos; e, de outro lado, o projeto defendido pela Venezuela, sob o comando do presidente Hugo Chávez, que almejava objetivos políticos ambiciosos e era refratário à integração regional via o estabelecimento de acordos de livre-comércio (AMORIM, 2013). Destarte, apesar de reconhecer a importância dos acordos de livre-comércio como instrumento para a promoção da integração regional, o projeto brasileiro para a CASA preconizava a expansão da agenda temática integracionista, destacando sua dimensão política ao propugnar maior autonomia regional:

[...] A Comunidade Sul-Americana de Nações que estamos inaugurando não é mero exercício de retórica. É a expressão do empenho de nossos países em superar as distâncias que ainda nos separam. [...] Por meio de um diálogo intenso, em que tem prevalecido a convergência de valores e ideais, **seguiremos trabalhando em favor da criação de uma América do Sul** mais próspera, mais justa e, **sobretudo, mais confiante em suas próprias capacidades** (SILVA, L. 2004, pp. 205-206, **grifo nosso**).

O exame da Declaração de Cusco, resultante da 3ª Cúpula de presidentes da América do Sul, realizada em 2004 e onde foi anunciada a criação da CASA, revela que a proposta brasileira de uma terceira via foi a que prevaleceu na definição das diretrizes gerais do projeto

⁴⁸ Conforme Amorim (2011), o termo CASA foi cunhado pela primeira vez pelo presidente peruano Alejandro Toledo, em audiência pública após a conclusão do Acordo-Quadro MERCOSUL-Peru. Desde então, nas palavras de Amorim (2011, p. 22), “passamos, além de continuar trabalhando para fechar os acordos comerciais, [...] a trabalhar pela integração política da América do Sul”.

de integração regional que se vislumbrava naquele momento. No documento, os chefes de Estado sul-americanos reforçavam sua determinação de desenvolver um espaço regional integrado nos mais diversos âmbitos, desde o político e econômico até o social, ambiental e de infraestrutura, de modo a fortalecer uma identidade própria da América do Sul e a contribuir para maior influência e representação dos países da região nos foros internacionais.

No item II da Declaração de Cusco, a concertação e a coordenação política e diplomática regionais apareciam como o primeiro item da lista de objetivos que serviriam de guia para o desenvolvimento da CASA. Em segundo lugar, mencionava-se a convergência entre o MERCOSUL, a CAN e o Chile, no sentido de se constituir uma área de livre-comércio sul-americana, sem haver referência alguma, no entanto, aos princípios do regionalismo aberto nem às negociações extra-regionais, à semelhança da ALCA. Em seguida, elencavam-se a promoção da integração física, energética e de comunicações da região, a cooperação sul-sul em diferentes áreas e o incentivo à participação de atores da sociedade civil no processo integracionista (MRE, 2004). Por fim, acordou-se em Cusco que as Cúpulas Sul-Americanas seriam substituídas pelas reuniões de Chefes de Estado e de Chanceleres da CASA, cujo estrutura institucional tomaria emprestadas as instalações já existentes de outras iniciativas de integração regional, como o MERCOSUL e a CAN⁴⁹. Com a criação da CASA, portanto, o diálogo político regional inaugurado sob a liderança brasileira no ano 2000 foi institucionalizado.

Nos anos seguintes, o conteúdo político da CASA assim como seu processo de institucionalização seriam aprofundados (COUTO, 2010; NERY, 2015). Na primeira Cúpula oficial da CASA, realizada em Brasília, em 2005, a coordenação e concertação política e diplomática foram reconhecidas como objetivo prioritário (CASA, 2005). Durante o encontro, o presidente Lula reforçou a importância de aprofundar e aperfeiçoar a área de livre-comércio sul-americana, mas também destacou a dimensão política do projeto de integração regional na busca por maior independência em relação ao Norte geopolítico:

[...] não haverá outro caminho para nós fora da nossa integração. Podemos pensar que agindo individualmente encontraremos solução. **Aliás, no século XX inteiro, cada país** tentou encontrar a solução sozinho. Cada um **achava que poderia ser mais amigo de uma grande potência.** Cada um achava que tinha que

⁴⁹ Além das cúpulas de chefes de Estado e de governo e das reuniões de chanceleres, a estrutura institucional da contava com a cooperação do Presidente do Comitê de Representantes Permanentes do MERCOSUL, do Diretor da Secretaria do MERCOSUL, do Secretário-Geral da CAN, do Secretário-Geral da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e da Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (MRE, 2004). Até 2005, contou ainda com uma Presidência ProTempore, concedida ao Peru (BOTELHO, 2013).

ser mais amigo ou da União Européia, ou do Japão, ou dos **Estados Unidos, porque a partir dessa amizade iria solucionar os seus problemas**. Os indicadores mostram que não houve evolução. [...] Essa lição deve valer para orientar nosso comportamento daqui para a frente. [...] não haverá saída individual para nenhum país (SILVA, 2005, p. 98, **grifo nosso**).

Ainda em 2005, visando dar maior conteúdo e profundidade ao projeto integracionista, os presidentes sul-americanos decidiram criar a Comissão de Reflexão sobre a Integração Sul-Americana. No ano seguinte, durante a II Cúpula da CASA, realizada em Cochabamba, Bolívia, a Comissão apresentou um documento de reflexão que assinalava a construção de um novo modelo de integração rumo à união sul-americana de nações, baseado não apenas na promoção do comércio, mas sobretudo em uma articulação mais ampla de interesses políticos, sociais e culturais. O documento apontava para o possível desenvolvimento de uma doutrina de defesa regional a ser implementada futuramente por uma “Junta Sul-Americana de Defesa”, propunha a conformação gradual de um Banco do Sul, defendido por Chávez, e sugeria a necessidade da negociação de um tratado constitucional da CASA (VEIGA; RÍOS, 2007; ABDUL-HAK, 2013; BOTELHO, 2013).

Muitas das recomendações da Comissão de Reflexão foram incorporadas na Declaração de Cochabamba, embora tenha havido mais cautela em relação às sugestões no campo institucional⁵⁰ (VEIGA; RÍOS, 2007). Na Declaração, os presidentes sul-americanos se comprometeram a trabalhar pelo aprofundamento do processo de integração regional rumo a uma “união sul-americana” (CASA, 2006, p. 1). Seguindo o mesmo padrão verificado anteriormente, a dimensão política foi reforçada ao se definir a integração regional como um passo decisivo para a construção de um “mundo multipolar, equilibrado, justo e baseado em uma cultura de paz” (ibidem, p. 1). A autonomia foi transformada em “princípio reitor” da integração sul-americana, de modo a se assegurar aos países da região a prerrogativa de “decidir suas estratégias de desenvolvimento e sua inserção internacional, sem ingerências externas em seus assuntos internos” (ibidem, p. 2).

Entretanto, diferentemente de cúpulas anteriores, a segunda Cúpula da CASA, sob influência do documento de reflexão, reduziu a ênfase conferida à dimensão comercial. Apesar de seguir valorizando os avanços legados pelos diferentes blocos sub-regionais, a exemplo do MERCOSUL e da CAN, a Declaração de Cochabamba preconizava que o processo integracionista deveria ir muito além da convergência comercial/econômica entre esses blocos. Ademais, embora se reconhecesse que a integração regional envolvia também o

⁵⁰ A diplomacia brasileira, por exemplo, foi reticente à ideia de se criar um Banco do Sul tal como formulado pelos venezuelanos naquele momento e propôs como alternativa um mecanismo multilateral para o manejo dos fundos dos bancos nacionais de desenvolvimento da região (BOTELHO, 2013).

âmbito comercial, em nenhuma parte do texto foi mencionado o objetivo de se construir uma área de livre-comércio sul-americana. De fato, a cooperação econômica e comercial ficou diluída no meio de outros doze objetivos, dentre os quais se destacavam: i) o combate às assimetrias sociais e regionais; ii) a integração energética e da infra-estrutura regional; iii) a integração financeira; iv) a integração industrial e produtiva; v) a construção de uma cidadania sul-americana; vi) a cooperação em matéria ambiental; vii) a cooperação em defesa; e viii) o estímulo à participação da sociedade civil na construção do projeto de integração regional (CASA, 2006).

Por fim, estabeleceu-se em 2006 que a CASA teria uma institucionalidade própria, e não mais dependeria das estruturas dos blocos sub-regionais citados acima. Além da realização de reuniões anuais de chefes de Estado e de governo, foram previstas reuniões semestrais de chanceleres, reuniões ministeriais setoriais e a criação de uma Comissão de Altos Funcionários e de uma Secretaria Pro Tempore, a ser instalada no Rio de Janeiro. À Comissão de Altos funcionários foi incumbida a tarefa de preparar um tratado constitutivo para o bloco regional (BOTELHO, 2013). Assentavam-se, assim, os alicerces do que viria a ser a UNASUL.

Em abril de 2007, durante a primeira Cúpula Energética Sul-Americana, realizada na Ilha de Margarita, Venezuela, os presidentes da região acordaram substituir o nome CASA pela UNASUL e solicitaram à Comissão de Altos Funcionários, que passou a ser chamada de Conselho de Delegados, a confecção de um projeto de tratado constitutivo para o novo organismo regional, a ser apresentado na Cúpula seguinte, que se planejava realizar ainda em 2007, em Cartagena das Índias, Colômbia. Em acréscimo, foi designada a criação de uma secretaria permanente na cidade de Quito, no Equador (MRE, 2007a). De acordo com Amorim (2013, p. 136), a discussão em torno da mudança do nome já havia sido travada antes, em uma reunião no Rio de Janeiro, em janeiro de 2007, na qual teria predominado a “visão voluntarista” de Chávez em detrimento da proposta brasileira, que preferia a manutenção do nome CASA⁵¹. Para o chanceler brasileiro, o termo Comunidade, ao significar a composição de “muitas moradas”, transmitia uma mensagem mais “mais aberta e plural” (ibidem, p. 136).

⁵¹ Consoante Abdul-Hak (2013), Chávez já havia proposto rebatizar o nome do bloco regional para UNASUL na primeira Cúpula da CASA, em 2004.

2.1.2 A UNASUL na Política Externa do Governo Lula (2008-2010): autonomia e projeção da liderança brasileira na América do Sul.

Em virtude do desgaste diplomático criado por uma operação militar colombiana no território equatoriano em 2008⁵², e também devido ao atraso no processo de negociação do tratado constitutivo da UNASUL, a III Cúpula da CASA teve de ser postergada mais de uma vez. A solução encontrada foi celebrar a criação da UNASUL em uma Cúpula extraordinária organizada em Brasília, em 2008, ocasião na qual seu tratado constitutivo foi assinado pelos doze presidentes sul-americanos (BOTELHO, 2013)⁵³. Para alguns autores, o simples fato de o tratado ter sido firmado na capital brasileira - o que fez com que Lula fosse o primeiro presidente a discursar durante a cerimônia - constitui uma evidência da liderança do Brasil na conformação do novo organismo regional (CARVALHO, 2018).

Como dito acima, o referido tratado abarcou muitas das decisões tomadas na Cúpula de Cochabamba. Para começar, logo em seu preâmbulo, reconhecia-se que a integração regional poderia contribuir para a desconcentração do poder mundial e a construção de uma ordem internacional multipolar: “a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz [...]” (UNSAUR, 2008a, p. 1).

No artigo 3, foram elencados vinte e um objetivos específicos, cobrindo as mais diversas áreas de cooperação, tais como: política, economia, finanças, comércio exterior, produção industrial, energia, infra-estrutura, desenvolvimento social, educação, saúde, meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia, defesa e segurança internacional, entre outras. Mais uma vez, o diálogo político com vistas a assegurar um espaço de concertação regional e fomentar a participação do bloco de países sul-americanos no cenário internacional encabeçou a lista desses objetivos. De igual modo, não houve referência à formação de uma área de livre-comércio sul-americana, fazendo-se uma breve alusão apenas à cooperação econômica e comercial (UNASUR, 2008).

A estrutura institucional da UNASUL estabelecida pelo Tratado de Brasília era composta por: i) Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo; ii) Conselho de

⁵² Essa crise diplomática será analisada mais detalhadamente ao longo desse capítulo.

⁵³ Firmaram o acordo o(a)s presidente(a)s da Argentina, Cristina Kirchner; da Bolívia, Evo Morales; do Chile, Michelle Bachelet; da Colômbia, Álvaro Uribe; do Equador, Rafael Correa; da Guiana, Bharrat Jagdeo; do Paraguai, Nicanor Duarte; do Peru, Alan García; do Suriname, Ronald Venetiaan; do Uruguai, Tabaré Vázquez; e da Venezuela, Hugo Chávez.

Ministras e Ministros de Relações Exteriores; iii) Conselho de Delegadas e Delegados; e iv) Secretaria Geral. Além disso, previa-se a existência de uma Presidência Pro Tempore, bem como a criação de conselhos setoriais de ministros e grupos de trabalho. O Primeiro conselho setorial criado foi o Conselho Energético Sul-Americano (CES), ainda em 2007, durante a Cúpula de Margarita. Os outros conselhos que se somaram ao CES ainda no governo Lula foram: i) Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); ii) Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS); iii) Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS); iv) Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI); v) Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico (CSLT), que mais tarde passou a se chamar Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD)⁵⁴; vi) Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF); e vii) Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) (UNASUR, 2008a; BOTELHO, 2013; VALENCIA, RUVALCABA, 2013).

Além da quantidade de conselhos setoriais, que seriam expandidos ainda mais no governo de Dilma Rousseff, chama a atenção a inexistência de um conselho exclusivo para o comércio exterior, o que demonstra que a UNASUL realmente superou a abordagem comercialista predominante quando do lançamento do projeto de integração sul-americana no início dos anos 2000. Contudo, nada obstante sua multidimensionalidade, a UNASUL gozava de reduzido grau de institucionalidade, dada sua natureza intergovernamental. Suas decisões eram tomadas por consenso/unanimidade entre os países membros, prevalecendo, assim, os interesses particulares de cada país em detrimento da perspectiva regional⁵⁵. Sua secretaria não dispunha de poder supranacional algum e contava com um frágil corpo técnico. Ademais, o Tratado de Brasília não previa a criação de um órgão de solução de controvérsias próprio do organismo, de sorte que eventuais conflitos que surgissem entre os países membros seriam solucionados através de negociações diretas, podendo-se apelar, casos estas fracassassem, ao Conselho de Delegadas e Delegados e, em última instância, ao Conselho de Ministras e Ministros (UNASUR, 2008a; BOTELHO, 2013; VALENCIA; RUVALCABA, 2013; MEDEIROS; TEIXEIRA JR.; REIS, 2015; NERY, 2015; FUCCILLE et. al, 2017; RAMANZINI JR.; MARIANO, 2018).

⁵⁴ A mudança de nome para o CSPMD voltará a ser tratada com mais detalhadas ao longo desse capítulo.

⁵⁵ No Tratado de Brasília, buscou-se flexibilizar a exigência de unanimidade por meio da introdução de outra norma que possibilitava a implementação das decisões tomadas em tempos diferenciados. Ou seja, uma vez tomada, nem todos os países membros eram obrigados a aderir a uma determinada decisão ao mesmo tempo, havendo a possibilidade de que no mínimo três o fizessem antes dos demais (UNASUR, 2008; BOTELHO, 2013).

Para boa parte da literatura afeita ao tema, a UNASUL, assim como a CASA, foi resultado da liderança regional brasileira (SARAIVA, 2010b; VILLA; VIANA, 2010; RIGGIROZZI, 2012; SANAJUHA, 2012; SOSA, 2013; VALENCIA; RUVALCABA, 2013; DESIDERÁ et. al., 2014; MEDEIROS; TEIXEIRA JR.; REIS, 2015; SANAHUJA; ESCÁNEZ, 2021). Para os mais críticos do governo Lula, contudo, a criação do novo organismo sul-americano significou a capitulação do projeto brasileiro de integração regional para o bolivarianismo⁵⁶ encampado por Chávez. Conforme Almeida (2021), uma das maiores evidências nesse sentido teria sido a transferência da secretaria da UNASUL do Brasil para o Equador, já à época liderado pelo presidente Rafael Correa, aliado de Chávez. De acordo com o autor, havia a expectativa do lado brasileiro de que a secretaria permanente fosse instalada em Brasília e não em Quito, como viria a acontecer.

Além da mudança de nome mencionada acima – que realmente partiu de Chávez à revelia do governo brasileiro – e da transferência da secretaria de Brasília para Quito, não há evidências contundentes que sugiram que o Brasil tenha cedido, para a Venezuela, a liderança na condução do projeto integracionista sustentado pela UNASUL. É certo que a política externa de Chávez teve papel fundamental na constituição do bloco regional, de modo que seria um erro menosprezar sua capacidade de influência sobre o mesmo (BOTELHO, 2013). Ao mesmo tempo, porém, tal capacidade não deve ser superdimensionada, nem dela pode-se inferir o alinhamento automático entre Brasília e Caracas. Com efeito, algumas evidências apontam justamente na direção contrária. Não foram raras as divergências entre Brasil e Venezuela quanto aos rumos a serem tomados pela UNASUL.

A tomar pela própria natureza da secretaria permanente. Na concepção bolivariana, defendida sobretudo pelo Equador e pela Venezuela, tal secretaria deveria ser dotada de poderes supranacionais. Os países defensores de uma integração mais fluída e com ênfase no aspecto comercial, por outro lado, eram contrários à ideia de instalação de uma secretaria, seja qual fosse sua natureza. Mais uma vez, prevaleceu a proposta brasileira, que advogava pela criação de uma secretaria, mas sem caráter supranacional (AMORIM, 2013; COMINI;

⁵⁶ O bolivarianismo consiste na ideologia política implantada pelo presidente Chávez na Venezuela desde que este assumiu o poder em 1999. Baseado nas ideias de Simón Bolívar, que liderou as lutas pela independência nacional de países como Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e a própria Venezuela no século XIX, o bolivarianismo, tal como concebido por Chávez, preconiza a união política latino-americana contra a ingerência de potências estrangeiras, nomeadamente os EUA. Desse modo, o bolivarianismo tem servido de guia ideológico da política externa venezuelana, que buscou propagá-lo para outros países da América Latina, ganhando adeptos especialmente na Bolívia, de Evo Morales, e no Equador, quando o país esteve sob o comando de Rafael Corrêa. Uma das principais expressões do bolivarianismo na diplomacia regional foi a criação da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) em 2004, que, em 2009, passou a ser intitulada Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (com a mesma sigla).

FRENKEL, 2016). Além de representar um termo de compromisso entre as duas abordagens existentes, a proposta brasileira se coadunava com a tradição diplomática nacional de resguardar a autonomia do país contra a transferência de prerrogativas soberanas a instituições regionais, opondo-se, assim, ao adensamento vertical da institucionalidade do processo integracionista (VIEGEVANI; RAMANZINI JR., 2014; VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014, 2015; MEDEIROS; TEIXEIRA JR.; REIS, 2015; RAMANZINI JR.; MARIANO, 2018).

A solução encontrada provocou grande insatisfação por parte do ex-presidente equatoriano Rodrigo Borja, que fora eleito o primeiro secretário geral da UNASUL em 2008, mas que decidiu renunciar antes mesmo de passar a exercer o cargo. Borja era adepto da supranacionalidade e havia proposto um tratado, mais tarde rejeitado, que limitaria as competências soberanas de cada país e concederia poder de decisão aos órgãos comunitários. (BOTELHO, 2013). De acordo com Abdul-Hak (2013), a desistência de Borja refletia também a resistência de Rafael Corrêa ao formato institucional proposto para a UNASUL.

Outros críticos do governo Lula, especialmente aqueles vinculados aos grandes meios de comunicação situados à direita do espectro político, tendem a associar a intensificação do conteúdo político na UNASUL com o domínio da ideologia bolivariana propugnada por Chávez (GAZETA DO POVO, 2018; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2018; VEJA, 2018). Consoante Moraes (2021), tal associação constitui um erro, porquanto o desenvolvimento da UNASUL teria sido impulsionado pelo Brasil com lastro em duas tradições do pensamento social brasileiro: de um lado, o pensamento geopolítico formulado por autores como Mario Travassos e Meira Mattos, que, em linhas gerais, pregava a maior projeção do Brasil no interior do subcontinente sul-americano; e, de outro lado, no pensamento econômico desenvolvimentista, que via na integração regional um instrumento fundamental para o desenvolvimento das indústrias regionais e nacionais.

Ademais, como visto anteriormente, sem perder de vista interesses econômicos, o presidente Lula sempre realçou a dimensão política da integração regional, desde antes da formação da CASA. Com a criação da UNASUL, não foi diferente. Em discurso feito durante a cerimônia de assinatura do Tratado de Brasília, Lula afirmou que

Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo, não em benefício de um ou de outro dos nossos países, mas em benefício de todos. [...] Estamos deixando para trás uma longa história de indiferença e de isolamento recíproco. Nossa América do Sul não será mais um mero conceito geográfico. A partir de hoje é uma realidade política, econômica e social, com institucionalidade própria. A Unasul deve ser construída como parte de nossos projetos nacionais de desenvolvimento, e essa tem sido a orientação do meu Governo desde o primeiro dia. [...] **Juntos seremos mais soberanos** (SILVA, L. 2008A, p. 135, **grifo nosso**).

É certo que a dimensão comercial e o objetivo de se construir uma área de livre-comércio se diluíram com o tempo. Conforme Amorim (2021), em parte isso se deu em virtude de uma área de livre-comércio sul-americana já ter sido virtualmente formada antes do lançamento da UNASUL. Em acréscimo, como também já mencionado, a integração comercial nunca foi considerada um fim em si mesmo no governo Lula, mas, antes, um instrumento para a integração política da região (AMORIM, 2021). A política externa de Lula almejava alcançar três grandes objetivos políticos através da UNASUL: i) manter a estabilidade política na região, evitando que eventuais conflitos entre os países vizinhos transbordassem para o Brasil; ii) assegurar a autonomia nacional e regional em relação à ingerência de atores estrangeiros, especialmente os EUA; e iii) projetar a liderança do Brasil na região bem como de sua influência na construção de uma ordem internacional multipolar, na qual a América do Sul constituiria um dos polos (SARAIVA, 2010b; MONIZ BANDEIRA, 2010; SIMÕES, 2011; COUTO, 2013; VALENCIA; RUVALCABA, 2013; WEIFEN; WEHNER; NOLTE, 2013). Nas palavras de Lula (2009, p. 94):

Sica, Caricom e UNASUL, da mesma forma que o Mercosul, são exemplos de uma **nova concepção de integração**. Representam reais opções de governança regional que contribuem para a **construção de um mundo multipolar**, regido pelos princípios do multilateralismo. [...] **nossa região não admite** fórmulas rígidas, pensamento único e **imposições unilaterais (grifo nosso)**.

Se é verdade que o reforço dos aspectos políticos não era uma exclusividade de Chávez, também é correto que a política externa de Lula possuía ambições e estilo muito mais moderados do que a diplomacia bolivariana. Embora os projetos integracionistas do Brasil e da Venezuela comungassem o impulso por maior autonomia em relação aos EUA, o segundo, concretizado na ALBA, destacava-se por sua natureza anti-hegemônica e de contraposição às ações estadunidenses na região, ao passo que o primeiro, que se consubstanciou na CASA e depois na UNASUL, visava uma interação mais equilibrada e simétrica com os principais polos de poder global, sem, contudo, romper os laços de cordialidade com a potência hegemônica (RIGGIROZZI, 2012; VAZ, 2013; BRICEÑO-RUIZ, 2018).

Um exemplo emblemático nesse sentido foi a criação do CDS, em 2008. Tal Conselho foi resultado de proposta brasileira que previa a institucionalização da Primeira Conferência de Ministros de Defesa da CASA, realizada em 2006, e visava forjar uma identidade sul-americana em matéria de defesa, conjugando as realidades específicas das diferentes vertentes do subcontinente: platina, andina e amazônica. Estipulava-se ainda como objetivos do CDS: i)

o fomento da transparência e confiança entre os países da região, através da elaboração de “livros brancos de defesa”, intercâmbio, formação e treinamento de militares, realização de exercícios militares conjuntos, participação conjunta em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e da integração das bases industriais de defesa; ii) a construção de uma visão comum sobre os problemas e ameaças no campo da defesa e segurança que afligem a região; e iii) a concertação política em fóruns internacionais relacionados ao tema (BRASIL, 2008a; JOBIM, 2013)

Aperfeiçoada depois sob a forma de um Marco Político-Estratégico para o CDS, a proposta brasileira asseverava textualmente e sem deixar margem a dúvidas de que não se cogitava a ideia de uma “aliança militar no sentido clássico, do tipo ‘OTAN do Sul’”, tampouco “um tipo de arranjo que pudesse, a priori, articular ações no plano operacional, como uma ‘força sul-americana de paz’” (BRASIL, 2008b, p. 3). Desse modo, o governo Lula contrariava frontalmente a proposta venezuelana que concebia o CDS como uma aliança militar contra-hegemônica em relação aos EUA e à OTAN. Com efeito, a ideia de Chávez era criar um mecanismo regional de confrontação à aliança militar atlântica, aos moldes de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (ABDU-HAK, 2013; JOBIM, 2013; TEIXEIRA JR., 2013).

Além das divergências com a Venezuela, a proposta brasileira enfrentou resistência da Colômbia. Para o presidente colombiano à época, Álvaro Uribe, o CDS acrescentava pouco aos trabalhos que a OEA já desenvolvia no campo de defesa e segurança hemisféricas, não havendo razão, portanto, para substituí-la enquanto principal instância para a resolução de conflitos regionais. Ademais, o líder colombiano se queixava da pouca cooperação regional em torno do combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e destacava as resistências ideológicas dos países bolivarianos em relação ao modelo econômico liberal colombiano (VILLA; VIANA, 2010; SANAHUJA, 2012; ABDU-HAK, 2013).

O pano de fundo da resistência colombiana se inseria na rivalidade político-ideológica entre Bogotá e os países bolivarianos liderados pela Venezuela. Tal rivalidade veio à tona no início de 2008, antes mesmo da criação do CDS, com uma crise diplomática desatada por um ataque militar colombiano a acampamentos das FARC localizados em território equatoriano, próximo à região de Angostura, resultando na morte de vinte e duas pessoas. Em resposta imediata, o governo venezuelano anunciou a ruptura das relações diplomáticas com a Colômbia, o fechamento das fronteiras bilaterais, o deslocamento de tropas e a ameaça de nacionalização de empresas colombianas. A crise se tornou ainda mais aguda quando Bogotá

decidiu escalar o tom ao insinuar a tolerância dos presidentes Correa e Chávez com as atividades das FARC em seus respectivos territórios. O governo equatoriano, por sua vez, acusou um suposto conluio de militares colombianos com o serviço de inteligência estadunidense, rompeu relações diplomáticas com a Colômbia e solicitou reuniões de emergência para tratar do assunto na OEA e na CAN. Na OEA, mesmo após a aprovação por consenso de resolução que reconhecia a violação da soberania e da integridade territorial do Equador, os EUA secundaram a posição colombiana, defendendo a tese de que as fronteiras não seriam obstáculos ao combate ao terrorismo (ABDU-HAK, 2013).

A crise de Angostura exigiu imenso esforço diplomático por parte de Lula e seu ministro da defesa, Nelson Jobim, no sentido de restringir a escalada do conflito e costurar um consenso em torno de um mínimo denominador comum que viabilizasse a aprovação da proposta brasileira para a criação do CDS ⁵⁷ (SANAHUJA, 2012; ABDU-HAK, 2013; JOBIM, 2013; TEIXEIRA JR., 2013; VILLA, 2017). Ao mesmo tempo, tal crise reforçou a importância da iniciativa brasileira ⁵⁸ ao desnudar a necessidade de um espaço permanente sul-americano de diálogo político, capaz de agir em momentos de tensão diplomática de maneira independente à OEA, cujo predomínio estadunidense suscitava temores de intervenção e ingerência política em vários países do subcontinente (ABDU-HAK, 2013).

Do ponto de vista da diplomacia brasileira, além de promover a cooperação militar e a estabilidade regional, o CDS contribuiria para dois outros objetivos importantes. Primeiro, forjar uma visão comum sobre segurança e defesa, a partir da observância da realidade específica da região e não mais subsumida à abordagem hemisférica propugnada pela OEA, reflexo das preocupações e conceitos importados da agenda securitária estadunidense. De fato, muito antes da criação do CDS, Amorim (2003, p. 436, 438) afirmava que:

⁵⁷ A resistência colombiana só foi superada após visita de Lula à Bogotá, em que o presidente brasileiro se comprometeu a incluir no Estatuto que estabeleceria o CDS uma menção de rechaço a grupos armados que atuam à margem da lei (SANAHUJA, 2012; BOTELHO, 2013). Ademais, o Brasil, ao lado de outros países, rejeitou a solicitação venezuelana de incluir uma referência à 4ª frota naval estadunidense, reativada em 2008 pelo Comando do Sul dos EUA, entre as ameaças de defesa impostas à região (ABDU-HAK, 2013). Por outro lado, em uma concessão à Venezuela, o governo Lula aceitou a inclusão do princípio que promove a participação cidadã nos assuntos de defesa, conceito defendido por Chávez (BOTELHO, 2013).

⁵⁸ O estatuto do CDS elaborado em 2008 incorporou boa parte da proposta brasileira, como pode ser visto em seus objetivos específicos, a saber: i) avançar a análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa; ii) promover o intercâmbio de informação sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar fatores de risco e ameaça à paz regional e mundial; iii) contribuir para a articulação de posições conjuntas em fóruns multilaterais de defesa; iv) avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas da defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e o Caribe; v) fortalecer a adoção de medidas de fomento à confiança; vi) promover a cooperação em torno da indústria bélica regional; vii) fomentar a cooperação em matéria de formação e capacitação militar, treinamento das Forças Armadas e entre os centros regionais de estudos de defesa; ix) compartilhar experiências em ações humanitárias tais como a assistência a vítimas de desastres naturais; x) compartilhar experiências em operações de manutenção da paz da ONU (UNASUR, 2008b.).

Possuímos [na América do Sul] **identidade estratégica própria**, que não se confunde com a da **América do Norte**, o que torna inaplicáveis **conceitos de segurança hemisférica** do gênero “*one size fits all*”. Somos uma região onde os gastos militares são proporcionalmente muito baixos, não dispomos de armas nucleares ou armas de destruição em massa e não participamos, **nem queremos participar**, de **alianças militares de compatibilidade duvidosa** com as **Nações Unidas**. Todos esses fatores nos levam a trabalhar em torno de uma **agenda própria** de preocupações da América do Sul. Uma **América do Sul** ainda mais **unida e coesa** poderá **afinar posições** e melhor **refutar conceitos e iniciativas questionáveis**. **Pouca aplicabilidade terão em nossa região** pretextos que procuram embasar **veleidades intervencionistas**, se fortalecermos nossos mecanismos de concertação regionais. [...] Uma coisa é certa: para enfrentarmos nossas vulnerabilidades de segurança devemos dar continuidade e **aprimorar as iniciativas regionais e sub-regionais** [...] (grifo nosso).

Talvez um dos exemplos mais emblemáticos dos esforços levados a cabo para a construção de uma agenda de defesa e segurança independente da estadunidense tenha sido o entendimento estabelecido no CDS de que o narcotráfico constitui um problema de segurança, mais especificamente de segurança pública, e não de defesa, não se situando, portanto, dentro do raio de ação deste Conselho (MARTINEZ; LYRA, 2015). Por essa razão, decidiu-se criar um Conselho apartado do CDS para lidar exclusivamente com a questão do narcotráfico (SIMÕES, 2011). Segundo Martinez e Lyra (2015), Vaz, Fuccille e Rezende (2017) e Sanahuja e Escánez (2021), a separação entre os temas de defesa e de segurança por meio da criação do CSLT visava dessecuritizar⁵⁹ o narcotráfico ao enquadrá-lo na chamada “baixa política”, limitando a atuação das Forças Armadas dos países sul-americanos ao combate às ameaças externas à integridade territorial e soberania nacional. Mais tarde, a mudança do nome deste conselho para CSPMD viria a reforçar a abordagem alternativa defendida pelos países da região à problemática do narcotráfico, com um foco integral que abrange questões sócio-econômicas e de saúde pública, ao mesmo tempo em que leva em consideração a responsabilidade compartilhada entre países produtores e consumidores na cadeia produtiva das drogas (VILLA; VIANA, 2010; MARTINEZ; LYRA, 2015; SANAHUJA; ESCÁNEZ, 2021).

⁵⁹ O termo dessecuritizar advém do conceito de securitização elaborado pela Escola de Copenhague, corrente teórica inserida no campo de estudos de segurança internacional. Segundo Buzan (1997), um dos expoentes dessa corrente, o processo de securitização de um tema consiste em um ato de fala ou discursivo pelo qual líderes de uma coletividade (agente securitizador): i) identificam uma ameaça; ii) conseguem, por meio de uma estrutura retórica específica que sempre envolve a dramatização e o risco à sobrevivência de um objeto referencial, convencer a audiência coletiva (público ou Estado) de sua existência; e, assim, iii) demandam legitimamente o emprego de medidas extraordinárias para debelar a fonte de ameaça, que podem envolver o uso da força e extrapolar os procedimentos legais normais. Nesse sentido, dessecuritizar o narcotráfico significa o processo inverso de securitizá-lo, isto é, não tratá-lo como uma ameaça existencial ao Estado nacional e trazê-lo de volta à baixa política, de modo a não se justificar nem se legitimar a adoção de medidas extraordinárias, como o emprego das Forças Armadas.

Em segundo lugar, o CDS também era visto como mais um instrumento para o desenvolvimento econômico na medida em que previa o fomento da indústria bélica regional, de sorte a amenizar a dependência dos países sul-americanos por tecnologia militar estrangeira. A cooperação nesse campo foi orientada a partir de duas vertentes paralelas: a criação e ampliação de um mercado consumidor para a exportação de armamentos sul-americanos; e a cooperação em matéria de pesquisa e desenvolvimento na concepção de armamentos e tecnologias militares (ABDU-HAK, 2013). Nesse sentido, ao ampliar o mercado para as exportações brasileiras, o CDS poderia gerar ganhos de escala e atuar como um elemento indutor para a recuperação da indústria de defesa nacional, fortemente debilitada após o fim da Guerra Fria (VAZ; FUCCILLE; REZENDE, 2017). Com efeito, este constituía um dos objetivos presentes na Estratégia Nacional de Defesa brasileira publicada em 2008 - mesmo ano de criação do CDS - a qual definia como uma de suas diretrizes centrais:

18. Estimular a integração da América do Sul. Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. **O Conselho de Defesa Sul-Americano**, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá **prevenir conflitos** e fomentar a **cooperação militar** regional e a **integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região** (BRASIL, 2008c, p. 5, grifo nosso).

Nada obstante seu estatuto tenha reiterado a compatibilidade com os princípios da OEA, o CDS, assim como a UNASUL de um modo geral, acabou se convertendo em uma alternativa à instituição hemisférica e contribuiu para o gradativo esvaziamento desta ao reproduzir muitas das suas funções e reunir boa parte dos países que a compõem, ao mesmo tempo em que excluía os EUA (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013). Conforme Cervo e Bueno (2010, p. 515),

A UNASUL nasce com objetivos políticos, geopolíticos e econômicos. [...] Em sentido geopolítico, embora não seja uma aliança militar, cria o pólo de poder regional e confere ênfase à segurança regional, cujos contenciosos são resolvidos pela ação diplomática com base nas doutrinas sul-americanas do direito internacional, o respeito à soberania e à não intervenção em assuntos internos dos Estados. Afasta, conseqüentemente, a interferência de potências e órgãos externos em sua solução, tais como a OEA, o Grupo do Rio e o velho Tratado Interamericano de Assistência Recíproca firmado no início da Guerra Fria.

Uma das áreas em que essa relação se mostrou mais notória certamente foi a gestão de crises políticas regionais (VILLA; VIANA, 2010; SIMÕES, 2011; COMINI; FRENKEL,

2016; RAMANZINI JR.; MARIANO, 2018). Somente no período do governo Lula, a UNASUL disputou o protagonismo da OEA em pelo menos três eventos marcantes: i) em 2008, durante a crise política na Bolívia que flertou com a eclosão de uma guerra civil diante dos esforços separatistas de departamentos bolivianos ricos em recursos naturais, localizados na região conhecida como “Media Luna”, por obter autonomia do governo central, em virtude da nacionalização dos hidrocarbonetos promovida pelo então presidente Evo Morales⁶⁰; ii) em 2010, com a insurreição da polícia nacional do Equador contra o governo de Correa, provocada pela alteração da Lei Orgânica do Serviço Público – à qual policiais e militares equatorianos estão subordinados – que reduzia benefícios e promoções e impactava diretamente os salários dos agentes; e iii) também em 2010, frente à tensão diplomática entre Venezuela e Colômbia, após Bogotá fazer acusações, em reunião extraordinária da OEA, de que Caracas abrigava guerrilheiros das FARC em território nacional, levando o presidente Chávez a romper as relações diplomáticas com a Colômbia (JARDIM, 2010a; XAVIER, 2011; MOURA, 2016; OLIVEIRA, 2017; ROCHA, 2018).

No primeiro caso, a UNASUL tomou a dianteira da OEA ao ser a primeira a se manifestar energicamente logo após o estopim dos conflitos entre a oposição e os defensores do governo que resultou em 30 mortos, 106 desaparecidos e cerca de 25 feridos, no episódio que ficou conhecido como Massacre do Pando (em referência ao nome do departamento boliviano onde ocorreram os protestos). Na ocasião, a UNASUL, por meio de uma declaração formal, condenou os atos de violência contra a população civil, cobrou o reestabelecimento da ordem democrática no país e se colocou à disposição de colaborar com o governo boliviano na busca pela mediação do conflito com a oposição e de uma resolução pacífica para a situação (ROCHA, 2018).

Três dias depois, a presidenta pro-tempore da UNASUL e também ex-presidenta do Chile, Michele Bachelet, decidiu convocar uma cúpula extraordinária para tratar da crise boliviana. No encontro, os países sul-americanos assinaram uma declaração conjunta (*Declaración de la Moneda*), pela qual reafirmaram o pleno respaldo da UNASUL ao governo Morales, repudiaram os episódios de violência, rechaçaram qualquer tentativa de golpe civil ou ruptura do regime democrático e fizeram um chamado ao diálogo entre os setores da sociedade boliviana. O documento estabelecia ainda a criação de duas comissões: uma destinada a acompanhar o processo de negociação entre a oposição e o governo boliviano

⁶⁰ Os opositores ao governo boliviano também eram contrários à formulação de nova constituição nacional proposta por Morales, bem como ao reverendo convocatório realizado em 10 de agosto de 2008 que reafirmou seu mandato presidencial. Para mais informações a respeito da crise política boliviana de 2008, ver Xaxier (2011), Moura (2016), Oliveira (2017) e Rocha (2018).

e outra a investigar a ocorrência de crimes cometidos durante o Massacre de Pando (XAVIER, 2011; OLIVEIRA, 2017; ROCHA, 2018).

Apesar de Bachelet ter convidado para a Cúpula o secretário-geral da OEA, José Miguel Insulza, o que poderia sugerir uma ação conjunta da UNASUL com o organismo hemisférico na intermediação da crise boliviana, foi decidido que a comissão designada para acompanhar as negociações seria composta exclusivamente por representantes da UNASUL. Ademais, já durante o processo de negociação entre as partes do conflito, a OEA não constou do rol de atores internacionais indicados para acompanhar os diálogos (XAVIER, 2011). Ao fim, a UNASUL logrou exercer um papel conciliador importante para a pavimentação de um canal de diálogo entre o governo e a oposição e para a solução pacífica da crise (ROCHA, 2018). Em janeiro de 2009, sob o pedido de Morales, a UNASUL enviou ainda uma missão de observação eleitoral para acompanhar a votação do referendo sobre a nova constituição boliviana, que acabou sendo aprovada (MOURA, 2016).

De acordo com Sanahuja (2012), Moura (2016) e Rocha (2018), o presidente Lula também teve uma participação de destaque, embora no início tenha demonstrado cautela com o princípio da não-ingerência, aceitando participar da mediação somente depois do aval expresso de La Paz e do compromisso firmado pela oposição e pelo governo boliviano de estabelecer uma trégua. Ademais, Lula teria atuado no sentido de evitar o escalonamento da crise e o envolvimento de outros atores, especialmente os EUA, ao exigir que a Cúpula de Santiago se abstivesse de fazer críticas e questionamentos à Washington (SANAHUJA, 2012). Isso porque, durante a crise, Morales decidiu expulsar o diplomata estadunidense, Philip Goldeberg, após acusá-lo de ajudar os líderes da oposição a tramar um golpe de Estado contra seu governo. Em apoio ao aliado bolivariano, Chávez expulsou o embaixador estadunidense em Caracas, e os presidentes de Nicarágua e Honduras desmarcaram compromissos oficiais que envolviam autoridades dos EUA (XAVIER, 2011; MOURA, 2016).

A UNASUL também demonstrou capacidade de rápida mobilização com a convocação, sob iniciativa do Secretário-Geral e ex-presidente da Argentina, Néstor Kirchner, e da presidenta argentina Cristina Kirchner, de uma reunião de cúpula extraordinária no mesmo dia em que a sublevação de policiais equatorianos fez com que o presidente Correa decretasse estado de exceção por uma semana em todo território nacional e delegasse o policiamento e a segurança interna do país às forças armadas. Através da “Declaração de Buenos Aires”, os líderes sul-americanos reafirmaram seu apoio ao mandatário equatoriano,

condenaram a tentativa de golpe orquestrada pelas forças policiais e prometeram represálias diante de novas rupturas da ordem democrática, tais como fechamento de fronteiras, suspensão do comércio, do tráfico aéreo e de fornecimento de energia, serviços, dentre outros. Os líderes acordaram ainda estabelecer uma cláusula democrática para o bloco regional que seria formalizada através do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL (MOURA, 2016; ROCHA, 2018)⁶¹.

Nada obstante a atuação discreta da diplomacia brasileira – Lula não participou da Cúpula Extraordinária para tratar da crise no Equador, por coincidir com o período de campanha eleitoral no Brasil, mandando no seu lugar o vice-ministro de relações exteriores Antônio Patriota –, o Brasil não se furtou de se posicionar contra os atos de violência e o desrespeito às instituições democráticas equatorianas. A OEA de igual modo condenou o levante policial por meio de resolução aprovada por unanimidade durante sessão extraordinária de seu Conselho Permanente (ROCHA, 2018).

Finalmente, durante a crise diplomática entre a Venezuela e a Colômbia em julho de 2010, o presidente Chávez solicitou a realização de uma reunião extraordinária do Conselho de chanceleres da UNASUL para discutir as acusações feitas por Bogotá, durante sessão do Conselho Permanente da OEA ocorrida dias antes, de que Caracas abrigava guerrilheiros das FARC em seu território. O pedido foi aceito pelo Equador, que ocupava a presidência pro-tempore do bloco regional naquele momento e condenara a omissão do secretário-geral da OEA por não ter interferido e evitado o conflito entre a Venezuela e a Colômbia. O presidente Lula se dispôs a contribuir com a mediação do conflito, pedindo a Chávez para que este assumisse uma posição mais moderada como forma de indicar sua disposição a restabelecer o diálogo político com o novo presidente colombiano eleito, Juan Manuel Santos, que tomaria posse duas semanas depois. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro atuou para que o conflito fosse resolvido no âmbito da UNASUL, sem precisar recorrer à interferência de atores externos ao bloco (G1, 2010a; GIRALDI, 2010; PEIXOTO; JARDIM, 2010).

Embora não se tenha alcançado um consenso ao final da reunião de chanceleres, a UNASUL, através de seu secretário-geral Néstor Kirchner, logrou intermediar um encontro entre os ministros de relações exteriores venezuelano e colombiano, pelo qual foram assentadas as bases para que a solução pacífica do conflito fosse negociada e anunciada pelos presidentes Chávez e Santos em agosto de 2010, com o restabelecimento das relações

⁶¹ Esse Protocolo foi assinado pelos países membros no dia 26 de novembro de 2010, durante a 4ª Cúpula da UNASUL, realizada em Georgetown, Guiana (SANAHUJA, 2012; BOTELHO, 2013).

diplomáticos entre seus países (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010; JARDIM, 2010b; G1, 2010b).

Vale destacar ainda o posicionamento independente e até de questionamento adotado pela UNASUL em relação à OEA e aos EUA em duas outras ocasiões durante o governo Lula⁶². Em 2009, tanto a UNASUL quanto a OEA e os EUA condenaram o golpe militar que destituiu o presidente de Honduras Manuel Zelaya⁶³ e exigiram o retorno do regime democrático no país. Sem embargo, enquanto o bloco regional seguiu questionando a legalidade da realização de novas eleições antes da recondução de Zelaya ao poder, a OEA secundou a posição estadunidense, que, uma vez consumadas as eleições, acabou reconhecendo a formação do novo governo liderado por Perfírio Lobo. Em contraste, o governo Lula se recusou a fazê-lo, após ter concedido asilo a Zelaya na embaixada brasileira em Tegucigalpa⁶⁴ e pressionado o cancelamento do processo eleitoral por meio da convocação do embaixador brasileiro em Honduras e da suspensão da cooperação econômica e militar com Honduras (PECEQUILO, 2010; VALENCIA; RUVALCABA, 2013; OLIVEIRA, 2017).

Também em 2009, um acordo militar assinado pela Colômbia com os EUA que previa a instalação de sete bases militares estadunidenses em território colombiano gerou, em maior ou menor medida, apreensão nos países vizinhos e tornou-se objeto de discussão no âmbito da UNASUL. Segundo as autoridades colombianas, o acordo consistia apenas na renovação da cooperação bilateral com os EUA no combate ao narcotráfico e ao terrorismo associados aos grupos guerrilheiros na região. Mas, para os países vizinhos, o acordo trazia consigo o risco de transbordamento do conflito e desestabilização da região, agravada pela presença de tropas extrarregionais no subcontinente. As maiores críticas vieram dos países bolivarianos liderados por Chávez, para quem o acordo significava uma ameaça à soberania das nações sul-americanas. Mais uma vez, a reação brasileira teve um tom mais moderado, ao enfatizar a necessidade de superar as tensões diplomáticas por meio do diálogo e reconhecer que o acordo constituía matéria de soberania colombiana. Ao mesmo tempo, porém, o governo Lula cobrou garantias de Bogotá e de Washington de que as tratativas ficariam delimitadas ao

⁶² Para uma lista abrangente dos posicionamentos da UNASUL vis-a-vis a OEA, alguns dos quais não abordados nesta tese, ver Oliveira (2017)

⁶³ Zelaya fora destituído do poder sob a acusação de tentar mudar a Constituição nacional em benefício próprio para viabilizar um segundo mandato.

⁶⁴ Apesar de oficialmente a diplomacia brasileira ter negado haver desempenhado papel ativo na volta de Zelaya a Honduras abrigando-o em sua embaixada, o ex-chanceler Lampreia (2009, s.p.) alega que tanto Celso Amorim quanto Lula tinham mantido contato com Zelaya antes de seu retorno ao país e viam, na crise hondurenha, uma oportunidade “de ter um maior protagonismo na defesa da democracia em Honduras, não deixando que esta bandeira fosse primazia de Hugo Chávez”. Para uma versão contrária a de Lampreia (2009), ver Garcia (2009).

território colombiano e de que o combate ao narcotráfico não resultaria em ingerência militar estadunidense na região. Ademais, o governo brasileiro buscou fortalecer os mecanismos da UNASUL para fomentar a confiança entre os Estados-membros e articular uma resposta comum ao narcotráfico, limitando a possibilidade de ingerências extrarregionais (ABDU-HAK, 2013).

Após forte pressão das lideranças sul-americanas por maior transparência nas tratativas militares com os EUA, a Colômbia acabou aceitando discutir o tema no âmbito da UNASUL, a despeito da relutância inicial (VILLA; VIANA, 2010). Para tanto, em um primeiro momento, foi organizada, sob iniciativa do governo Lula, uma cúpula extraordinária em Bariloche, Argentina, para tratar especificamente do tema. No encontro, o Brasil voltou a assumir uma postura de moderação, ao fazer um chamado pelo controle da retórica e valorizar o diálogo franco, porém respeitoso. Dessa forma, Lula afastou-se da proposta venezuelana que defendia a inclusão de um rechaço expresso ao acordo militar na declaração final da Cúpula. Nada obstante, o mandatário brasileiro voltou a enfatizar a importância de que os países membros da UNASUL buscassem, na própria região, as soluções que antes buscavam junto a terceiros, em outros continentes, pedindo apoio do presidente colombiano para criar o CSLT e fortalecer o CDS. No que diz respeito especificamente ao acordo militar com os EUA, Lula voltou a defender a necessidade de garantias jurídicas de que o mesmo não produziria efeitos extrarregionais, e propôs um diálogo direto entre o presidente estadunidense Barack Obama e os mandatários sul-americanos com vistas a debater as relações dos EUA com a América do Sul (ABDU-HAK, 2013).

A declaração publicada ao final da Cúpula de Bariloche reforçou o entendimento das lideranças da região de que: “a presença de forças militares extrarregionais não pode, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e a integridade de qualquer nação sul-americana e em consequência da paz e segurança da região” (UNASUR, 2009a, p. 1, tradução livre)⁶⁵. Em acréscimo, convocou a realização de outra reunião, dessa monta no nível de chanceleres e ministros da defesa, para elaborar medidas de fomento da confiança em matéria de defesa. No mesmo diapasão da Cúpula extraordinária, essa reunião destacou a importância, dentre outras iniciativas, de: i) desenvolver um mecanismo de notificação e registro frente à UNASUL dos acordos de cooperação intrarregionais e extrarregionais em matéria de defesa e segurança; ii) notificar a UNASUL sobre o

⁶⁵ Versão original: “la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región”.

desenvolvimento de exercícios militares com países regionais ou extrarregionais; e iii) garantir que os acordos de cooperação militar firmados pelos países integrantes do bloco regional e que implicassem algum grau de presença em seu território de militares e armamentos provenientes de Estados da região ou extrarregionais não fossem utilizados de modo a atentar contra a soberania, segurança, estabilidade e integridade territorial dos países sul-americanos (UNASUR, 2009b)

Apesar de Washington ter recebido com apreensão a postura brasileira em torno do acordo militar, tida por alguns como “o maior desafio à agenda de segurança dos EUA na América Latina em 2010” (HAKIM, 2012, sp.), o governo Lula passou a ser visto pelas autoridades estadunidenses como uma força estabilizadora na região, capaz de conter a atração que o discurso antiimperialista de Chávez poderia exercer sobre os outros países sul-americanos (BARBOSA, 2011a; 2018). Nesse sentido, do ponto de vista dos EUA, a liderança regional brasileira consubstanciada na UNASUL parecia ser uma alternativa muito mais palatável do que o projeto venezuelano consubstanciado na ALBA. Não é de se estranhar, portanto, o reconhecimento da liderança regional do Brasil nesse período expresso em discursos recorrentes da secretária do Departamento de Estado Condoleezza Rice e do embaixador estadunidense Thomas Shannon (PECEQUILO, 2010, 2013, 2014). Ao transferir para o Brasil o papel de estabilizador regional, Washington podia priorizar sua “guerra ao terror” travada no Oriente Médio sem precisar dar maior atenção à turbulência política de seus vizinhos no continente.

Os esforços de concertação política da UNASUL, contudo, não ficaram restritos à região, muito menos ao continente americano. Com efeito, a articulação dos países sul-americanos com outras regiões do mundo para tratar de diferentes temas da agenda política internacional sempre esteve presente nas declarações finais da CASA e foi reafirmado expressamente no Tratado Constitutivo da UNASUL. Sem embargo, foi sob a liderança brasileira que essa coordenação tomou forma com a realização das primeiras cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA), em 2005, e América do Sul-África (ASA), em 2006.

Nas palavras do ex-chanceler Amorim:

Mesmo em nossas relações externas, procuramos, sempre que possível, assegurar a presença do conjunto da região. Apenas para ilustrar: o nível e relacionamento do Brasil com a África alcançado no governo Lula e as próprias dimensões do nosso país teriam permitido que nossas reuniões de cúpula com aquele continente se dessem no mesmo modelo seguido por outros países, como China e Índia. Isto é, Brasil-África. Foi a convicção de que era necessário trabalhar para fortalecer a identidade sul-americana que nos levou a contrapor, a uma sugestão naquele sentido do presidente Obasanjo, da Nigéria, que essas cimeiras ocorressem no formato

América do Sul-África, que se consubstanciou na ASA. Preocupações semelhantes nos levaram a propor a Cúpula ASPA, e não reuniões Brasil-países árabes (AMORIM, 2013, p. 139).

Por meio da ASPA e da ASA, o Brasil passou a conjugar esforços com os países africanos e árabes na demanda por reformas das principais instituições da ordem internacional, de modo a torná-las mais democrática e equilibrada. De fato, conforme Amorim (2015), tais iniciativas também fizeram parte do objetivo da política externa de Lula de construir um mundo multipolar, livre de decisões unilaterais e hegemônicas. Contribuía, ademais, para a maior projeção do Brasil no mundo e para o fortalecimento da identidade sul-americana na política externa brasileira (AMORIM, 2013).

Para encerrar esta subseção, vale mencionar a atuação brasileira no COSIPLAN, que, do ponto de vista do interesse nacional concebido pelo governo Lula, reunia aspectos de ordem geoestratégica com motivações econômicas que visavam expandir a presença do capitalismo brasileiro nos países da região. Como visto anteriormente, as instituições financeiras multilaterais agrupadas no CCT (BID, CAF e FONPLATA) ocupavam posição central nas decisões de investimentos em infraestrutura na região. Com a criação do COSIPLAN em 2009 e a decisão no ano seguinte de incorporar em sua estrutura a IIRSA, os governos sul-americanos buscaram exercer maior controle político sobre a lógica do projeto de integração física regional, relegando ao CCT um papel estritamente técnico e restrito ao financiamento dos projetos, de sorte a reduzir a influência das agências multilaterais no processo decisório. Com essa mudança institucional, o COSIPLAN assumiu as funções do CDE, braço executivo da IIRSA caracterizado pela baixa participação dos ministros de planejamento e infraestrutura dos países da região. Antes disso, já se vinha observando o aumento da importância prática concedida ao Comitê de Coordenadores Nacionais que, a partir de 2006, passou a ter um espaço formal na discussão das diretrizes da IIRSA sem a presença do CCT (COUTO, 2010; COUTO; PADULA, 2012; PADULA, 2014; FUCCILLE et. al, 2017).

Embutida no COSIPLAN, havia a concepção de que os Estados nacionais deveriam exercer maior presença como agente promotor do desenvolvimento e do projeto de integração regional. No governo Lula, essa concepção se refletiu no impulso à participação mais ativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento dos projetos da IIRSA, por meio da concessão de crédito subsidiado às empreiteiras brasileiras, com destaque para a Odebrecht, OAS e Queiroz Galvão, entre outras, para a realização de

obras de infraestrutura em outros países da América do Sul que não apenas no Brasil⁶⁶ (MEDEIROS; TEIXEIRA JR.; REIS, 2015; FUCCILLE et. al, 2017). Desse modo, além de atender aos interesses capitalistas nacionais, com o incremento do processo de internacionalização das empresas brasileiras na região, o governo Lula mostrava a disposição do Brasil de desempenhar o papel de *paymaster*⁶⁷ do projeto integracionista, ao mesmo tempo em que buscava minar a importância das instituições financeiras multilaterais na IIRSA. Com efeito, de acordo com Couto (2010), Padula (2014) e Medeiros, Teixeira Jr e Reis (2015), os recursos disponibilizados pelo BNDES aos investimentos em infraestrutura na região entre 2005 e 2008 superaram os do CAF, FONPLATA e BID.

Também por essa razão, embora tenha assinado seu convênio constitutivo em 2009, o Brasil não demonstrou tanto entusiasmo na criação do Banco do Sul⁶⁸, idealizado por Chávez para solapar a influência do dólar na região e confrontar as instituições de *Bretton Woods*. Diferentemente do BNDES, cujos empréstimos eram concedidos somente às empresas de nacionalidade brasileira, o Banco do Sul poderia financiar empresas e projetos de toda comunidade sul-americana (COUTO; PADULA, 2012; FUCCILLE et. al, 2017; CARVALHO, 2018). Destarte, o BNDES parecia atender melhor aos interesses econômicos brasileiros na América do Sul, ao mesmo tempo em que se alinhava com a tradição diplomática nacional de não investir no adensamento das instituições regionais, como já mencionado anteriormente.

Segundo Couto e Padula (2012) e Padula (2014), apesar de prever a inserção de diretrizes político-estratégicas alternativas que visariam a superação da racionalidade geoeconômica ao privilegiar os aspectos de ordem geopolítica e de utilidade social, o COSIPLAN não logrou modificar a lógica do regionalismo aberto presente na IIRSA como pretendia, mantendo a priorização da construção de corredores interoceânicos no subcontinente ao invés da maior integração do seu mercado interno.

⁶⁶ Por meio de mudança de seu estatuto social realizada em 2003, o BNDES passou a fornecer suporte a investimentos diretos de empresas brasileiras no exterior. Em 2005, foram aprovadas as normas de financiamento direto internacional que permitiram que o banco se convertesse em um agente do processo de internacionalização de empresas nacionais (MEDEIROS; TEIXEIRA JR.; REIS, 2015)..

⁶⁷ O conceito *paymaster* foi cunhado por Mattli (1999) para designar o país de uma região disposto a exercer o papel de liderança e arcar com os maiores custos do estabelecimento e manutenção de um projeto de integração regional.

⁶⁸ Em 2007, o Brasil assinou a Ata de Constituição do Banco do Sul e, dois anos depois, seu convênio constitutivo, durante a segunda Cúpula da ASA. No entanto, o governo brasileiro só enviou o texto do tratado para discussão no Congresso Nacional em 2011. A criação do Banco do Sul dividia opinião dentro dos setores do próprio governo: enquanto Marco Aurelio Garcia era favorável a ideia, o Ministério da Fazenda e o Banco Central se mostravam reticentes. Em 2015, o Convênio Constitutivo do Banco do Sul foi retirado de pauta a pedido da oposição ao governo Dilma e, desde então, caiu no esquecimento dentro do parlamento brasileiro (VIGEVANI; ARAGASUKU; CARVALHO, 2018).

2.1.2 A UNASUL na Política Externa do Governo Dilma (2011-2016): mudança de escopo, continuidade nos objetivos.

A ascensão do governo Dilma não trouxe mudanças significativas nas principais diretrizes da política externa de Lula para a UNASUL (CERVO; LESSA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016; VILLA, 2017). Com efeito, a prioridade da integração regional se manteve, pelo menos discursivamente (PATRIOTA, 2012; SARAIVA; VELASCO JR., 2016; LYRA, 2018; SARAIVA, 2020). Os esforços passaram a se concentrar, portanto, na consolidação institucional da UNASUL, à semelhança de tantas outras iniciativas lançadas no governo Lula que ainda necessitavam de tempo para maturar (LESSA, 2017). Em mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional em 2012, além de reafirmar a América do Sul como área prioritária da política externa brasileira, Dilma definiu como um dos objetivos de seu governo fortalecer a UNASUL e seus conselhos setoriais (BRASIL, 2012).

Dentro desse objetivo, novos conselhos foram criados, tais como: i) o Conselho Eleitoral da UNASUL; ii) o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSDOT); iii) o Conselho Sul-Americano de Cultura (CSC); iv) o Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (CSCTI); e v) o Conselho Sul-Americano de Educação (CSE). O CSC, CSCTI e o CSE resultaram, na verdade, do desmembramento do antigo COSECCTI. Assim, somados àqueles criados na administração Lula, a UNASUL passou a contar com doze conselhos setoriais durante o governo Dilma. Ademais, foram criadas novas instâncias organizacionais, a exemplo do Fórum de Participação Cidadã; uma sede permanente da secretaria-geral foi construída em Quito, no Equador; e formulou-se um projeto arquitetônico para o estabelecimento do Parlamento Sul-Americano⁶⁹ (BOTELHO, 2013; LUIGI JR.; SOUZA, 2018).

Porém, a maior participação do novo governo petista se deu no COSIPLAN e no CDS. Em 2011, o Brasil exerceu a presidência pro tempore do COSIPLAN, período no qual capitaneou a elaboração e a aprovação do Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022, bem como a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) da infraestrutura da América do Sul (BRASIL, 2012). O primeiro definia os objetivos e as ações a serem desenvolvidas pelo Conselho no período, com destaque, entre outros, para a incorporação de mecanismos de participação social. Enquanto o segundo reunia uma carteira de projetos composta por 531

⁶⁹ O edifício que abrigaria a sede do Parlamento chegou a ser inaugurado em setembro de 2018, mas nunca foi efetivamente utilizado em virtude da crise em que a UNASUL mergulhou após a suspensão do Brasil e de outros quatro países (O GLOBO, 2018).

projetos que totalizavam um volume de investimentos de US\$ 116 bilhões até 2022 (COUTO; PADULA, 2012; PADULA, 2014; FUCCILLE et. al, 2017).

Na reunião de ministros realizada em 2011, também se discutiu a interligação das estruturas de redes de fibras ópticas na América do Sul e a formação de um Anel Óptico Sul-Americano, com vistas a melhorar a qualidade das comunicações, diminuir os custos e promover o intercâmbio de conteúdos gerados no subcontinente. De acordo com Vigevani e Aragusuku (2014) e Fuccille et. al. (2017), tal projeto constituía mais uma evidência do objetivo da UNASUL de assegurar a autonomia regional diante de outros atores do sistema internacional, uma vez que a construção do Anel Óptico Sul-Americano permitiria que uma parte maior do tráfego de dados ocorresse dentro da própria região, sem depender de conexões internacionais, aumentando, com isso, a segurança da comunicação intrarregional.

No âmbito do CDS, o governo Dilma tomou a iniciativa ao sugerir o estabelecimento da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), inaugurada em 2015 e que tinha como finalidade estimular a confiança mútua entre os países da região, estabelecer uma rede de relacionamento permanente entre servidores civis e militares dos ministérios de Defesa dos integrantes da UNASUL, e contribuir para o aprimoramento do processo decisório dos governos nacionais mediante a formação de recursos humanos e o exame de temas de interesse comum na agenda estratégica regional (SOUZA, 2018; RAMALHO, 2021). Um brasileiro, o professor universitário Antônio Jorge Ramalho, foi indicado para assumir o cargo de primeiro diretor da ESUDE, onde permaneceu até o virtual desmantelamento da Escola, anos depois⁷⁰.

No governo Dilma, o CDS e a UNASUL continuaram sendo vistos como instrumentos importantes para a afirmação da autonomia e independência do subcontinente sul americano em relação aos EUA, bem como para a desconcentração do poder mundial na conformação de uma ordem multipolar. Com efeito, nas discussões travadas no CDS que antecederam a criação da ESUDE, Celso Amorim, que se tornara Ministro da Defesa com a ascensão de Dilma, realçou a importância de se criar uma escola de defesa própria da região, desvinculada do Colégio Interamericano de Defesa, este localizado nos EUA e ligado à Junta Interamericana de Defesa (JID) da OEA⁷¹:

⁷⁰ Também sob iniciativa brasileira, foi criado um grupo de trabalho dentro do CDS dedicado a avaliar a viabilidade de projetos de cooperação sul-americana para a fabricação de veículos aéreos não tripulados (VANT) (ABDU-HAK, 2013; SANAHUJA; VERDES-MONTENEGRO, 2021).

⁷¹ A JID é um órgão militar internacional criada em 1942, em plena Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de planejar a defesa coletiva do continente americano diante de agressões externas. Desde 2006, a Junta passou a ser uma entidade da OEA, a quem fornece assessoramento técnico, consultivo e educativo sobre temas relacionados a assuntos militares e de defesa no continente (JID, 2021).

Respeito o Colégio Interamericano; acho que há um papel para ele. Acho, por exemplo, que é um foro, onde nos encontramos com outros amigos caribenhos, centro-americanos, onde aprendemos também questões e ensinamentos importantes dos nossos amigos norte-americanos e canadenses. Mas não tem cabimento, se nós queremos formar uma identidade sul-americana, que não tenhamos um Colégio Sul-Americano de Defesa (AMORIM, 2016, p. 122).

Na grande estratégia brasileira delineada por Amorim (2016), a cooperação regional em matéria de defesa, cuja expressão máxima era o CDS, tinha duas finalidades: i) a construção de uma comunidade coletiva de segurança, de modo a eliminar definitivamente a possibilidade de conflito armado entre os países sul-americanos; e ii) como consequência natural da primeira finalidade, a dissuasão extra-regional diante de eventuais ameaças impostas por terceiros países. Nas palavras do ex-ministro brasileiro:

Essa estratégia cooperativa pretende fomentar relações políticas intensas entre os países da América do Sul, que sirvam, elas mesmas, como elemento de dissuasão extra-regional. Na realidade, é em função dos requisitos de defesa de nossa região diante do sistema global que o conceito de dissuasão ganha toda a sua importância. As imensas riquezas que possuímos, por si mesmas, tornam preocupante nossa atual fragilidade militar. [...] Não podemos confundir o fato de que sejamos pacíficos com a percepção de que permaneçamos indefensos. Ao propormos uma comunidade de segurança coletiva “hacia adentro”, não podemos deixar de trabalhar com a possibilidade de um cenário externo de fragmentação e emprego unilateral da força por terceiros países. Nele, todos os países da América do Sul poderiam se ver afetados. Poderíamos ser prejudicados inclusive por um enfrentamento entre países alheios a nossa região (AMORIM, 2016, p. 24, tradução livre⁷²).

Ao forjar uma identidade sul-americana própria e um polo de poder regional autônomo, a UNASUL e o CDS poderiam contribuir para a construção da “multipolaridade orgânica”, cujo “maior mérito é o de evitar a formação de hegemonias” (AMORIM, 2012a, s.p.). De acordo com Amorim (2012b, s.p.)

A maior contribuição que podemos dar à construção da multipolaridade orgânica, na área da defesa, é seguir trabalhando para a construção dos mais altos níveis de confiança e de cooperação na América do Sul [...] A UNASUL possibilitou não apenas ganhos comerciais e econômicos a seus membros, mas também o incremento da segurança. O Conselho de Defesa Sul-Americano revelou-se de grande valia na resolução de divergências que os países da América do Sul enfrentaram

⁷² Versão original: “Esa estrategia cooperativa pretende fomentar relaciones políticas intensas entre los países de América del Sur, que sirvan, ellas mismas, como elemento de disuasión extra-regional. En realidad, es en función de los requisitos de defensa de nuestra región ante el sistema global que el concepto de disuasión gana toda su importancia. Las inmensas riquezas que poseemos, por si mismas, rinden preocupante nuestra actual fragilidad militar. [...] No podemos confundir el hecho que seamos pacíficos con la percepción de que permanezcamos indefensos. Al proponer una comunidad de seguridad ‘hacia adentro’, no podemos dejar de trabajar con la posibilidad de un escenario externo de fragmentación y empleo natural de la fuerza por terceros Estados. En él, todos los países de América del Sur podrían verse afectados. Podríamos ser perjudicados incluso por un enfrentamiento entre países ajenos a nuestra región”.

coletivamente. O Conselho incorporou ao quadro da integração o temário da cooperação em defesa, balizado pelos princípios da transparência e da confiança.

Destarte, com Dilma na presidência, manteve-se o objetivo do governo Lula de transformar a UNASUL em um bloco de poder regional capaz de projetar-se autonomamente na política mundial:

A América do Sul seguirá sendo prioridade da política externa do meu governo [...] Com a UNASUL, cujo tratado constitutivo entrou em vigor em março último, inauguramos processo histórico de coordenação e de promoção do crescimento mais harmonioso da América do Sul. Nela dialogamos com nossos vizinhos na esfera política, energética, de infraestrutura, de defesa, tecnológica, de saúde e de combate ao narcotráfico, **o que revela o desejo da região de enfrentar, de forma unida, os desafios da globalização e de transformar-se em polo importante do mundo que hoje está se construindo** (ROUSSEFF, 2011a, p. 3-4, grifo nosso).

Deu-se continuidade, ainda que com menor intensidade, à coordenação dos países da UNASUL em iniciativas como a ASA e a ASPA, onde o governo brasileiro seguiu defendendo reformas nas principais instituições da ordem internacional (MRE, 2012a; ROUSSEFF, 2013c). Em outra frente, preservou-se a primazia cedida ao organismo sul-americano enquanto espaço privilegiado para a mediação de conflitos na região, a exemplo da crise no Paraguai em 2012 e na Venezuela a partir de 2013.

No primeiro caso, a UNASUL tomou a dianteira da OEA ao ser a primeira a agir e se posicionar frente o processo de impeachment relâmpago que destituiu do poder o presidente Fernando Lugo em menos de dois dias. O gatilho para a destituição de Lugo, que ficou conhecida como golpe parlamentar ou *golpe blando*, ocorreu em junho de 2012, quando uma operação de reintegração de posse levada à cabo nos arredores da cidade de Curuguaty, no sudeste paraguaio, resultou em um conflito armado entre forças policiais e integrantes do movimento sem-terra, causando 17 mortos e mais de 80 feridos. Lugo foi responsabilizado pelas mortes e acusado de não dar apoio à polícia no confronto com os camponeses, bem como de ser cúmplice do grupo guerrilheiro *Ejército del Pueblo Paraguayo*. Entre os patrocinadores do processo de impeachment figuravam lideranças oligárquicas contrárias à reforma agrária e que faziam oposição ao governo Lugo no parlamento (OLIVEIRA, 2017; ROCHA, 2018).

A rápida destituição do mandatário paraguaio, que só teve duas horas para fazer sua defesa no Senado, suscitou questionamentos a respeito da legalidade do processo e da ruptura da ordem democrática no país. Assim que tomaram conhecimento da abertura do processo de impeachment, os chefes de Estado da UNASUL, entre os quais a presidenta Dilma,

convocaram uma reunião extraordinária na qual decidiram enviar uma missão diplomática, composta pelo secretário-geral do bloco regional e chanceleres dos países membros, para acompanhar o impeachment. Na ocasião, a UNASUL emitiu um comunicado dando apoio ao povo paraguaio e ao presidente Lugo, usando como base a cláusula democrática do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL (MOURA, 2016; OLIVEIRA, 2017).

A despeito dos esforços diplomáticos, o impeachment de Lugo acabou se concretizando em 22 de junho de 2012. Sete dias depois, uma nova reunião extraordinária foi convocada no âmbito do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo da UNASUL em conjunto com o MERCOSUL, para discutir especificamente a questão paraguaia. Fruto da reunião, os líderes sul-americanos decidiram condenar, com veemência, os acontecimentos no país vizinho, deixando claro o entendimento de ter havido ruptura democrática com a destituição de Lugo. Em acréscimo, decidiu-se suspender o Paraguai do bloco sul-americano e de outras iniciativas regionais, como o MERCOSUL. Por fim, acordou-se formar um grupo de alto nível com vistas a acompanhar e avaliar a situação do Paraguai nos meses seguintes, até as próximas eleições no país. Nada obstante terem sido descartadas sanções econômicas, a UNASUL enviou uma missão para acompanhar as eleições no Paraguai em abril de 2013, quando então um novo presidente foi democraticamente eleito, Horácio Cartes, e o país foi readmitido no bloco regional (MOURA, 2016; ROCHA, 2018).

Diferentemente da UNASUL, a OEA levou duas semanas para se posicionar a respeito da crise paraguaia e enviar uma comissão ao país. Alinhada ao posicionamento dos EUA, a organização hemisférica rejeitou a suspensão do Paraguai e enxergou o impeachment de Lugo dentro da “normalidade do processo democrático”. Enquanto líderes sul-americanos chamavam seus embaixadores no Paraguai para consultas (e.g. Brasil, Uruguai, Colômbia, Chile e Peru), ou até mesmo por tempo indeterminado (e.g. Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela), a OEA não tardou em reconhecer a legitimidade do governo de Federico Franco, que assumiu o comando de forma interina após a queda de Lugo (MOURA, 2016; OLIVEIRA, 2017, p. 84).

Entretanto, foi na crise venezuelana que a superação da OEA pela UNASUL se mostrou mais notória, pelo menos em um primeiro momento. As origens da crise remontam a eleição presidencial de Nicolás Maduro por uma margem apertada após a morte de Chávez, no início de 2013. A oposição, liderada pelo candidato derrotado Henrique Capriles, levantou suspeitas e passou a questionar os resultados das urnas. As manifestações contra o governo começaram em junho de 2013, quando a auditoria das eleições confirmou a vitória de

Maduro. Enquanto a OEA denunciou a falta de transparência das eleições, a UNASUL, que havia enviado uma missão eleitoral para acompanhar o processo, reconheceu o novo mandatário venezuelano (OLIVEIRA, 2017; CEVALLOS; MOULY, 2019).

Nos primeiros meses de 2014, os protestos contra o novo governo venezuelano voltaram a se acirrar, acompanhados por uma escalada da violência. Motivados pela deterioração do quadro econômico, assinalado pelo aumento da inflação e da pobreza, os confrontos entre policiais e manifestantes resultaram em 43 mortes e 486 feridos. Diante da gravidade da situação, tanto a OEA quanto a UNASUL se propuseram a fazer a mediação do conflito entre a oposição e o governo. Maduro, no entanto, rejeitou a oferta hemisférica. Em março de 2014, foi convocada uma reunião extraordinária do Conselho de chanceleres da UNASUL para discutir a situação na Venezuela, oportunidade em que foi decidido, a pedido de Caracas, o envio de uma delegação ao país para buscar restabelecer o diálogo entre as partes do conflito⁷³. A delegação, composta por chanceleres do Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Bolívia, Suriname e Uruguai, entabulou conversações com diversos segmentos da sociedade civil, representantes do governo e da oposição, tendo seu papel de mediação reconhecido por ambos os lados (OLIVEIRA, 2017; LEGLER; GARELLI-RÍOS, 2018; PAREJA, 2018; CEVALLOS; MOULY, 2019).

Para dar continuidade aos esforços diplomáticos de mediação e diálogo político, foi estabelecida uma comissão tripartite da UNASUL, também conhecida como *troika*, formada pelos chanceleres do Brasil, Colômbia e Equador. De acordo com Cevallos e Mouly (2019), um dos êxitos obtidos pela *troika* sob o auspício do Vaticano, que também enviara um núncio para participar do processo de mediação, foi a interrupção imediata da violência. Além disso, governo e oposição concordaram em discutir soluções para os problemas econômicos que assolavam a Venezuela, bem como em formar uma comissão da verdade com vistas a investigar os atos de violência perpetrados no início de 2014. Os avanços, contudo, tiveram vida curta, após integrantes da oposição venezuelana decidirem se retirar da mesa de negociação diante da negativa do governo Maduro de permitir a liberação de presos políticos. Em acréscimo, havia a percepção de que o secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, era próximo a Maduro e não estava agindo de maneira imparcial no processo de mediação (LEGLER; GARELLÍ-RIOS, 2018; CEVALLOS; MOULY, 2019).

⁷³ Ainda em fevereiro de 2014, a UNASUL emitira comunicado do CDS sobre a situação na Venezuela, em que evocava os princípios de auto-determinação dos povos, soberania, integridade territorial e não intervenção, ao mesmo tempo em que prestava solidariedade ao povo venezuelano e apelava para o cumprimento da ordem constitucional (MOURA, 2016).

Apesar disso, o bloco regional seguiu atuando na crise venezuelana. Em março de 2015, após reunião do Conselho de Ministros da UNASUL convocada para discutir a situação na Venezuela, os líderes sul-americanos emitiram um comunicado conjunto repudiando a decisão de Washington de classificar a crise venezuelana como uma ameaça à segurança nacional dos EUA e de estipular sanções econômicas contra Caracas (MOURA, 2016; CEVALLOS; MOULY, 2019). Segundo o comunicado, a iniciativa estadunidense constituía uma medida unilateral que colocava em risco princípios do direito internacional, como o respeito à soberania e autodeterminação dos povos e a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados (MRE, 2015a).

Ainda no mês de março do mesmo ano, a *troika* de chanceleres fez uma nova visita a Venezuela, ocasião na qual voltou a entabular conversações com integrantes do governo e da oposição, reforçou sua disposição em contribuir para o diálogo político e pacífico entre as partes e fez cobranças para que as eleições legislativas marcadas para o fim daquele ano fossem mantidas (MRE, 2015b). A esse propósito, foi acordado que a UNASUL enviaria uma missão de observação para acompanhar o andamento das eleições no país. Nada obstante a demora do Conselho Nacional Eleitoral venezuelano em confirmar a indicação de Nelson Jobim para chefiar a missão eleitoral da UNASUL - o que foi interpretado pelo Tribunal Superior Eleitoral brasileiro como uma recusa⁷⁴ - a missão, ao fim, foi aprovada e participou das eleições legislativas na Venezuela, reconhecendo os resultados das urnas que empoderaram os representantes da oposição no parlamento (MOURA, 2016)⁷⁵. Conforme Legler e Garellí-Rios (2018), a UNASUL foi a única organização internacional autorizada a enviar uma missão eleitoral ao país, uma vez que a justiça venezuelana declinara as propostas de mesmo teor feitas pela OEA e pela União Europeia.

Nos estertores do governo Dilma, a UNASUL ainda faria mais duas reuniões de seu Conselho de Ministros para tratar da crise venezuelana: uma em janeiro e outra em abril de 2016. Nesta última, sob sugestão de Maduro, foi acordado o lançamento de um novo processo de mediação, dessa monta a ser conduzido pelos ex-presidentes da Espanha, José Luis Rodríguez Zapatero, do Panamá, Martín Torrijos, e da República Dominicana, Leonel Fernández, com o apoio da UNASUL e do Vaticano. A partir de então, a atuação do bloco regional nas tentativas de construção do diálogo político se restringiu a Samper e seus

⁷⁴ Embora Nelson Jobim realmente tenha desistido de participar da missão eleitoral da UNASUL, o Brasil enviou o embaixador Antonino Lisboa Mena Gonçalves para acompanhar o processo eleitoral na Venezuela na qualidade de assistente do Chefe da missão (MRE, 2015c).

⁷⁵ Consoante os dados apresentados por Moura (2016), nas eleições de 2015, a oposição venezuelana tornou-se maioria no parlamento, ocupando 107 cadeiras contra apenas 55 assentos de lideranças do governo.

assessores, tornando-se praticamente nula a participação do Brasil (LEGLER; GARELLÍ-RIOS, 2018; PAREJA, 2018; CEVALLOS; MOULY, 2019; VELASCO JR., 2019).

Do ponto de vista da política externa brasileira, observa-se que, desde o início da crise venezuelana em 2013, o governo Dilma procurou exercer o papel de mediador do conflito com vistas a restabelecer os canais de diálogo nacional, sobretudo através da *troika* de chanceleres formada no seio da UNASUL. Com efeito, a ex-presidenta petista buscou priorizar a atuação do bloco regional na solução do conflito de modo a evitar a interferência de organismos extrarregionais, especialmente a OEA, como fica claro em seu discurso durante cerimônia de formatura de diplomatas no Instituto Rio Branco:

Nos últimos anos, a Unasul teve um papel extremamente equilibrado, democrático e estabilizador, na América Latina, aliás, na América do Sul, no nosso hemisfério sul. **A Unasul se constituiu [...] num elemento fundamental para que se afirmasse a democracia neste continente, em especial quando consideramos o acontecido no Paraguai e na Venezuela. O mundo multipolar que está se desenhando exige que a América do Sul dê uma resposta conjunta aos desafios,** ao mesmo tempo aprofundando sua integração econômica, social, política e cultural, em matéria de economia, relações comerciais e investimento, em matéria de defesa, em matéria do diálogo e da articulação política, **fazendo com que esta região seja capaz, ela mesma, de solucionar os seus problemas e não necessite de nenhuma intervenção externa a ela** (ROUSSEFF, 2013a, p. 72, grifo nosso).

Ao mesmo tempo em que buscava exercer um papel ativo na UNASUL, o governo Dilma trabalhou para esvaziar a discussão da crise venezuelana no âmbito da OEA. Na reunião do Conselho Permanente (CP) desta organização ocorrida em março de 2014, convocada pelo Panamá para discutir a situação na Venezuela, o Brasil se opôs ao projeto de resolução panamenho que previa a realização de uma reunião dos chanceleres americanos para avaliar a questão (CATANHÊDE, 2014; FOLHA DE SÃO PAULO, 2014a). Por outro lado, o governo brasileiro secundou projeto de resolução alternativo, de tom mais brando e enxuto, aprovado ao final da reunião, que prestava solidariedade ao povo e governo venezuelanos, fazia uma defesa do princípio da não intervenção em assuntos internos dos Estados, conclamava as partes ao diálogo e condenava os atos de violência e intolerância no país, contrariando, assim, as preferências dos EUA e seus aliados, que votaram contra a resolução⁷⁶ (OEA, 2014; OLIVEIRA, 2017; LEGLER; GARELLI-RÍOS, 2018).

⁷⁶ A resolução, intitulada *Solidariedade e Apoio à Institucionalidade Democrática, ao Diálogo e à Paz na República Bolivariana da Venezuela*, foi aprovada com 29 votos a favor e 3 contra, sendo os países contrários os EUA, o Canadá e o Panamá. Na prática, o documento significou o reconhecimento tácito da eleição de Maduro em 2013, conferindo legitimidade ao governo venezuelano (OLIVEIRA, 2017; LEGLER; GARELLI-RÍOS, 2018).

Com efeito, durante o governo Dilma, a política externa brasileira para a OEA foi caracterizada por um perfil baixo, pela percepção de que o arranjo hemisférico havia perdido importância e, mais do que isso, por uma posição crítica em relação à suposta seletividade e instrumentalização dos direitos humanos em detrimento dos princípios da soberania e não-intervenção. A expressão máxima do descontentamento brasileiro veio após a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitir medida cautelar, em 2011, solicitando a suspensão da construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, no Pará. Em resposta, além de suspender temporariamente a candidatura brasileira a uma das vagas na Comissão e vetar o repasse de verbas à entidade prevista para o ano, o governo Dilma convocou de volta ao país o embaixador brasileiro na OEA, Ruy Casaes (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014, 2015).

A partir de então, embora nunca tenha questionado a validade e legitimidade dos acordos e tratados firmados no âmbito da organização americana, e mesmo depois de ter recebido uma carta de retratação da mesma, o Brasil se juntou a outros países na demanda por reformas do CIDH. Em 2013, o candidato brasileiro, Paulo Vanucchi, foi eleito para ocupar uma das sete vagas da Comissão, mas o governo Dilma só voltou a indicar outro embaixador para a OEA em 2015, quatro anos depois do imbróglia diplomático em torno de Belo Monte (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014, 2015).

Apesar da manutenção dos objetivos e da orientação estratégica formulados no governo Lula, o ativismo diplomático brasileiro na região, em particular em relação à UNASUL, foi reduzido sob o comando de Dilma (CORNETET, 2014; CERVO; LESSA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016; SARAIVA; VELASCO JR., 2016; ROCHA, 2021). De acordo com os dados levantados por Jaeger (2016), a América do Sul permaneceu sendo a região mais visitada pela ex-presidenta quando comparado com outras partes do mundo. O número de viagens presidenciais, contudo, diminuiu: enquanto Lula viajou 53 vezes aos países sul-americanos entre 2003 e 2007, Dilma realizou apenas 28 viagens ao subcontinente em cinco anos de governo, isto é, um pouco mais da metade das viagens feitas por Lula. A análise de Jaeger (2016) também demonstra uma mudança de natureza qualitativa nas viagens realizadas por Dilma: enquanto no governo Lula 55% dos encontros diplomáticos realizados nos países sul-americanos foram acompanhadas pela assinatura de atos internacionais, no governo Dilma, esse número foi de apenas 25%.

No que diz respeito especificamente à CASA/UNASUL, observa-se uma ligeira queda na participação de Dilma nas reuniões promovidas pelo bloco regional, como pode ser visto na tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Participação dos presidentes Lula e Dilma nas Cúpulas da UNASUL, ASA e ASPA.

Presidente Lula (2005-2010)				Presidenta Dilma (2011-2016)		
Participou			Não Participou	Participou		Não Participou
I Cúpula ASPA, (Brasília, 10-11/05/2005)	I Cúpula UNASUL (Brasília, 23/05/2008)	Cúpula Extraordinária UNASUL (Bariloche, 28/08/2009)	Cúpula Extraordinária UNASUL (Buenos Aires, 01/10/2010)	Cúpula Extraordinária UNASUL (Mendoza, 29/06/2012)	Cúpula Conjunta BRICS-UNASUL (Brasília, 16/07/2014)	V Cúpula Ordinária UNASUL (Assunção, 27/10/2011)
I Cúpula Ordinária CASA (Brasília, 30/09/2005)	II Cúpula Ordinária UNASUL (15/09/2008)	II Cúpula ASA (Ilha de Margarita, 26-27/09/2009)		III Cúpula ASPA (Lima, 02/10/2012).	Cúpula Extraordinária da UNASUL (Quito, 05/12/2014)	VI Cúpula Ordinária UNASUL (Lima, 30/11/2011)
I Cúpula ASA (Abuja, 30/11/2006)	II Cúpula ASPA (Doha, 31/03/2009)	IV Cúpula Ordinária UNASUL (Buenos Aires, 04/05/2010)		III Cúpula ASA (Malabo, 22/02/2013)		IV Cúpula ASPA (Riade, 10-11/11/2015)
II Cúpula Ordinária CASA (Cochabamba, 08-09/12/2006)	III Cúpula Ordinária UNASUL (Quito, 10/08/2009)			VII Cúpula Ordinária UNASUL (30/08/2013)		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados da Biblioteca da Presidência da República e da série Resenhas de Política Exterior do Brasil.

Entre 2005 e 2010, Lula deixou de comparecer somente a uma das nove cúpulas da CASA/UNASUL, levando-se em conta tanto reuniões extraordinárias quanto ordinárias. Durante o governo Dilma, foram realizadas sete cúpulas ao todo, das quais a líder petista se ausentou de duas. Lula participou de todas as cúpulas da ASA e da ASPA, onde também estavam presentes os chefes de governo dos demais países sul-americanos. Dilma, por sua vez, não compareceu à última cúpula da ASPA, realizada em 2015.

Conforme Souza (2018), também se observou no governo Dilma, sobretudo nos últimos anos da gestão petista, uma diminuição do nível de participação de representantes brasileiros de alto escalão nas reuniões setoriais da UNASUL, havendo casos de o Brasil ter sido o único país dentre os demais a não enviar representantes. Consoante Jaeger (2016), no âmbito do COSIPLAN, Dilma não logrou firmar acordo algum em relação a grandes obras estruturantes dos Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA. Além disso, houve uma redução no ritmo do aumento da carteira de projetos da IIRSA, tanto em termos de quantidade de obras quanto em termos de investimentos. Também foi menor a diversidade de países parceiros com os quais os empreendimentos de infraestrutura foram realizados e boa parte dos

projetos já existentes foram abandonados ou, então, repassados a empresas estrangeiras, especialmente da China (COSIPLAN, 2015; JAEGAR, 2016; SARAIVA; VELASCO JR., 2016; SOUZA, 2018).

Esse conjunto de evidências, somado a percepção, ventilada pelos meios de comunicação, de que o Brasil perdera interesse pela UNASUL com o passar do tempo, indica que Dilma estava menos disposta do que seu antecessor a desempenhar o papel de *paymaster* do projeto de integração regional da América do Sul (CARMO, 2014; SARAIVA; VELASCO JR., 2016; SOUZA, 2018; CASARÕES, 2020; SARAIVA, 2020). Talvez, o momento mais evidente da perda de capacidade e vontade política por parte do governo Dilma de exercer liderança regional tenha se dado nos primeiros meses de 2016, quando a líder petista desistiu de participar do processo de mediação da crise na Venezuela para concentrar-se totalmente no manejo da política doméstica e de sua sobrevivência no governo.

Todavia, mesmo nos momentos mais difíceis e sob forte pressão de grupos da oposição, que passaram a exigir uma posição mais assertiva do Brasil no tocante a situação venezuelana, o governo Dilma jamais deixou de defender o diálogo político e valorizar a UNASUL enquanto mecanismo de solução pacífica dos conflitos políticos na região, tendo em vista evitar a ingerência de forças externas. De acordo com Mauro Vieira, chanceler do governo Dilma em 2015,

Em nossa região, temos uma longa tradição de convivência harmônica com nossos vizinhos, que não nos foi legada, e sim conquistada ao longo de muitos anos de atuação diplomática. Nosso objetivo é fortalecer ainda mais os mecanismos de construção de consensos políticos e solução pacífica de diferenças. Bem o demonstra a UNASUL, que é um importante instrumento para o encaminhamento pacífico de problemas políticos no continente (VIEIRA, 2015a, p. 43).

No mesmo diapasão, ao ser questionada em uma entrevista se o Brasil, enquanto potência regional, não deveria se posicionar de forma mais contundente na crise venezuelana, Dilma assim respondeu:

Eu acho que muita gente gostaria que nós virássemos as costas para a Venezuela, como durante muito tempo foi feito com Cuba. [...] Nós não somos golpistas no Brasil, nós não somos a favor de interferências e intervenções dentro de países irmãos. Nós não fazemos isso. Nós somos um país eminentemente pacífico. Muita gente gostaria que nós tivéssemos uma posição de distanciamento em relação à Venezuela [...] Colocar a Venezuela como sendo uma ameaça aos EUA não é algo que contribui para uma maior democracia [no país], contribui para radicalizar posições. [...] O Brasil tem que ser uma ponte para o diálogo, para o entendimento, contra todos os processos de intolerância. Obviamente, em relação a rupturas democráticas, nós teremos sempre uma posição muito firme de rejeição. Nós não aceitaremos rupturas democráticas, golpes na oposição ou golpes depondo governos (ROUSSEFF, 2015, s.p.).

É certo que, com o acirramento da crise venezuelana após as eleições legislativas de 2015, o governo brasileiro passou a adotar um tom mais incisivo com o presidente Maduro, cobrando garantias de que os resultados das urnas fossem respeitados (MRE, 2015d, 2016a). Entretanto, fazendo uso de um raciocínio contrafactual, parece inconcebível imaginar que, em algum momento futuro, Dilma viesse sequer a cogitar a possibilidade de suspender a participação brasileira na UNASUL em função de desavenças com a Venezuela. Como veremos na próxima subseção deste capítulo, isso só seria possível com a ascensão do governo Temer em meados de 2016.

2.1.3 A UNASUL na Política Externa do Governo Temer (2016-2018): da suspensão da participação brasileira à intenção frustrada de retorno.

A ascensão de Temer à presidência da República foi assinalada, logo de imediato, por uma profunda tensão diplomática protagonizada pelo novo chanceler brasileiro, José Serra (2016-2017), vinculado ao PSDB, o secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, e governantes de esquerda na região. Diante da ameaça de Samper, em meio ao processo de impeachment de Dilma, de que, eventualmente, a cláusula democrática da UNASUL pudesse vir a ser invocada no caso brasileiro, o Itamaraty, sob o comando de Serra, emitiu uma nota oficial de repúdio às declarações de Samper, classificando-as de falsas, infundadas e incompatíveis ao mandato que lhe fora incumbido pelos países integrantes do bloco regional (MRE, 2016b). Ao longo de 2016, quatro outras notas de mesmo teor foram direcionadas aos governos de Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua e El Salvador, igualmente críticos à forma como o processo de destituição de Dilma fora conduzido no Brasil (MRE, 2016c, 2016d, 2016e, 2016f).

Foi nesse contexto que Serra anunciou, como uma das prioridades de sua gestão à frente do Itamaraty, a elaboração de uma “Nova Política Externa Brasileira [...] a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”, em referência quase explícita às administrações petistas e sua aproximação aos governos de esquerda na América do Sul (SERRA, 2016a, p. 62). Havia a percepção de que tal aproximação ocorreria em detrimento das relações diplomáticas com outros países, em especial os desenvolvidos, a exemplo dos EUA. Com efeito, em entrevista a um jornal brasileiro, Aloysio Nunes, senador psdebista que substituiria Serra no comando da chancelaria em março de 2017, afirmou que a UNASUL havia sido

inspirada em “um certo (sic) antiamericanismo ginasial” (NUNES FERREIRA, 2018, apud OTTA, 2018, s.p.).

Apesar de esposar um perfil mais moderado em comparação a Serra, o presidente Temer também partilhava da crítica ao viés ideológico e partidário da política externa dos governos petistas, preconizando a defesa de um suposto interesse nacional isento de preferências e escolhas políticas: “Nada de visões de mundo enviesadas, que, de antemão, privilegiem certas categorias de países em detrimento de outras: A nossa é visão sem preconceitos e sem dogmatismos, que se orienta, ao contrário, pelas premências e pelos anseios da sociedade brasileira, à qual servimos”. (TEMER, 2018a, p. 40)

Sem embargo, de acordo com Saraiva e Velasco Jr. (2016) e Casarões (2016, 2020), a diplomacia conduzida por Serra foi caracterizada pelo objetivo eminentemente político de desconstruir o legado dos anos Lula e Dilma e marcar diferença em relação às orientações de política externa das administrações petistas. Nada obstante o discurso favorável à integração latino-americana, os esforços de integração regional da América do Sul foram abandonados no governo Temer (NUNES FERREIRA, 2017a; TEMER, 2018a; CASARÕES, 2020). De fato, a UNASUL praticamente caiu no esquecimento das autoridades brasileiras. Para começar, em seus respectivos discursos de posse, nenhum dos dois chanceleres tucanos sequer mencionou o bloco regional (SERRA, 2016a; NUNES FERREIRA, 2017b).

Na mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional referente ao primeiro ano da administração Temer, a UNASUL foi citada apenas em um parágrafo, no qual o governo brasileiro afirmava, de maneira simples e vaga, que o bloco regional seguiria sendo um fórum de articulação política dos países sul-americanos. Porém, o documento fazia uma ponderação, ao ressaltar a necessidade de que os objetivos deste fórum fossem bem definidos e não duplicassem as atribuições de outros organismos regionais. Nenhuma palavra foi dita a respeito da importância da UNASUL na promoção da governança da América do Sul ou na mediação da crise venezuelana (BRASIL, 2017). Na mensagem presidencial do ano seguinte, o bloco regional não recebeu uma menção sequer (BRASIL, 2018).

No plano das ações concretas, o abandono do projeto de integração regional edificado na UNASUL também se fez sentir. Desde 2016 até 2018, com o término do seu governo, Temer deixou de honrar os pagamentos brasileiros anuais à Organização no montante de US\$ 12,7 milhões, cerca de 50 milhões de reais à época, comprometendo ainda mais o funcionamento da mesma (GONÇALVES, 2019). O contingenciamento de recursos igualmente se refletiu na carteira de projetos de infraestrutura da IIRSA no âmbito do

COSIPLAN. Se, no governo Dilma, o ritmo de crescimento de novas obras diminuiu, no governo Temer, a quantidade total de projetos decresceu. O próprio relatório técnico do COSIPLAN produzido pela presidência *pro tempore* argentina para avaliar o andamento dos projetos atesta esse fato, dando especial ênfase à redução dos aportes brasileiros e argentinos. Segundo o documento, a despeito do aumento nominal dos valores investidos entre 2016 e 2017, “a quantidade total de projetos da carteira reduziu. Grande parte dos que foram excluídos da carteira pertenciam a Argentina e Brasil. Isso se deve a uma revisão profunda das prioridades de investimento por parte dos novos governos de ambos os países”⁷⁷ (COSIPLAN, 2017, p. 61, tradução livre).

Por inércia, as reuniões dos conselhos setoriais da UNASUL continuaram ocorrendo pelo menos até fins de 2017 (SANAHOJA; ESCÁNEZ, 2020; COSIPLAN, 2022). As atividades dos grupos de trabalho lograram perdurar por mais tempo. O ESUDE, por exemplo, somente encerrou suas atividades em 2019, quando o Brasil oficializou sua saída da UNASUL (RAMALHO, 2021). Entretanto, desde 2015, mais nenhuma reunião de cúpula foi organizada, tampouco o governo Temer demonstrou qualquer interesse em viabilizá-las. De igual modo, foram descontinuadas as cúpulas ASPA e ASA, não havendo registro de tais fóruns inter-regionais nos discursos e documentos oficiais do governo. Com efeito, o declínio do ativismo presidencial brasileiro na região aprofundou-se ainda mais com Temer. Em pouco mais de dois anos e meio de governo, o mandatário brasileiro realizou apenas dez viagens a países sul-americanos, uma a menos do que Dilma em seu breve segundo mandato de um ano e cinco meses.

Ademais, o governo Temer passou a promover iniciativas regionais que marginalizavam a importância da UNASUL ou até mesmo desvirtuavam as finalidades estratégicas pelas quais o organismo havia sido inicialmente concebido. Em novembro de 2017, por exemplo, a convite do Brasil, os EUA, ao lado da Colômbia e do Peru, participaram de um exercício militar conjunto intitulado *Amazonlog 17*, em Tabatinga, na região da tríplice fronteira amazônica. Considerada pelos próprios militares uma experiência inédita, por sua natureza e magnitude, a operação militar - baseada em ação similar promovida pela OTAN na Hungria, em 2015, da qual o Brasil participou como observador - simulou a criação de uma base militar multinacional de caráter logístico e temporário, visando atender, sobretudo,

⁷⁷ Versão original: “la cantidad total de proyectos de la cartera se redujo. Gran parte de los que fueron excluidos de la cartera pertenecían a Argentina y Brasil. Esto se debe a una revisión profunda de las prioridades de inversión por parte de los nuevos gobiernos de ambos países”.

emergências humanitárias causadas por desastres naturais e imigrações em massa oriundas da Colômbia e da Venezuela. No entanto, autoridades militares brasileiras admitiram que, entre os objetivos da operação, figurava também o apoio ao enfrentamento de atividades ilícitas, como tráfico de armas e de drogas, através de maior fiscalização na região e da criação de uma doutrina de emprego para o combate de crimes transfronteiriços, (BETIM, 2017; GARCIA; BENASSATO, 2017; KAWAGUTI, 2017a; SENRA, 2017).

Representantes de mais de 20 países foram convidados a participar na qualidade de observadores, entre os quais Venezuela, Argentina, Equador, México, Rússia, Alemanha, França e Reino Unido. Porém, a participação mais expressiva veio dos países diretamente envolvidos no exercício militar, os únicos a enviarem tropas e equipamentos⁷⁸ e a integrarem o Estado-Maior Combinado, responsável por definir as estratégias de operação (KAWAGUTI, 2017a; OPERAMUNDI, 2017; VETTORAZZO, 2017a). O CDS e a JID também foram convidados a participar. Esta colaborou na criação de um centro de controle logístico multinacional no Ministério da Defesa (MD). Por outro lado, não há registro sobre como se deu a participação do CDS, se é que ela realmente aconteceu (OPERAMUNDI, 2017; ZIBECCHI, 2017; CORONEL DA RESERVA⁷⁹, 2021).

O *Amazonlog 17* sofreu diversas críticas em amplos setores da sociedade brasileira, desde lideranças políticas até intelectuais e forças sindicais. Para o ex-chanceler e ministro da defesa Celso Amorim, por exemplo, a iniciativa enfraquecia a identidade sul-americana em matéria de defesa que vinha sendo forjada no âmbito da UNASUL, por meio do CDS e da ESUDE, ao dar lugar a concepções de segurança hemisférica encampadas pela OEA, que davam especial ênfase à militarização do combate ao narcotráfico (AMORIM, 2017). Na mesma linha de raciocínio, o professor universitário Samuel Alves Soares argumentou que o *Amazonlog 17* representava um alinhamento à política de segurança e defesa preconizada pela OEA sob a liderança dos EUA, na qual as forças armadas latino-americanas passariam cada vez mais a desempenhar um papel de polícia no enfrentamento às ameaças à segurança interna, ao invés de dissuasão de ameaças externas. Desse modo, o exercício militar fragilizava o CDS bem como a UNASUL de modo geral, ao permitir a ingerência de forças extrarregionais no subcontinente (KAWAGUTI, 2017a).

Segundo o ex-diretor da ESUDE, professor Jorge Ramalho, ao não convidar a participação de tropas venezuelanas, a manobra militar tinha como intuito fazer uma

⁷⁸ O Brasil participou com 1533 tropas e 12 aeronaves militares; a Colômbia, com 150 tropas e seis aeronaves militares; o Peru, com 120 tropas e duas aeronaves militares; e os EUA, com 31 tropas e uma aeronave militar (GARCIA; BENASSATO, 2017; KAWAGUTI, 2017).

⁷⁹ Por razões de confidencialidade, nosso entrevistado pediu anonimato.

provocação à Caracas, que, naquele momento, vivenciava uma crescente no conflito interno entre governo e oposição (RAMALHO, 2021). Além de Amorim (2021), essa visão era compartilhada por Lindbergh Farias, então líder da bancada do PT no Senado, segundo quem o objetivo real do *Amazonlog 17* era inserir as Forças Armadas brasileiras na órbita estratégica dos EUA, constituindo evidências nesse sentido a participação do Peru e da Colômbia, países cujos governos estavam alinhados a Washington. Já o deputado Glauber Braga, do partido Socialismo e Liberdade (PSOL), encaminhou requerimento ao então ministro da Defesa, Raul Jungmann, e ao comandante do Exército, general Eduardo Villas Boas, solicitando informações sobre a participação de militares estadunidenses. Conforme o parlamentar, a iniciativa poderia representar um risco à soberania nacional bem como de subordinação do Exército brasileiro (BETIM, 2017; OPERAMUNDI, 2017).

Todas essas críticas foram rechaçadas e encaradas como “teoria da conspiração” pela caserna brasileira. Embora reconhecessem que o *Amazonlog 17* propiciava o aprofundamento das relações com os EUA, as autoridades militares negaram que esse movimento ocorria em detrimento das relações com os países sul-americanos. O objetivo não era pressionar o regime Maduro, mas sim desenvolver as capacidades operacionais das Forças Armadas nacionais e promover a presença do Estado brasileiro na Amazônia. Nesse sentido, o motivo do convite feito aos militares estadunidenses resumia-se a uma questão estritamente técnica, a saber, a vasta experiência dos EUA nas operações de cunho humanitário em catástrofes naturais (BETIM, 2017; KAWAGUTI, 2017b; OPERAMUNDI, 2017; VETORAZZO, 2017b; CORONEL DA RESERVA, 2021).

Seja como for, a operação militar ocorreu em um contexto assinalado por uma série de novos acordos entre as Forças Armadas do Brasil e dos EUA, além de visitas de autoridades estadunidenses a instalações brasileiras com vistas a estreitar as relações militares entre os dois países. Com efeito, alguns meses antes da realização do *Amazonlog 17*, as instalações do Comando Militar da Amazônia, onde o treinamento conjunto teve lugar, havia recebido a visita do chefe do Comando Militar do Sul (*SOUTHCOM*, na sigla em inglês) das Forças Armadas dos EUA, o major-general Clarence K. K. Chinn, que fora condecorado em Brasília com a medalha da Ordem do Mérito Militar (SENRA, 2017). Um ano depois, foram iniciadas conversações para que integrantes do exército brasileiro atuassem no Comando estadunidense, rompendo, assim, com a tradição diplomática brasileira de enviar militares apenas para missões multilaterais, como aquelas sob o comando da ONU (CONJUNTURA LATITUDE SUL, 2019a).

Ainda no campo da segurança e defesa, foi realizada em Brasília, no dia 16 de novembro de 2016, a primeira Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras, envolvendo os ministros de Relações Exteriores, do Interior, da Defesa, da Justiça, de Segurança e de Controle de Drogas de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. O encontro visava aprimorar a integração entre as polícias e os serviços de inteligência dos países da região, bem como estabelecer e intensificar os mecanismos de colaboração no combate ao crime transnacional, com destaque para narcotráfico, o contrabando, o descaminho e a pirataria, o tráfico de armas e de pessoas, e a lavagem de dinheiro (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2016; BRASIL, 2017, 2018).

Três aspectos centrais chamam atenção na iniciativa brasileira. Primeiro, o encontro não abrangeu todos os países sul-americanos, limitando-se à região do cone sul do subcontinente. Segundo, a reunião ocorreu às margens da estrutura institucional da UNASUL, ou seja, fora dos conselhos setoriais criados especificamente para discutir esses temas, como o CSPMD e o CSDOT, mencionados anteriormente⁸⁰. Por fim, observa-se a ascensão do crime transnacional na agenda diplomática brasileira⁸¹, assim como o alinhamento à concepção de segurança multidimensional preconizada pela OEA⁸². É certo que, em nenhuma parte da declaração conjunta resultante do encontro, fez-se alusão ao emprego das forças armadas sul-americanas no combate às novas ameaças ou ameaças não tradicionais. Todavia, a presença de ministros da defesa na reunião sugere que o tema demandava algum tipo de articulação com os militares, tornando difusa a separação entre assuntos de defesa e segurança pública que o CDS buscou estabelecer.

⁸⁰ O documento produzido ao final da reunião até chega a propugnar o tratamento do problema do crime transnacional prioritariamente no marco dos acordos existentes e nos foros regionais, a exemplo do MERCOSUL e da UNASUL (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2016). Contudo, não há registro público de que as tratativas entabuladas no encontro realmente tiveram prosseguimento no âmbito da UNASUL. Quando questionado por que a reunião não fora organizada dentro do arcabouço institucional da UNASUL, Aloysio Nunes, em entrevista concedida ao autor, respondeu que o bloco regional não tinha estrutura adequada para tanto e que havia resistência no CDS para lidar com esse tipo de assunto.

⁸¹ O tema constou como um dos pontos elencados nos discursos do presidente Temer em importantes eventos internacionais, tais como a Assembleia Geral da ONU em 2016, 2017 e 2018 e a Cúpula das Américas em 2018 (TEMER, 2018).

⁸² O conceito de segurança multidimensional foi institucionalizado no âmbito da OEA em 2003, através da Declaração sobre Segurança nas Américas. Tal declaração reconhece que “*security threats, concerns, and other challenges in the hemispheric context are of diverse nature and multidimensional scope, and that the traditional concept and approach should be expanded to encompass new and nontraditional threats, which include political, economic, social, health, and environmental aspects [...] Many of the new threats, concerns, and other challenges to hemispheric security are transnational in nature and may require appropriate hemispheric cooperation*” (OEA, 2003, p.3-4). Entre as novas ameaças elencadas na declaração, encontram-se: terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de drogas, armas e pessoas, corrupção, lavagem de recursos, ataques cibernéticos, etc.

Sem embargo, a maior manifestação da marginalização da UNASUL na política externa brasileira durante o governo Temer se deu na condução da crise venezuelana, na qual o bloco regional foi preterido em favor da OEA e de outros arranjos regionais. Apesar de inicialmente ter oferecido apoio à tentativa de mediação da crise feita pelos três ex-presidentes sob os auspícios da UNASUL (MRE, 2016g), desde junho de 2016, quando a situação na Venezuela voltou a ser discutida na OEA, o Brasil passou a se alinhar a um grupo de países governados por líderes de direita que compartilhavam uma postura mais crítica em relação ao regime Maduro. É certo que, no início, o Itamaraty assumiu um perfil mais moderado. No dia primeiro de junho de 2016, durante a reunião do Conselho Permanente da OEA convocada para discutir a situação venezuelana⁸³, o governo Temer se opôs ao projeto de declaração formulado por Caracas e copatrocinou, ao lado dos EUA, Canadá, México, Peru, Costa Rica e Panamá, entre outras nações, o projeto de declaração apresentado pela Argentina que, muito embora não fizesse críticas diretas ao governo Maduro, tampouco prestava apoio ao mesmo, nem condenava os atos da oposição⁸⁴, como defendia o projeto venezuelano⁸⁵ (OEA, 2016a, 2016b, 2016c).

Na reunião do CP seguinte realizada no dia 23 de junho de 2016⁸⁶, o governo brasileiro se mostrou reticente em relação ao informe sobre a situação venezuelana apresentado pelo novo secretário-geral da OEA eleito, Luis Almagro, que invocava a Carta Democrática Intereamericana com vistas a demandar um posicionamento mais firme dos países do continente contra o regime Maduro. Nas palavras do embaixador José Luiz Machado e Costa, que chefiava delegação brasileira na reunião,

⁸³ A reunião do CP no dia primeiro de junho de 2016 ocorreu a pedido de um grupo de países formado por Argentina, Colômbia, Costa Rica, México, Peru e EUA e, curiosamente, por outro pedido em separado da Venezuela. Não conseguimos identificar, com exatidão, o motivo pelo qual Caracas, que evitava discussões no âmbito da OEA, tomou a decisão de convocar uma reunião do CP para tratar do assunto. Pelo discurso do embaixador venezuelano no início da sessão, é possível conjecturar que, ao saber que outros países estavam se articulando para levar o assunto para o debate sem sua participação, Caracas buscou se antecipar com vistas a exercer maior controle sobre o processo de deliberação e sobre a construção da narrativa em torno da crise (OEA, 2016a).

⁸⁴ Em maio de 2016, diante do agravamento da crise econômica no país, a oposição venezuelana, que havia conquistado maioria na Assembleia Nacional no ano anterior, entregou um segundo pedido para a realização de um referendo revogatório com a finalidade de consultar a opinião pública a respeito da manutenção ou não do mandato presidencial de Maduro. Como forma de pressionar o Conselho Nacional Eleitoral, órgão responsável pela aprovação da iniciativa, porém controlado pelo chavismo, foram organizadas manifestações populares que demandavam maior celeridade do processo.

⁸⁵ Um detalhe que chama atenção é que tanto o projeto venezuelano quanto o argentino prestavam apoio a intermediação dos ex-presidentes da Espanha, Panamá e República Dominicana. Entretanto, apenas o primeiro mencionava também o papel da UNASUL nesse processo. Ao fim, foi aprovado, por unanimidade, um projeto alternativo, apresentado pela delegação mexicana, que constituía um meio termo entre os projetos argentino e venezuelano (OEA, 2016a, 2016b, 2016c).

⁸⁶ Desta monta, a reunião do CP foi convocada pelo próprio Almagro, que passou a desempenhar um papel protagonista na condução da crise venezuelana no âmbito da OEA.

Os instrumentos fundacionais desta Organização dos Estados Americanos, adotados pelo conjunto dos Estados que a compõem, conferem atribuições à Secretaria-Geral com vistas a alcançar os objetivos a que nós mesmos nos propusemos. **Tais atribuições devem ser exercidas sempre e a todo instante de modo responsável e comedido, a fim de não danificar as pontes que possibilitam o diálogo e a aproximação. [...] o Brasil entende que a apresentação do relatório do Secretário-Geral a este Conselho Permanente não prejudica qualquer decisão por parte do conjunto dos Estados membros.** Considera, em particular, que não deve ser interpretada por nenhum dos atores envolvidos de modo a prejudicar o avanço do diálogo político oportuno, nacional, inclusivo e eficaz na Venezuela, com o mais pleno respeito à Constituição, às leis e à vontade soberana do povo venezuelano (OEA, 2016d, s.p. **grifo nosso**).

Em novembro de 2016, mais uma vez, o Brasil se juntou aos EUA, Canadá, México, Peru, Argentina e Honduras na formulação de um projeto de declaração sobre a situação venezuelana no âmbito do Conselho Permanente da OEA. A declaração tinha um teor bastante semelhante a de junho daquele ano, instando o governo e a oposição a concluírem, na maior brevidade possível, o diálogo nacional com vistas a solução pacífica do conflito. Apesar de não condenar o regime Maduro, a iniciativa gerou descontentamento por parte da Venezuela, causando espanto à delegação brasileira:

Senhora Presidente, o Brasil lamenta que esteja causando tanta celeuma a discussão de um projeto que busca dar continuidade de modo respeito[so] e construtivo a um tema inserido na pauta deste Conselho Permanente [...] Principalmente quando se trata de um projeto que reconhece caber ao Governo e à oposição encontrar soluções de maneira urgente para o povo venezuelano (OEA, 2016e, s.p.).

Se em Washington, onde está localizada a sede da OEA, o governo Temer inicialmente assumiu uma posição mais comedida, em Brasília, a postura foi outra. Uma semana antes da primeira reunião do CP, uma nota à imprensa divulgada pelo Itamaraty dava conta de que o Ministro Serra havia recebido o líder da oposição venezuelana Henrique Capriles, tido como o “principal defensor da via eleitoral, democrática e pacífica, para o encaminhamento da grave crise que afeta aquele país”. Na ocasião, o chanceler brasileiro deu apoio ao pedido de um referendo revogatório feito pela oposição que poderia destituir o mandato de Maduro e demonstrou preocupação com as “prisões arbitrárias” que estavam ocorrendo no país (MRE, 2016i, p. 149).

Com o decorrer do tempo e o aprofundamento da crise venezuelana, a posição brasileira tornou-se cada vez mais enfática e passou a fazer duras críticas ao regime Maduro, seja de maneira isolada ou em conjunto com outros países, a exemplo dos EUA, Canadá, Argentina, Chile, Colômbia, Peru, México, Costa Rica e Honduras. No âmbito da OEA,

observou-se também um maior alinhamento com Almagro: em seis de outubro de 2016, o governo brasileiro recebeu em Brasília uma visita do secretário americano para discutir “temas da agenda regional e do relacionamento entre o Brasil e a OEA” (MRE, 2016j, p. 132). Nesse mesmo mês, o Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela decidiu suspender o pedido de referendo revogatório em relação ao governo Maduro, alegando fraudes na coleta de votos.

Com efeito, a partir de 2017, o Brasil não só seguiu copatrocinando e votando a favor dos projetos capitaneados pelos EUA e seus aliados, que contavam com a simpatia de Almagro, como também passou a coordenar com esses atores sucessivas convocações de reuniões da OEA para tratar da situação venezuelana e pressionar o governo Maduro. Somente entre março e abril de 2017, o Brasil assinou, junto a outros países, três convocatórias de reuniões do Conselho Permanente com essa finalidade e deu respaldo à convocação de mesmo teor feita por Almagro⁸⁷, que, anteriormente, já havia manifestado seu apoio à aplicação do artigo 21 da Carta Democrática Interamericana ao caso venezuelano, o qual, se aprovado, poderia resultar na suspensão do país da organização hemisférica (OEA, 2001).

Fruto da última dessas reuniões do CP, foi aprovada a convocação da 29ª Reunião de Consultas dos Ministros de Relações Exteriores da OEA, que veio a ser realizada no dia 31 de maio de 2017. Na ocasião, o governo Temer secundou o projeto de resolução formulado pelo Peru, Canadá, Estados Unidos, México e Panamá, com o copatrocinio da Costa Rica, que, além de reconhecer a ruptura da ordem democrática na Venezuela, demandava, entre outros aspectos, a cessação das prisões arbitrárias de opositores políticos, a suspensão da Assembleia Nacional Constituinte, instaurada por Maduro no início daquele mês, e a organização de um calendário eleitoral, com a presença de observadores internacionais independentes.

De acordo com a chancelaria brasileira, o princípio da não ingerência e a observância dos princípios democráticos não eram necessariamente contraditórios, podendo mesmo se complementar. Se, por um lado, reconhecia-se que a crise venezuelana deveria ser resolvida pelos venezuelanos, por outro lado, argumentava-se que, ao produzir transbordamentos no entorno regional, a mesma não se restringia à Caracas, de sorte que seu equacionamento deveria envolver também o apoio e a cooperação dos demais países americanos. Destarte, a comunidade internacional não só podia como devia atuar na solução da crise venezuelana, uma vez que a autodeterminação e a soberania são antes resultados do regime democrático e a

⁸⁷ Em dez de abril de 2017, o governo Temer voltou a receber a visita de Almagro no Brasil, com vistas a discutir novamente a crise venezuelana (MRE, 2017a).

indiferença e a inação não eram opções. Ademais, o governo brasileiro defendeu a legitimidade da OEA para o tratamento da situação venezuelana e apoiou a criação de um grupo de trabalho para acompanhar o assunto no âmbito do arranjo hemisférico (NUNES FERREIRA, 2017e).

Ao fim, nenhum projeto de resolução apresentado logrou consenso e a Reunião de Chanceleres da OEA foi encerrada sem que uma declaração conjunta fosse aprovada (SANTOS; WEBER, 2017). Nada obstante, a diplomacia brasileira seguiu trabalhando por meio dos instrumentos hemisféricos com vistas a pressionar o governo Maduro. Em fevereiro de 2018, o governo Temer voltou a articular com os EUA, Argentina, México, Panamá e Santa Lúcia a convocação de outra reunião do CP, na qual foi aprovada um projeto de resolução apresentado pelas delegações desses países que condenava a iniciativa do governo Maduro de antecipar as eleições presidenciais na Venezuela de dezembro para abril daquele ano, bem como prestava apoio ao relatório produzido pela CIDH que apontava para o deterioramento dos direitos humanos na Venezuela (OEA, 2018a).

Finalmente, em junho de 2018, o Brasil coordenou com os EUA, Canadá, México, Argentina, Chile e Peru um projeto de resolução apresentado e aprovado na 48ª Assembleia Geral da OEA que não reconhecia o resultado das eleições presidenciais que renovaram o mandato de Maduro até 2024 e foram marcadas por uma série de controversas. Em acréscimo, o documento apontava para a ruptura da ordem democrática na Venezuela e demandava a aplicação do artigo 21 da Carta Democrática Interamericana, mencionada anteriormente (OEA, 2018b).

O ativismo brasileiro na OEA demonstra que, diferentemente das administrações petistas, que preconizavam a solução de crises regionais por meio de mecanismos da própria região, especialmente a UNASUL, de modo a evitar a ingerência de forças externas, no governo Temer, o arranjo hemisférico tornou-se prioritário para o encaminhamento dessas questões. Nesse período, a predileção da diplomacia brasileira pela OEA e o alinhamento com Washington no concerto americano não eram motivo de segredo pelas autoridades políticas nacionais. Com efeito, nas palavras do ex-chanceler Nunes, em artigo escrito em matéria de jornal sobre as relações do governo Temer com os EUA: “comprometidos com a Carta Democrática Interamericana, **Brasil e Estados Unidos defendem a OEA como foro mais apropriado à coordenação regional** em favor de uma restauração negociada da democracia na Venezuela” (NUNES FERREIRA, 2018, p. 223, **grifo nosso**).

Entretanto, após a falta de sucesso da Reunião de Consultas de Chanceleres da OEA em produzir uma resolução ao final do encontro, o Brasil decidiu apoiar a criação do Grupo de Lima, iniciativa peruana que visava discutir a situação venezuelana na busca de “formas de contribuir para a restauração da democracia naquele país por meio de uma solução pacífica e negociada” (MRE, 2017b. p. 127). Além do Brasil e do Peru, também faziam parte do grupo Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá e Paraguai. Os EUA preferiram não participar para evitar eventuais críticas ao intervencionismo ianque na região sul-americana, mas foram grandes entusiastas da iniciativa.

Desde a criação do Grupo de Lima até o fim do governo Temer, o Brasil participou de pelo menos três reuniões de ministros de relações exteriores e contribuiu na formulação de onze declarações conjuntas⁸⁸, todas críticas ao regime Maduro. Entre os principais pontos levantados pelo grupo, destacavam-se: i) a solução pacífica e negociada da crise venezuelana; ii) o repúdio às prisões de opositores políticos e à repressão perpetrada pelo governo; iii) a defesa da Assembleia Nacional democraticamente eleita e o não reconhecimento da Assembleia Constituinte convocada por Maduro; iv) a condenação à ruptura do regime democrático na Venezuela; v) a crítica à não aceitação de ajuda humanitária por parte das autoridades venezuelanas; vi) a defesa da aplicação da Carta Democrática Interamericana e das medidas cautelares do CIDH contra a Venezuela; vii) o veto à eleição de representantes venezuelanos a cargos de direção em instituições internacionais; viii) o apoio à suspensão da Venezuela do MERCOSUL; ix) o não reconhecimento das eleições presidenciais de maio de 2018 nas quais Maduro foi reeleito; e x) o comprometimento de manter o acompanhamento da situação venezuelana através das reuniões de chanceleres dos países integrantes do grupo (MRE, 2017b).

Além da OEA e do Grupo de Lima, o governo Temer também buscou coordenar uma posição comum em relação à situação venezuelana no âmbito do MERCOSUL, por meio de reuniões de cúpula e de chanceleres e da formulação de comunicados conjuntos. Sob iniciativa brasileira, especialmente do chanceler Serra, a Venezuela foi suspensa do bloco regional em dezembro de 2016, por não cumprir acordos e tratados do protocolo de adesão ao bloco (G1, 2016). Em agosto de 2017, uma nova suspensão foi anunciada, dessa vez usando-se como base o Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático (MRE, 2017c).

Nada obstante a mobilização dos espaços institucionais do MERCOSUL, a OEA e o Grupo de Lima mantiveram-se os principais canais pelos quais a diplomacia brasileira buscou

⁸⁸ Dados compilados a partir das notas à imprensa do Itamaraty reunidas na série Resenha de Política Exterior do Brasil, entre 2017 e 2018.

articular sua posição em relação à Venezuela. Isso é o que revela a entrevista concedida ao autor pelo diplomata Sérgio Amaral, que fora embaixador brasileiro nos EUA na gestão Temer. Segundo Amaral (2021), as instruções que os postos diplomáticos no exterior recebiam do Itamaraty nesse período eram as de que o posicionamento brasileiro no que toca a situação venezuelana deveria se dar prioritariamente de forma multilateral por meio da OEA e do Grupo de Lima.

Foi nesse contexto de extrema polarização e desgaste diplomático com a Venezuela que se insere a decisão brasileira de suspender a participação na UNASUL. No dia 20 de abril de 2018, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai, todos sob liderança de governos de direita, comunicaram, por meio de uma carta enviada ao chanceler da Bolívia⁸⁹, Fernando Huanacuni, que deixariam de participar das distintas instâncias da UNASUL de modo temporário, em função da falta de consenso em torno da eleição de um novo secretário-geral que impedia o adequado funcionamento do organismo regional. Conforme o documento:

Dadas as circunstâncias atuais, os países assinantes decidimos não participar nas distintas instâncias da Unasul a partir desta data e até que não contemos, no curso das próximas semanas, com resultados concretos que garantam o funcionamento adequado da organização. [Estes países] expressam seu extremo desacordo com a situação pela qual atravessa a união, [...] que se prolonga há vários anos e que se agravou a partir de janeiro de 2017 com a acefalia da secretaria-geral (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

Como dito no início do capítulo, o impasse se deu após a Venezuela vetar o nome do embaixador argentino José Octávio Bordón, indicado pelo governo Macri com o apoio brasileiro, para substituir Samper, cujo mandato à frente da secretaria-geral da UNASUL havia encerrado em janeiro de 2017. Ao mesmo tempo, porém, Caracas não ofereceu nenhum nome alternativo, fazendo com que o cargo permanecesse vago desde então. Em entrevista concedida ao autor, Nunes (2021) afirmou que, diante da paralisia institucional e dos elevados custos para a manutenção de uma organização que não funcionava, a resposta brasileira foi “insurgir-se” contra esse estado de coisas até que houvesse um acordo político. A ideia, contudo, era retomar a UNASUL futuramente, “mas com viés pragmático, sem usar para confrontação ideológica com os EUA”. Ainda consoante o ex-Ministro, havia a percepção, expressa pelo chanceler chileno, de que, se não existisse a UNASUL, seria necessário criar outro organismo regional, mas que o Itamaraty nunca pensara nessa possibilidade.

Seja como for, a decisão do governo Temer de suspender a participação brasileira na UNASUL representou uma ruptura com os objetivos dos governos petistas de exercer o papel

⁸⁹ Naquele ano, a Bolívia exercia a presidência pro-tempore da UNASUL.

de mediação dos conflitos na região e construir um polo de poder sul-americano independente. Ao se somar aos esforços de condenação e isolamento do regime Maduro, a diplomacia brasileira inviabilizou qualquer possibilidade de desempenhar o papel de mediador da crise venezuelana. De fato, segundo Nunes, o Brasil “tinha um lado bem definido” (FLECK, 2017). Em seu discurso de posse, o chanceler tucano já havia afastado qualquer dúvida de que lado seria esse, quando disse:

Não posso deixar de lembrar a preocupação, cada vez mais presente, com a escalada autoritária do governo venezuelano, que nos últimos anos esteve presente entre os grandes temas em debate. A nossa posição frente à Venezuela é emblemática do papel que queremos desempenhar na América Latina e no mundo. Nossa solidariedade irrestrita com aqueles que lutam pela liberdade nesse país irmão é a reafirmação do princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil democrático (NUNES FERREIRA, 2017b, p. 30).

A despeito de sempre oferecer ajuda na construção do diálogo nacional em discursos oficiais no âmbito multilateral, o fato é que a diplomacia brasileira já não gozava do prestígio de outrora, de modo que o Brasil sequer foi cogitado a participar de um novo grupo de Países Amigos que se aventou criar para intermediar o conflito venezuelano após a inauguração de um novo processo negociador em 2017, sob a liderança do presidente da República Dominicana, Danilo Medina, e seu chanceler Miguel Vargas, com o apoio novamente de Zapatero. Diferentemente de 2003, quando o Brasil integrara um grupo com o mesmo nome e finalidade, a proposta apresentada por Medina dessa vez incluía apenas México, Chile, Nicarágua e Bolívia (PAREJA, 2018).

Destarte, o objetivo de liderar a formação de uma região politicamente autônoma em um continente tutelado por uma potência hegemônica tanto em termos hemisféricos quanto globais cedeu lugar ao objetivo de isolar a Venezuela no tabuleiro regional e pressionar o governo Maduro. Com efeito, assim que assumiu a chancelaria, Nunes afirmou que não era do interesse brasileiro exercer liderança regional de qualquer natureza: “O Brasil está no caminho da recuperação, mas não da liderança, porque não é nossa ambição. Não queremos liderar ninguém, queremos ser amigos, mas em plena recuperação da economia” (NUNES FERREIRA, 2017c: p. 211, *tradução livre*⁹⁰).

Como observado, o MERCOSUL, logo após a mudança de governo no Brasil, também foi utilizado para fechar o cerco sobre Maduro. Porém, diferentemente do que ocorreu neste

⁹⁰ Versão original: “Brasil está en el camino de la recuperación, pero no de liderazgo, porque no es nuestra ambición. No queremos liderar a nadie, queremos ser amigos, pero en plena recuperación de la economía, de la estabilidad de nuestra moneda y de la búsqueda del equilibrio fiscal”.

bloco regional, os governos do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru não lograram o consenso necessário entre os países membros da UNASUL para adotar uma postura mais crítica em relação à Caracas ou até mesmo suspendê-la da Organização. Por essa razão, decidiram eles próprios saírem da UNASUL, ainda que, a princípio, temporariamente. Com efeito, ao anunciar a saída definitiva da Colômbia em agosto de 2018, o presidente Iván Duque sentenciou:

Durante vários anos, denunciei publicamente que a Colômbia não deveria continuar fazendo parte da Unasul, porque é uma instituição que serviu, com seu silêncio e muitas vezes complacência, para que não se denunciassem o tratamento brutal da ditadura da Venezuela aos cidadãos. [...] Não podemos continuar sendo parte de uma instituição que foi a maior cúmplice da ditadura da Venezuela (O GLOBO, 2018, s.p.).

Foi talvez antecipando essa manobra de cerco que o governo venezuelano decidiu se opor ao candidato argentino para a vaga de secretário-geral da UNASUL em fevereiro de 2017, sob o pretexto de haver uma regra não escrita pela qual apenas ex-presidentes e chanceleres dos países-membros estariam aptos ao cargo. De acordo com matérias de jornal ventiladas na época, a eleição de Bordon facilitaria o alinhamento político da UNASUL com a estratégia adotada pelo Brasil e Argentina, motivo pelo qual Serra aconselhara Temer a apoiar a candidatura argentina. Do ponto de vista brasileiro, a expectativa era a de que o novo secretário-geral viesse a ter uma postura “menos histriônica” do que Samper, visto como condescendente ao chavismo (OTTA, 2017; RITTNER, 2017).

Coincidentemente ou não, após um mês sem consenso em torno da candidatura de Bordon, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai emitiram um comunicado conjunto criticando a condução da crise pelo governo venezuelano (MRE, 2017d). A despeito de, no texto, esses países identificarem-se como países membros da UNASUL, a nota não constituía uma declaração oficial do bloco regional, como ocorrera em outras crises regionais sobre as quais a UNASUL se pronunciou. Isso porque, para a adoção de qualquer ato oficial nesse sentido, seria necessário o aval do governo venezuelano e seus aliados bolivarianos, que, logicamente, eram refratários à ideia.

Sob iniciativa argentina, uma reunião de cúpula e outra de ministros de relações exteriores chegou a ser marcada para maio de 2017 com vistas a eleger um novo secretário-geral e definir uma posição comum da UNASUL em relação à situação venezuelana. Diante da persistência do impasse, contudo, o encontro acabou não acontecendo (LUIGI JR., 2017; MOULY; CEVALLOS, 2019). Depois disso, o Brasil seguiu trabalhando junto com outros países para levar o tema venezuelano à OEA e nenhuma referência ao organismo regional foi feita mais por parte das autoridades brasileiras até a decisão pela suspensão.

Em agosto de 2018, em uma ação articulada pelo Brasil, Equador e Bolívia, foi agendada uma reunião de chanceleres sul-americanos que deveria ocorrer em setembro, em Montevideu, para discutir a reativação da UNASUL. No entanto, o encontro foi adiado mais uma vez por tempo indeterminado a pedido do Peru. Não havendo condições políticas propícias – a Colômbia anunciara sua saída definitiva em agosto daquele ano -, a retomada do bloco regional acabou nunca acontecendo (O GLOBO, 2018; OLIVEIRA, 2018; NUNES FERREIRA, 2021). Muito menos o retorno do Brasil, que, à semelhança de Bogotá, decidiu denunciar o tratado constitutivo da UNASUL logo no início do governo Bolsonaro, como veremos adiante.

2.1.4 O Fim da UNASUL e a Política Externa do Governo Bolsonaro (2019-2020): o lançamento de um novo projeto de integração regional?

Assim como Temer e seus aliados tucanos, o presidente Jair Bolsonaro assumiu o governo com a promessa de desideologizar/despartidarizar a política externa brasileira implementada nas administrações petistas, anunciando o desejo de mudanças e a inauguração de novos tempos para o país. Mais do que isso, valendo-se de um discurso nacionalista e conservador, colocou-se à frente do povo brasileiro na missão de libertá-lo do “socialismo”, “da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto”. Afinal de contas, “essa é a nossa bandeira, que jamais será vermelha. Só será vermelha se for preciso o nosso sangue para mantê-la verde e amarela”. (ARAÚJO, 2019a; BOLSONARO, 2019a, s.p.). O combate à suposta ameaça comunista, entretanto, não se restringia às fronteiras nacionais, devendo ser travado também no plano regional, por meio de uma aliança dos países sul-americanos com os EUA, então sob o governo de Donald Trump. Em visita ao presidente Macri na Argentina, Bolsonaro definiu essa aliança nos seguintes termos:

Agora, o presidente Macri, propus para ele, por ocasião do encontro nosso no G20, no Japão, juntarmos os países da América do Sul que tenham o mesmo norte, para encontrarmos com o presidente Trump, para que a experiência que eu vivi, na minha ida de há pouco aos Estados Unidos seja ali compartilhada por todos. O mundo está completamente integrado. Queremos nos aproximar de todos, na questão comercial. Então podemos, por questão ideológica, buscar um caminho diferente daquele que tem como norte a democracia e a liberdade (BOLSONARO, 2019b, s.p.).

O Foro de São Paulo⁹¹ e o governo de Nicolás Maduro na Venezuela foram os alvos escolhidos por Bolsonaro e seu chanceler, Ernesto Araújo, para empreender essa cruzada ideológica:

[...] nós admiramos quem luta, admiramos aqueles que lutam pela sua pátria e aqueles que se amam como povo. [...] admiramos os Estados Unidos da América, aqueles que hasteiam sua bandeira e cultuam seus heróis. Admiramos os países latino-americanos que se libertaram dos regimes do Foro de São Paulo. [...] Admiramos os que lutam contra a tirania na Venezuela e em outros lugares. (ARAÚJO, 2019b, p. 17).

Para desempenhar essa missão, Bolsonaro aprofundou a participação brasileira nos mecanismos regionais utilizados pelo governo Temer, a exemplo do Grupo de Lima e da OEA, e apoiou a criação de outros que viriam a substituir a UNASUL, nomeadamente, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), proposto por iniciativa do Chile e da Colômbia. Com efeito, em apenas quatro dias do novo governo, o Brasil se juntou aos outros países do Grupo de Lima em um comunicado conjunto que condenava o governo Maduro, não reconhecia sua legitimidade e pedia sua renúncia. No documento, os países integrantes voltaram a preconizar a Carta Democrática Interamericana da OEA, bem como a priorizar o arranjo hemisférico como principal fórum para o tratamento da situação na Venezuela. Porém, pela primeira vez desde a criação do grupo, foi acordada a aplicação de sanções diplomáticas e econômicas contra Caracas, tais como o impedimento a entrada de altos funcionários venezuelanos no território dos países assinantes e o congelamento de fundos e ativos financeiros dos integrantes do governo Maduro (MRE, 2019a).

Uma semana depois, Brasil e os demais membros do Grupo de Lima secundaram a decisão estadunidense de reconhecer o suposto governo interino formado pelo auto-proclamado presidente Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional e opositor ao regime Maduro. Desde então, Brasília e Washington mantiveram um diálogo constante sobre a crise venezuelana, tanto em nível presidencial, com reuniões realizadas entre Bolsonaro e

⁹¹ O Foro de São Paulo é uma organização que congrega partidos políticos, movimentos e organizações de esquerda, criada em 1990, sob a iniciativa dos ex-presidentes Lula e Fidel Castro, com o objetivo de refletir sobre a ordem mundial do pós-Guerra Fria e divisar caminhos alternativos e autônomos do ponto de vista da esquerda latino-americana. O primeiro encontro ocorreu na cidade de São Paulo, em julho de 1990, reunindo 48 partidos e organizações de diferentes matrizes político-ideológicas de toda a América Latina. Fruto do encontro, foi firmada a Declaração de São Paulo, que estabeleceu os principais objetos da organização, a saber: i) avançar propostas de unidade de ação consensuais na luta anti-imperialista e popular; ii) promover intercâmbios especializados em torno dos problemas econômicos, políticos, sociais e culturais; e iii) contrapor-se a proposta de integração sob o domínio imperialista, definindo as bases de um novo conceito de unidade e integração continental (FORO DE SÃO PAULO, 2020).

Trump, quanto ministerial, com os frequentes encontros entre Araújo e o secretário de Estado dos EUA, Mike Pompeo (MRE, 2019b; SANTOS, 2019c). De fato, o ativismo brasileiro no Grupo de Lima e em sintonia com Washington não passou despercebido no discurso de Pompeo em um de seus encontros com Araújo:

Entramos em uma nova e profunda era importante nos laços EUA-Brasil. [...] O Brasil tem sido um parceiro robusto, amigo no Grupo de Lima, ajudando-nos a todos nós a dar suporte ao povo venezuelano. O Brasil, de fato, foi uma das primeiras nações a reconhecer a administração do líder legítimo da Venezuela, o presidente interino Juan Guaidó. [...] Também estamos trabalhando juntos para enfrentar a crise provocada pelo homem na Venezuela e rechaçar os tiranos em Cuba e na Nicarágua (MRE, 2019b, p. 33, tradução nossa⁹²).

No âmbito da OEA, em setembro de 2020, o alinhamento político com Washington se manifestou por meio do apoio brasileiro à resolução proposta por Guaidó e patrocinada pelos EUA para a convocação do órgão de consulta do TIAR, que prevê a defesa mútua dos países-membros em caso de ataques externos. Inativo desde o fim da Guerra Fria, a convocação do órgão foi justificada pelo impacto desestabilizador e a ameaça à paz e à segurança que a crise venezuelana representaria no hemisfério (DIAS, 2019b). A partir desse dispositivo, uma nova resolução foi aprovada estabelecendo um mecanismo para investigar e julgar pessoas e entidades do regime Maduro vinculadas à narco-guerrilha e ao terrorismo, bem como responsáveis por violações de direitos humanos, corrupção e lavagem de dinheiro. A decisão, contudo, não mencionava a possibilidade de uma intervenção militar (MRE, 2019c).

A despeito de defender, assim como Washington, a mudança de regime político na Venezuela, contrariando o princípio da política externa brasileira de não ingerência nos assuntos internos de outras nações, a posição de Brasília foi crivada por contradições. Por um lado, a ala ideológica do governo, formada pelo chanceler Araújo e o deputado Eduardo Bolsonaro, sob a influência do pensador Olavo de Carvalho, demonstrava simpatia à possibilidade de intervenção armada acalentada pelos EUA. Por outro lado, os militares brasileiros opuseram-se fortemente a qualquer solução via o uso da força à crise venezuelana e lograram reverter algumas iniciativas do núcleo ideológico do governo, como o respaldo do chanceler brasileiro à decisão do Grupo de Lima de interromper os canais de diálogo com as Forças Armadas venezuelanas (FIGUEIREDO, 2019).

⁹² Versão original: “*We’ve entered a deep, new important era in U.S.-Brazil ties. [...] Brazil has been a stalwart partner, friend in the Lima. Group helping us altogether support the Venezuelan people. Brazil, in fact, was among the very first nations to recognize the administration of Venezuela’s legitimate leader, Interim President Juan Guaidó. [...] We’re also working together to confront the man-made crisis in Venezuela and push back against tyrants in Cuba and in Nicaragua*”.

Seja como for, a essa altura, a UNASUL já havia sido enterrada. Em 15 de abril de 2019, o governo brasileiro decidiu denunciar o tratado constitutivo do bloco regional, argumentando que a situação que havia justificado sua suspensão em 2018 não havia se alterado (MRE, 2019d). O anúncio da saída do Brasil foi feito poucos dias depois que Argentina e Paraguai comunicaram que também deixariam a UNASUL. Os primeiros países que formalizaram a saída do bloco haviam sido Colômbia e Peru.

Um mês antes, Bolsonaro assinara, ao lado dos presidentes desses cinco países, mais os mandatários do Equador e da Guiana, a declaração de Santiago, documento que fundou o PROSUL. A Venezuela não foi convidada a compor o novo bloco, pois, segundo o chanceler chileno, Roberto Ampuero, o país não vivia uma democracia. No lugar de Maduro, convidaram Guaidó, que não pôde comparecer devido a outros compromissos da agenda. Bolívia, Suriname e Uruguai enviaram diplomatas à reunião, mas não assinaram a declaração. Estes três países, somados à Venezuela e à Guiana, foram os últimos membros restantes na UNASUL depois que o governo do Equador anunciou sua saída, no dia 13 de março daquele ano, e pediu a reintegração de posse da sede do bloco, localizada em Quito (CONJUNTURA LATITUDE SUL, 2019b). Nota-se, portanto, que a criação do PROSUL teve como fim isolar ainda mais a Venezuela no concerto regional e pressionar pela renúncia de Maduro.

Entre os principais objetivos do novo foro sul-americano, encontra-se a promoção da coordenação, cooperação e integração regionais com vistas a fomentar o desenvolvimento do subcontinente, especialmente nas áreas de infra-estrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime e desastres naturais. Porém, diferentemente da UNASUL, o PROSUL possui uma estrutura institucional bastante superficial, desprovida de conselhos setoriais. A entidade se resume a reuniões de cúpulas e de chanceleres periódicas, coordenadores nacionais, grupos de trabalho e uma presidência pro-tempore, exercida rotativamente pelos presidentes dos países integrantes (PROSUR, 2019). De fato, o PROSUL sequer chega a constituir uma Organização Internacional, dotada de um tratado constitutivo e de personalidade jurídica perante o Direito Internacional Público.

Dentro de suas regras de funcionamento, chama a atenção o dispositivo 3, do item 11, que estabelece que a suspensão de um país membro em virtude do descumprimento de um dos requisitos de participação, a exemplo da preservação do Estado democrático de direito, exige a aprovação de uma maioria qualificada formada por 2/3 dos integrantes (PROSUR, 2019). Como mencionado acima, na UNASUL, essa decisão deveria ser feita por unanimidade. Destarte, se, neste bloco regional, a suspensão da Venezuela não foi possível, pois havia a

necessidade de concordância de todos os seus participantes, no PROSUL, isso seria possível caso houvesse o apoio de uma maioria qualificada. Essa alteração na regra do processo decisório, atrelada ao fato de que o PROSUL foi uma iniciativa oriunda de governos de direita na região extremamente críticos a Maduro, reforça a sugestão de que a intenção destes líderes em 2018 realmente era ter utilizado a UNASUL para isolar a Venezuela através de sua suspensão. Mas, como a estrutura institucional do organismo regional não permitia essa manobra, decidiu-se extingui-lo e colocar outro mecanismo mais “flexível” e “ágil” no seu lugar (MRE, 2019d). Nas palavras do chanceler Araújo (2019c, p. 20), o PROSUL consistia em um “esforço de reconceitualização do projeto sul-americano, saindo do conceito UNASUL para um novo conceito”, de modo a se “refundar o projeto sul-americano em novas bases, com bases totalmente democráticas e mais flexíveis do que eram as da UNASUL”.

2.1.5. Mudanças de governo e mudanças na política externa brasileira para a UNASUL: Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro em perspectiva comparada.

A descrição analítica realizada acima permite inferir a ocorrência de dois padrões no período em estudo, no que diz respeito à política externa brasileira para a UNASUL. Na transição do governo Lula para o governo Dilma, observou-se o predomínio dos elementos de continuidade sobre os de mudança. Em essência, os objetivos da política regional se mantiveram os mesmos em ambos os governos. Tanto Lula quanto Dilma envidaram esforços, em maior ou menor medida, na construção e consolidação de um bloco político sul-americano em que, apesar da reticência da parte brasileira em ceder porção significativa da soberania nacional em prol do aprofundamento normativo e institucional da integração regional, buscou-se promover a cooperação e governança sul-americana em diversos temas da agenda externa, desde defesa e segurança, até infraestrutura, saúde, educação, ciência e tecnologia, etc.

De igual modo, os principais problemas a serem tratados por meio da UNASUL permaneceram inalterados, a saber, a mediação de conflitos e crise regionais nas quais, pelo menos até a crise venezuelana, a UNASUL e a participação brasileira lograram relativo êxito. Por outro lado, as assimetrias regionais e as divergências entre os diferentes modelos de inserção internacional dos países sul-americanos seguiram se apresentando como um problema de difícil resolução e que, mais tarde, viria a culminar na extrema polarização política no interior da UNASUL. Mesmo assim, os governos Lula e Dilma buscaram valorizar o bloco regional enquanto instância privilegiada para a concertação política e a mediação de

conflitos regionais, em um amplo esforço diplomático que visava realçar os pontos de convergência entre os países membros e edificar um mínimo denominador comum capaz de dar sustentação ao bloco.

Assim, a natureza das mudanças na política externa brasileira para a UNASUL com a transição do governo Lula para o governo Dilma foi de grau e não de substância. Por razões que serão explicadas na próxima seção, o esforço despendido pelo Brasil para alcançar os objetivos e resolver os problemas a serem tratados na UNASUL foi menor durante o governo Dilma. São evidências nesse sentido a baixa diplomacia presidencial da mandatária brasileira na região e a menor capacidade e disposição de seu governo em assumir os custos inerentes ao processo de integração regional, ou seja, em exercer o papel de *paymaster* regional. Tais mudanças, contudo, estão longe de indicar uma ruptura e podem melhor ser entendidas como ajustes dentro de um determinado curso de ação, que, em essência, manteve-se o mesmo. Trata-se, portanto, de mudanças dentro da continuidade.

Na transição do governo Dilma para o governo Temer e depois Bolsonaro o padrão identificado foi diametralmente oposto. Nele, como visto, as mudanças foram tamanhas que representaram uma ruptura com o padrão anterior. De fato, com o impeachment da presidenta Dilma e a ascensão de uma nova coalizão de poder liderada por Temer, o Brasil abandonou o objetivo de exercer a liderança na consolidação de um bloco político regional autônomo por meio da UNASUL. O principal problema a ser enfrentado se tornou a resiliência do governo Maduro e seus efeitos deletérios para a estabilidade regional, especialmente para a zona de fronteiras entre Brasil e Venezuela. Quer dizer, enquanto nos governos Lula e Dilma a preocupação central residia em como manter o papel mediador da UNASUL e, mais importante ainda, a união do bloco perante o efeito disruptivo dos governos Chávez e Maduro, na administração Temer, a preocupação central passou a ser como enfraquecer o governo venezuelano, independentemente do que pudesse vir a ocorrer com a UNASUL. Diante de novos objetivos e problemas, mudaram também a estratégia e os esforços empregados na política externa brasileira para a UNASUL, cuja crescente perda de importância na agenda externa brasileira resultaria na suspensão da participação do país em meados de 2018.

Em entrevista concedida ao jornal o Estado de São Paulo em dezembro desse ano, o ex-chanceler Aloysio Nunes assegurou que o Brasil não queria acabar com a UNASUL e que esperava retomar o bloco regional, dada sua importância para a cooperação sul-americana, especialmente em matéria de integração física, energética, combate a crimes transfronteiriços

e saúde (OTTA, 2018). A verdade é que, ao priorizar a mobilização de outros arranjos regionais e decidir suspender, junto com outros países, a participação brasileira na UNASUL, o governo Temer acabou engatilhando um processo que a fragilizou ainda mais e que só podia resultar no seu desmantelamento.

Essa não foi a primeira vez em que a diplomacia brasileira mostrou incoerência entre aquilo que dizia e fazia. Em discurso perante à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) da Câmara dos Deputados realizado em junho de 2017, Nunes reconheceu os logros obtidos na mediação da crise venezuelana feita pela *troika* de chanceleres da UNASUL em 2015, demonstrou interesse em contribuir para a construção de um mecanismo de facilitação do diálogo entre o governo Maduro e a oposição, e argumentou que a situação exigia liderança regional do Brasil na missão de se posicionar sobre o que acontecia na Venezuela (NUNES FERREIRA, 2017a). Sem embargo, o posicionamento do governo Temer apenas serviu para acirrar ainda mais o conflito na Venezuela e a polarização política na região, implodir o projeto de liderança brasileira edificado na UNASUL e dar espaço para o ativismo de outros países na proposição de iniciativas regionais, como o Peru, Chile e Colômbia, através do Grupo de Lima e do PROSUL.

No governo Bolsonaro, o movimento de sabotagem da UNASUL apenas se consolidou, concluindo, assim, a reorientação da política externa brasileira para o bloco regional iniciada com Temer. Quatro meses após assumir a presidência, Bolsonaro retirou definitivamente o Brasil do organismo que surgira sob iniciativa e liderança do próprio país, para aderir ao PROSUL, capitaneado por Colômbia e Chile, países historicamente muito mais ligados a atores extrarregionais do que com a região propriamente dita. Diferentemente da UNASUL, o novo foro regional possui uma estrutura bem mais enxuta e já suscita dúvidas sobre sua real capacidade de promover a governança regional e alcançar os objetivos inicialmente propostos em seu lançamento, como veio a demonstrar a eclosão da pandemia de Covid-19 em 2020 (SANTOS; ALBUQUERQUE, 2020).

A tabela 2 sumariza os diferentes padrões identificados acima em relação à díade mudanças de política externa e mudanças de governo.

Tabela 2: Correlação entre as mudanças de governo e as mudanças na política externa brasileira para a UNASUL

Dimensões e níveis de mudança da política externa	Governo Lula (2003-2010)	Governo Dilma (2011-2016)	Governo Temer (2016-2018)	Governo Bolsonaro (2019-2020)
Objetivos	Liderança regional	Liderança regional	Sem pretensão de liderança regional	Aliança com os EUA para combater a ameaça comunista no subcontinente, especialmente Venezuela
	Projeção Internacional	Projeção Internacional	Isolamento do governo Nicolás Maduro	
	Construção de um bloco regional autônomo	Consolidação institucional do bloco	Diferenciar-se das administrações petistas	Diferenciar-se das administrações petistas
Problemas	Mediação de crises regionais sem a interferência de forças extrarregionais	Mediação de crises regionais sem a interferência de forças extrarregionais	Ações do Governo de Nicolás Maduro	Ameaça comunista na região representada pela Venezuela
			Ideologização/Partidarização da política externa brasileira e do projeto de integração regional	Ideologização/Partidarização da política externa brasileira e do projeto de integração regional
	Heterogeneidade e assimetrias entre os países integrantes	Heterogeneidade e assimetrias entre os países integrantes		
Estratégia/ Instrumentos			Valorização de outras instâncias para lidar com a crise venezuelana, primeiro OEA e depois Grupo de Lima	Valorização de outras instâncias para lidar com a crise venezuelana, primeiro OEA e depois Grupo de Lima
	Valorização da UNASUL enquanto instância privilegiada para concertação política e mediação de conflitos regionais	Valorização da UNASUL enquanto instância privilegiada para concertação política e mediação de conflitos regionais	Esvaziamento da participação brasileira na UNASUL	Denúncia do Tratado Constitutivo da UNASUL
				Apoio à criação do PROSUL em substituição à UNASUL
Esforço/ Recursos	Intensa diplomacia presidencial	Baixa diplomacia presidencial	Esforço quase nulo para recuperar o papel de mediação da UNASUL	Baixo investimento no aprofundamento institucional do projeto alternativo de integração regional
	Maior vontade política de exercer o papel de <i>paymaster</i>	Menor vontade política de exercer o papel de <i>paymaster</i>	Acúmulo de dívidas com a UNASUL desde 2016	
Reorientação/ Ruptura	-			X
Reorientação Incompleta	-		x	
Ajustes/ Continuidade	-	x		

Fonte: Elaboração própria.

A leitura da tabela acima levanta a seguinte questão: que fatores condicionaram os diferentes padrões de mudança identificados na política externa brasileira para a UNASUL no período em estudo? A resposta a essa pergunta serve de guia analítico à próxima seção deste capítulo.

2.2 O IMPACTO DAS MUDANÇAS DE GOVERNO E SEUS CONDICIONANTES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL.

Nesta seção, argumentamos que três condições contribuíram para que as mudanças mais acentuadas na política externa brasileira para a UNASUL ocorressem após a transição do governo Dilma para o governo Temer. Foram elas: i) a ocorrência de falhas políticas (subseção 2.2.1); ii) a existência de políticas alternativas (subseção 2.2.2); e iii) a anuência ou superação dos atores de veto (subseção 2.2.3).

2.2.1. Falhas Políticas

Como explicado no marco teórico, buscaremos, nesse capítulo e nos seguintes, operacionalizar o conceito de falhas políticas de McConnell (2015) através de suas duas dimensões centrais, a saber: i) a não obtenção do objetivo planejado inicialmente pela política do *status quo*; e ii) a contestação dessa política por parte da oposição e/ou até mesmo de integrantes do próprio governo. Falhas políticas, especialmente quando acompanhadas de eventos críticos (janelas de oportunidade), são capazes de enfraquecer a política dominante, ao deslegitimá-la perante o público e minar o consenso em torno da qual se sustenta. Dessa forma, os riscos inerentes às mudanças políticas passam a ser justificados e os novos governantes se veem encorajados a colocar em prática as ideias que antes mantinham reservadas no papel. Em outras palavras, as falhas políticas abrem espaço no *status quo* pelo qual uma política alternativa pode ser introduzida. Para fazer a análise de como essa condicionante influenciou ou não as mudanças de política externa para a UNASUL, usaremos como ponto de partida a política externa do governo Lula.

Desde sua criação, quando ainda se chamava CASA, a UNASUL enfrentou sérios problemas de coordenação entre seus membros, sobretudo em função da rivalidade existente entre a Colômbia e a Venezuela. Como vimos, essa rivalidade se manifestou em diversos momentos e sob várias formas, a exemplo da crise diplomática entre Bogotá e Caracas em meados de 2010, colocando à prova a capacidade do bloco sul-americano de exercer o papel de

mediação regional. De igual modo, as divergências em torno das distintas concepções de defesa e segurança, especialmente no que diz respeito ao combate ao narcotráfico e a presença de forças externas na região (bases estadundienses), quase impediram o ingresso colombiano no CDS, não fosse o empenho pessoal do ex-presidente Lula na tarefa de convencer Uribe da importância da iniciativa regional. Mesmo depois da criação do Conselho, as divergências permaneceram, fazendo com que a Colômbia fosse um dos países que apresentasse o menor nível de engajamento nas atividades do CDS⁹³.

Com efeito, Colômbia e Venezuela representavam expoentes de dois grandes projetos paradigmáticos de integração regional com diferentes orientações estratégicas: de um lado, o bloco Pacífico, cuja expressão concreta se tornou a Aliança do Pacífico, criada em 2012 pelo México, Peru e Chile, além da própria Colômbia, sendo caracterizado pelo predomínio do modelo neoliberal de desenvolvimento econômico e pelo maior alinhamento aos EUA na política internacional (LIMA, 2013b); de outro lado, o eixo bolivariano, liderado pela Venezuela e tendo como maior referência a ALBA, instituição cujo próprio nome foi pensado para confrontar os EUA e o modelo capitalista. Entre essas duas visões antagônicas, inseria-se o bloco Atlântico, consubstanciado no projeto brasileiro, de natureza neodesenvolvimentista e autonomista, que buscava extrair um mínimo denominador comum na região. Como também já mencionado, a UNASUL foi justamente o resultado desse projeto brasileiro de uma terceira via.

Assim, graças, em boa parte, à capacidade de liderança e moderação da diplomacia brasileira, foi possível manter, no início, a coexistência dessas diferentes orientações estratégicas e integracionistas no seio da UNASUL, de sorte que o organismo continuasse funcionando no cumprimento dos principais objetivos para os quais foi criado, apesar de todas as dificuldades. Com efeito, do ponto de vista da política externa brasileira, ao mesmo tempo em que consolidava a liderança do Brasil no subcontinente, a UNASUL servia para descalonar tensões diplomáticas que poderiam trazer desdobramentos negativos aos interesses do país na região, sem precisar recorrer a forças externas. Dessa forma, pelo menos até 2013, com a eclosão da crise venezuelana, a UNASUL logrou relativo êxito na coordenação e superação das sucessivas crises que sacudiram a América do Sul desde sua criação: a começar pela Bolívia, em 2008, passando pelo Equador, em 2010, Venezuela e Colômbia, também em

⁹³ Segundo Sanajuha e Escáñez (2021), a partir de 2013, a Colômbia foi o único país da UNASUL a não ter uma delegação assignada ao Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do CDS e, ao lado da Guiana, o único a não designar um centro homólogo nacional.

2010, até chegar a crise do Paraguai, em 2012 (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013; CEVALLOS; MOULY, 2019).

Mesmo no início da crise venezuelana, a atuação do Brasil e da UNASUL na mediação do conflito não pode ser negligenciada. A participação brasileira na *troika* de chanceleres ao lado da Colômbia e do Equador não foi fortuita. Enquanto Bogotá possuía uma posição mais crítica à Caracas, representando melhor o ponto de vista dos setores da oposição ao governo venezuelano, Quito, então sob o comando de Correa, constituía um dos principais aliados bolivarianos de Maduro. Entre esses dois extremos, situava-se Brasília, com a função de fazer a moderação e mediação dos distintos pontos de vistas envolvidos no conflito. Em outras palavras, era justamente a presença do Brasil que pavimentava a ponte do diálogo entre os dois lados do conflito, que acontecia no interior da Venezuela, mas que também tinha reflexo na composição de países da UNASUL.

Através da mediação da *troika* de chanceleres, o governo Maduro e a oposição acordaram suspender imediatamente o uso da violência e iniciar o processo de diálogo político, criando condições mínimas para que as eleições legislativas ocorressem em dezembro de 2015. A princípio, a importância do bloco sul-americano foi reconhecida até mesmo pelos EUA. Em 2014, a secretária-assistente do Departamento de Estado para assuntos da América Latina, Roberta Jacobson, partilhara sua expectativa de que a UNASUL, e não a OEA, conseguisse avançar em um entendimento na situação venezuelana: “A UNASUL reflete os países com maior interesse e conexão com o que acontece na Venezuela. Não significa que a OEA não possa discutir, mas eu não sei se neste estágio os países membros da OEA tentariam algo novo ou diferente do esforço da UNASUL” (LORES, 2014, s.p.).

Sem embargo, não restam dúvidas de que, especialmente a partir de 2015, o equilíbrio fino no qual a UNASUL se apoiava começou a ruir, em virtude de quatro fatores principais. Em primeiro lugar, o declínio brasileiro provocado pela crise política e econômica doméstica que culminou em uma das maiores recessões econômicas na história do país. Com sua sobrevivência no governo cada vez mais sob ameaça e sem recursos materiais suficientes para continuar exercendo uma política de projeção de poder, Dilma passou a priorizar os assuntos da política doméstica e a demonstrar cada vez menos disposição de fazer o país bancar o papel de *paymaster* do processo de integração regional. Ao invés de engajar-se em temas delicados como a coordenação do conflito venezuelano por meio da UNASUL, a presidenta petista preferiu, desde o ano anterior, apostar em iniciativas diplomáticas regionais

que pudessem gerar resultados concretos imediatos e ajudassem na recuperação econômica do país, tais como o acordo de livre comércio com a UE e a maior aproximação comercial à Aliança do Pacífico a partir do MERCOSUL (RAMANZINI JR; MARIANO, 2018).

O segundo ponto importante a se destacar é a ascensão de governos de direita na região em meados dos anos 2010, movimento a que alguns estudiosos deram o nome de “onda azul” (LUIGI JR., 2017), para marcar diferença com o termo “onda rosa”, processo do início dos anos 2000 assinalado pela ascensão de líderes de esquerda e que deu ensejo para o desenvolvimento do regionalismo pós-liberal, a exemplo da UNASUL, como já discutido acima. Com efeito, a paralisia e as limitações da atuação do bloco sul-americano diante da crise venezuelana foram resultado, em grande medida, do aprofundamento das divergências ideológicas frente ao novo contexto político que se afigurou no subcontinente.

Até 2015, a maioria dos países membros da UNASUL era chefiado por governos de centro-esquerda. Desde então, contudo, alguns presidentes de centro-direita e direita chegaram ao poder, como Mauricio Macri, eleito em 2015, na Argentina; Pedro Pablo Kuczynski, em 2016, no Peru; Michel Temer no Brasil, após impeachment de Dilma em 2016; Sebastián Piñera, em 2018, no Chile; Iván Duque, em 2018, na Colômbia; e Mario Abdo Benítez, em 2018, no Paraguai⁹⁴. Macri, por exemplo, havia prometido mudanças na política externa argentina durante campanha eleitoral e afirmou estar disposto a expulsar a Venezuela do MERCOSUL (FELDMANN, MERKE & STUENKEL, 2015).

Desse modo, no contexto da crise venezuelana, a UNASUL se viu dividida em dois grupos, um liderado pela Bolívia e outro pela Argentina. O primeiro consistia no eixo bolivariano, sempre condescendente com as atitudes de Caracas. Já o último, chamado de conservador, esposava uma posição mais crítica ao regime Maduro e acabou se tornando dominante (GIRALDI, 2018). Espremido entre esses dois grupos, encontrava-se o Brasil, que buscou exercer algum tipo de moderação, ainda que declinante, até o fim do governo Dilma. A partir de então, com a ascensão de Temer e de seus aliados tucanos em 2016, o Brasil se juntou ao grupo liderado por Buenos Aires e passou a contribuir para a polarização e desestabilização da região e, consequentemente, da UNASUL.

É importante notar que, em janeiro de 2017, quando surgiu o problema da vacância da secretaria-geral da UNASUL, Nicolás Maduro encontra-se no final de seu mandato na presidência pró-tempore do organismo regional. Em abril daquele ano, Macri assumiu o posto

⁹⁴ Na verdade, tanto Duque quanto Benítez renovaram mandatos de líderes anteriores que já possuíam uma orientação à direita do espectro político, a saber, Juan Manoel Santos, que substituíra Uribe em 2010, e Horácio Cartes, que fora eleito em 2013 após o golpe parlamentar sobre Fernando Lugo no ano anterior.

e buscou resolver a questão nos meses seguintes convocando reuniões de cúpula e de chancelres que acabaram não acontecendo em virtude das divergências em torno da crise venezuelana (LUIGI JR., 2017; CEVALLOS; MOULY, 2019). No dia 17 de abril de 2019, a presidência pro-tempore da UNASUL foi transmitida para Evo Morales. Apenas três dias depois, Brasil, Argentina, Paraguai, Chile, Peru e Colômbia decidiram suspender sua participação do bloco regional. Assim, a sequência dos eventos apresentados sugere que a polarização política dentro da UNASUL se refletiu na disputa pelo comando da instituição e seu futuro posicionamento em relação à situação venezuelana, o que, em última instância, levou a sua implosão.

Paralelamente à ascensão de governos de direita, outro fator que atuou como força centrífuga em relação à coesão interna da UNASUL foi a consolidação da Aliança do Pacífico. Isto porque esse bloco econômico-comercial representou o revigoramento do regionalismo aberto, lógica integracionista contra a qual iniciativas regionais pós-liberais, como a UNASUL, haviam se desenvolvido. Ao desviar a atenção dos líderes políticos sul-americanos para o aprofundamento de possíveis acordos comerciais no subcontinente e com outras regiões do mundo, a Aliança do Pacífico acabou atuando como uma concorrente da UNASUL (SARAIVA; VELASCO JR, 2016; COMINI; FRENKEL, 2016). Como vimos, isso aconteceu ainda no governo Dilma, mas foi no governo Temer que a diplomacia brasileira passou a se referir à integração regional exclusivamente a partir da maior aproximação comercial do MERCOSUL com a Aliança do Pacífico, voltando a pautar-se pela lógica do regionalismo aberto e deixando de levar em conta a importância da UNASUL para a governança regional (TEMER, 2018a).

Ao mesmo tempo causa e sintoma das divergências políticas e ideológicas entre os países membros da UNASUL, o aprofundamento da crise na Venezuela a partir de 2015 configurou o quarto fator principal que contribuiu para a crescente disfuncionalidade do bloco regional, tanto no que diz respeito aos objetivos gerais para os quais a organização foi criada, quanto no que toca os interesses da política externa brasileira, sejam eles nas administrações petistas (autonomia, liderança regional e projeção internacional) ou no governo Temer (isolamento de Maduro). Como demonstra Luigi Jr. (2017), desde 2015, em função da impossibilidade de se construir uma visão comum a respeito da situação venezuelana, não foram mais realizadas reuniões de cúpula anuais da UNASUL, assinalando uma tendência de redução da participação das chefes e dos chefes de Estado e de governo no organismo

regional. Com efeito, nos anos 2015 e 2016, a UNASUL não produziu uma declaração ou comunicado conjunto sequer de autoria dos presidentes sul-americanos⁹⁵.

A ineficácia da UNASUL em divisar um caminho para a crise venezuelana foi se tornando cada vez mais evidente quando o assunto passou a ser discutido prioritariamente em outros fóruns multilaterais e atores extra-regionais foram convidados a exercer o papel de mediação do conflito. Como visto, com a dissolução da *troika* de chanceleres da UNASUL em 2015, um novo processo negociador foi instaurado em 2016, após o pedido da oposição venezuelana para a realização de um referendo revogatório do mandato de Maduro. Foram convidados a participar da Mesa de Diálogo Nacional, como ficou conhecida a iniciativa de mediação, os ex-presidentes da Espanha, República Dominicana e Panamá, que contariam com o apoio da UNASUL e do Vaticano. Porém, a participação do bloco regional se restringiu à atuação isolada de Samper e seus assessores próximos, e não contou com o envolvimento efetivo das lideranças dos países membros. Ao fim, sem ser possível chegar a um acordo quanto à composição do Conselho Nacional Eleitoral venezuelano, que, em outubro daquele ano, decidira suspender a contagem de votos do referendo revogatório, o processo negociador foi interrompido em janeiro de 2017 (PAREJA, 2018).

A partir de então, a UNASUL, desprovida de um secretário-geral mediante a saída de Samper e a falta de consenso em torno de um novo nome para substituí-lo, retirou-se completamente de cena. A intensificação do conflito venezuelano fez com o que tema se tornasse um dos prioritários da OEA e justificasse a criação do Grupo de Lima, como mencionado na subseção 2.1.4⁹⁶. Após um período de escalada da violência, marcada pelo confronto entre manifestantes a favor e contra o governo e pela forte repressão policial, um novo processo de mediação foi inaugurado, com o nome de Mesa de Diálogo da República Dominicana, por ter como principal expoente o presidente daquele país. As negociações perduraram até dezembro de 2018, mas tampouco lograram sucesso (PAREJA, 2018).

⁹⁵ Em dezembro de 2014, visando reanimar o já moribundo bloco regional, Samper publicou um documento intitulado *Da Visão à Ação*, buscando aumentar a capilaridade institucional da UNASUL. Segundo Luigi Jr. (2017, p. 186), “esse documento trazia propostas ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e ao Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em dez pontos, com medidas para se passar da teoria à prática e das propostas ao desenvolvimento, literalmente, ‘*pasar de la teoría a los hechos y de las propuestas a los desarrollos concretos*’”.

⁹⁶ O ano de 2017 foi marcado pelo recrudescimento do confronto entre o governo e a oposição venezuelana devido, entre outros motivos: i) à decisão do Tribunal Superior de Justiça venezuelano, alinhado ao governo Maduro, de retirar as atribuições da Assembleia Nacional, de maioria oposicionista; ii) à escalada da violência nas manifestações populares contra e a favor do governo, acompanhadas por intensa repressão policial, que resultou na morte de centenas de pessoas; iii) à convocação de uma Assembleia Constituinte por iniciativa do governo Mauro sem, no entanto, ser realizada consulta prévia da população; e iv) à antecipação das eleições presidenciais para maio de 2017.

A elas se seguiram outras iniciativas, como o Mecanismo de Montevideo, em fevereiro de 2019, articulado pelo México, Uruguai, Bolívia e Comunidade do Caribe (CARICOM); e os encontros de Oslo, promovidos por Noruega e Cuba a partir de maio daquele ano, com o respaldo do Grupo Internacional de Contato (GIC), criado por iniciativa da União Europeia e que conta com a participação de Espanha, França, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal, Suécia, Reino Unido, Costa Rica, Uruguai, Equador e Bolívia (VELASCO JR., 2019). Chama a atenção o fato de que, em nenhuma dessas iniciativas, o Brasil esteve presente.

O fracasso das tentativas de mediação mencionadas acima indica que a ineficácia da UNASUL no encaminhamento da crise venezuelana não se deu somente em virtude da falta de capacidade institucional do bloco regional. Tal crise tinha uma natureza extremamente complexa e de difícil solução, ainda mais diante da intransigência do governo Maduro e dos setores mais extremistas da oposição. Entretanto, por diversas vezes, a UNASUL e a política externa brasileira durante o governo Dilma sofreram críticas de líderes da oposição na Venezuela e no Brasil, por serem consideradas omissas e lenientes em relação a Maduro ao não assumirem uma postura mais firme e de condenação às atitudes de Caracas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014; DW, 2015; FELDMANN, MERKE & STUENKEL, 2015).

Com efeito, entre 2015 e 2016, o assunto se tornou objeto de debate em diversas audiências públicas organizadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, à época presidida por Aloysio Nunes. Nesse período, Nunes e outras lideranças do PSDB, tais como Serra, Aécio Neves e Tasso Jéirassati, exerceram intenso ativismo parlamentar com vistas a desacreditar a política externa de Dilma, especialmente em relação à Venezuela e à América do Sul em geral. Algumas dessas audiências públicas contaram, inclusive, com a participação de líderes políticos venezuelanos e seus familiares de oposição ao governo Maduro (CRE 2015a, 2015b, 2016). Em uma das ocasiões, ao questionar os resultados alcançados pela UNASUL, Nunes chegou a sugerir que o Brasil atuasse na crise venezuelana a partir de princípios de direitos humanos consagrados na OEA e no MERCOSUL, ou até mesmo por conta própria, porém não mais necessariamente por meio da UNASUL.

O Ministro Mauro Vieira fez um relato dos trabalhos da comissão de chanceleres da Unasul, integrada pelo Brasil, pela Colômbia e pelo Equador, uma comissão incumbida de promover o diálogo entre o governo e a oposição venezuelanos. [...] **E o Ministro Mauro Vieira disse acreditar que ela tenha contribuído para diminuir as tensões na sociedade venezuelana. É uma afirmação que foi recebida com cautela por esta Comissão,** porque, se, de um lado, há um diálogo

num nível bastante elevado, nível de ministros, por outro lado **uma sucessão de reuniões sem que se veja resultados concretos** pode permitir a protelação indefinida da soltura dos dois presos políticos, esposos dessas senhoras que estão aqui, além de outros presos políticos da Venezuela, **dando verniz de legitimidade às ações de um regime que transgride as regras básicas da democracia.** [...] **Lamentavelmente, o Governo brasileiro não tem tomado atitude que o povo brasileiro, amante da liberdade e da democracia espera que ele tome.** [...] **A Carta Democrática Interamericana da OEA, o Protocolo de Ushuaia,** sobre o compromisso democrático, enfim, todas elas afirmam o respeito à plena vigência das instituições democráticas e dos direitos humanos, como condição essencial para o desenvolvimento de processo de integração. **Uma integração entre os nossos países não pode se dar, é inviável, com ditaduras.** [...] O Brasil, meus amigos, quer ter peso cada vez maior nas decisões, nos foros internacionais [...] Agora, **por que o Brasil, que tem essa vocação, esse desejo, o Governo brasileiro não atua, com seu peso próprio,** pelo menos nas questões fundamentais, como as que dizem respeito a direitos humanos e à democracia? Essa não é apenas uma expectativa da Comunidade Internacional, mas do povo brasileiro. **E não se trata apenas de um desejo da oposição brasileira, mas de Parlamentares, políticos e Partidos que compõem a base e a situação do Governo brasileiro.** [...] **Por que agora, quando se trata da Venezuela, essa diplomacia de punhos de renda? Nós não podemos terceirizar para a Unasul um dever que é nosso** (NUNES FERREIRA, 2015a, p. 2-4, grifo nosso)⁹⁷.

Além de audiências públicas, em junho de 2015, uma comissão de senadores brasileiros, da qual participaram Neves e Nunes, entre outros integrantes da oposição ao governo Dilma, viajou à Venezuela para visitar e pedir a libertação de presos políticos. O plano, contudo, não saiu como o previsto. Cercados por manifestantes pró-Maduro, a comitiva sequer conseguiu sair das cercanias do aeroporto em Caracas e se viu obrigada a antecipar o retorno ao Brasil. Mais uma vez, o governo Dilma sofreu críticas por não ter garantido, junto as autoridades venezuelanas, as condições necessárias para que a missão de trabalho dos parlamentares brasileiros se concretizasse (G1, 2015a).

Houve também audiências públicas na Câmara dos Deputados Federais para discutir o agravamento da crise venezuelana (CRE, 2014), as consequências da Aliança do Pacífico para os esquemas de integração regional de que o Brasil fazia parte, inclusive a UNASUL (CRE, 2013), e, a mais emblemática de todas, esclarecimentos sobre “a recusa do Governo Federal de pagamentos relativos à contribuição obrigatória à OEA e de transferência do montante de R\$ 16,24 milhões à UNASUL, referentes ao ano de 2014 (CRE, 2015e). Nesta última, o

⁹⁷ Dois meses antes, em uma audiência que contou com a presença do chanceler de Dilma, Nunes já havia indagado sobre a possibilidade de o Brasil agir de maneira individual na questão venezuelana: “A Venezuela – e o senhor [Mauro Vieira] esteve ainda recentemente na Venezuela – é assunto de enorme preocupação para nós nesta comissão. [...] **Qual é o papel que o Brasil pode desempenhar na retomada de um diálogo mais produtivo entre a Venezuela e os Estados Unidos? Será que isso tem que ser feito necessariamente no âmbito na Unasul ou podemos ter a presença de uma diplomacia brasileira mais autônoma** – talvez a expressão não seja a melhor –, podemos usar a influência das nossas relações tradicionais de amizade, do fato de sermos uma Nação democrática, que, portanto, tem a credibilidade junto aos setores da oposição venezuelana, para promover um distensionamento que permita que tenhamos eleições legítimas, cercadas de legitimidade neste País?” (NUNES FERREIRA, 2015b, p. 3-4).

Deputado Vanderlei Macris, filiado ao PSDB e autor do requerimento da realização da audiência, mostrou um tom de indignação diante da possibilidade de que o governo Dilma estivesse priorizando a UNASUL em detrimento da OEA

Falo da recusa do Governo Federal em pagar, em 2014, a sua contribuição obrigatória à Organização dos Estados Americanos, a OEA, e, no mesmo período, transferir 16,24 milhões para a União das Nações Latino-Americanas [sic], a UNASUL. [...] Na verdade, o que se imagina é um calote na OEA. [...] parece estar havendo um desvio dessas relações mais próximas com a Organização dos Estados Americanos. [...] Na verdade, Sr. Ministro, isso tudo mostra um distanciamento da OEA e uma articulação maior com a UNASUL (MACRIS, 2015, p. 5).

Em síntese, as evidências reunidas acima demonstram que, especialmente a partir de 2015, a política externa brasileira para a UNASUL (e a própria UNASUL) passou a acumular falhas consecutivas, expressas nas duas dimensões propostas por McConell (2015): i) na incapacidade de o Brasil desempenhar o mesmo papel de antes na concertação e coordenação políticas dos países membros do bloco no encaminhamento da crise venezuelana, a qual extravasou as fronteiras regionais e passou a envolver cada vez mais a participação de atores e organizações externas ao subcontinente sul-americano (alcance dos objetivos); e ii) na perda de suporte político doméstico diante das crescentes críticas por parte das principais lideranças da oposição ao governo no parlamento brasileiro. Apesar de se dirigirem mais à relação do Brasil com a Venezuela, tais críticas abrangiam também a política externa para a UNASUL, já que foi através deste mecanismo regional que, durante o governo Dilma, a diplomacia brasileira procurou atuar sobre a situação venezuelana.

Na próxima subseção, veremos que políticas alternativas estavam em jogo ao longo de todo o período estudado nesse capítulo.

2.2.2 Políticas Alternativas

Como visto no marco teórico, para que mudanças de governo produzam uma reorientação de política externa é necessário que os novos governantes sejam capazes de formular uma política alternativa à política implementada pelo governo anterior. Nas páginas seguintes, argumentamos que, na transição Lula-Dilma, apesar das diferenças de estilo e personalidade entre os dois líderes, os conceitos e ideias centrais que nortearam a política externa brasileira para a UNASUL mostraram-se praticamente os mesmos. Já na transição Dilma-Temer/Bolsonaro, houve uma variação significativa no substrato intelectual que deu sustentação à diplomacia regional brasileira. Para fundamentar esses argumentos, analisamos principalmente os programas partidários de governo desses líderes e seus aliados no período

em estudo. De maneira complementar, utilizamos fontes secundárias relacionadas a alguns traços da personalidade e estilo de liderança dos governantes.

Existe amplo consenso na literatura acadêmica a respeito de que, diferentemente de Lula, Dilma nutria bem menos interesse pelos assuntos de política externa e não desfrutava do carisma e traquejo político de seu antecessor. Para alguns autores, a redução da diplomacia presidencial no governo Dilma em boa parte foi reflexo dos traços de personalidade da ex-mandatária, marcada pela maior preocupação com questões internas e de impacto imediato (CERVO; LESSA, 2014; SARAIVA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016; LOPES, 2017; CORNETET, 2014, 2018; LYRA, 2018; LESSA; BECARD; GALVÃO, 2019).

A impaciência de Dilma em matéria diplomática era tamanha que, de acordo com o relato do embaixador aposentado Samuel Pinheiro Guimarães⁹⁸, a presidenta petista teria se recusado a atender ligações do presidente do Equador, Rafael Correa, por pelo menos seis meses após ser eleita (BASTOS; HIRATUKA, 2020)⁹⁹. A postura da mandatária, embora não possa ser considerada o único fator responsável para tanto, pode ter contribuído para a perda de importância relativa de coalizões diplomáticas importantes de que o Brasil fazia parte e que dependiam sobremaneira da vontade política dos chefes de Estado para a sua manutenção, a exemplo da UNASUL. Como vimos, a ausência de Dilma em três reuniões de cúpula do bloco regional, além de indicar menor ativismo diplomático da presidenta, ajudou a fomentar a percepção de que o Brasil já não dava mais tanta atenção à UNASUL como outrora.

Nada obstante as idiossincrasias de sua personalidade, não há evidência de que Dilma detivesse uma visão de mundo e base conceitual opostas às de Lula (SPEKTOR, 2014; SARAIVA; VELASCO JR., 2016; SARAIVA; GOMES, 2016). Pelo contrário, como abordado na primeira seção deste capítulo, ao justificar as ações de seu governo para a América do Sul e, em particular, para a UNASUL, Dilma costumava empregar os mesmos conceitos utilizados por Lula. Ademais, pertencia ao mesmo partido político de seu antecessor, e, portanto, compartilhava as ideias mestres que regiam o pensamento internacional do PT e municiaram a política regional do governo Lula¹⁰⁰. De fato, houve

⁹⁸ Pinheiro Guimarães foi vice-chanceler entre 2003 e 2009 e secretário de assuntos estratégicos entre 2009 e 2010. No governo Dilma, foi indicado para assumir o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul até 2012.

⁹⁹ A impaciência de Dilma com assuntos de política externa também se tornou notória durante a cúpula do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), em 2012, quando a líder petista perguntou a assessores qual era o sentido de ela, como presidenta, estar ali (FLECK, 2014).

¹⁰⁰ Dilma filiou-se ao PT em 2001, partido pelo qual disputou a eleição presidencial em 2010 e 2014, sob apoio e indicação de Lula. Antes disso, foi uma das fundadoras do Partido Democrático Trabalhista (PDT), de centro-esquerda. Dilma possuía um perfil muito mais burocrata do que político: antes de ser eleita presidenta, nunca tinha concorrido a cargos políticos eletivos, seja no Executivo ou no Legislativo. Durante o governo Lula, Dilma foi ministra de Minas e Energia (2003-2005) e da Casa Civil (2005-2010).

pouca mudança nas propostas políticas defendidas pelo PT para a América do Sul no período em que Lula e Dilma foram presidentes do Brasil.

Muito embora ainda não mencionasse nominalmente a CASA ou a UNASUL, nem desse maiores detalhes a respeito de sua proposta, nas eleições de 2002, Lula anunciara que seu governo proporia “um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul” (PT, 2002, p. 6). Em 2006, quando a CASA já havia sido criada, o líder petista manteve o compromisso de seguir privilegiando “o processo de integração sul-americana – o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações, em especial [...]” (PT, 2006, p. 14).

Na eleição de 2010, primeira em que Dilma participou como candidata indicada por Lula, a líder petista defendeu e prometeu dar continuidade ao legado de seu antecessor, inclusive no que tange a consolidação política e institucional da UNASUL, “de suas políticas de integração física, energética, produtiva e financeira”. Prometeu ainda que fortaleceria “o Conselho de Defesa Sul-americano e o Conselho de Combate às Drogas”, dando especial ênfase “à redução das assimetrias na região, por meio da cooperação industrial, agrícola e comercial” (PT, 2010a, p. 22). Finalmente, em 2014, no que pode ser interpretado como uma leve correção de rumo, sem, no entanto, afetar o núcleo do pensamento petista para a região, Dilma prometeu seguir priorizando a América do Sul, América Latina e Caribe, por meio do MERCOSUL, da UNASUL e da Comunidade dos Países da América Latina e Caribe (CELAC), mas com a ponderação de que isso se daria “sem discriminação de ordem ideológica”. Apesar de manter a visão geopolítica de que a região tornar-se-ia “um importante ator no mundo multipolar que hoje se está desenhando”, Dilma preconizou a integração regional sobretudo “por meio de fomento do comércio e da integração produtiva”, ou seja, mais através de assuntos econômicos do que políticos (PT, 2014, p. 24).

A influência do pensamento internacional do PT tornou-se uma constante nos governos Lula e Dilma sobretudo através da figura do professor Marco Aurélio Garcia, que, após ter ocupado a secretaria de relações internacionais e ter se tornado vice-presidente do partido, desempenhou a função de assessor especial do presidente da República para assuntos internacionais entre 2003 e 2016. Nesse período, Garcia (2010, p. 162-163) foi um árduo defensor do projeto encampado pela UNASUL e preconizava que: “O processo de integração sul-americana exige consistência e rapidez, dado o momento de transição que o planeta está

vivenciando, de um mundo unipolar a um mundo multipolar. A América do Sul pode se tornar um dos pólos dessa nova configuração geopolítica internacional”¹⁰¹.

A ascensão de uma política alternativa às ideias petistas na diplomacia brasileira se deu com o *impeachment* de Dilma e a assunção de Temer da presidência. É certo que Temer não parecia ter uma visão de mundo bem formada a respeito dos assuntos de política externa, para além dos princípios gerais presentes na Constituição Federal. Apesar do sonho de criança de se tornar diplomata, o mandatário brasileiro construiu sua carreira profissional na academia, na área jurídica e, especialmente, na política, como deputado federal, vice-presidente do país e líder do PMDB (TEMER, 2020)¹⁰².

Também é certo que, durante todo o tempo em que foi vice-presidente no governo Dilma, Temer não apresentou grandes discordâncias em relação às linhas mestras que estavam sendo adotadas na política externa brasileira. Pelo contrário, seu discurso mostrava-se bastante alinhado com o marco conceitual petista. Em seu discurso na cúpula ordinária da UNASUL realizada em 2012, Temer, que substituiu Dilma no encontro, defendeu o aprofundamento da integração regional, dando apoio à proposta apresentada pelo presidente equatoriano Rafael Correa de criar uma corte penal sul-americana. De igual modo, realçou a importância do processo integracionista para a projeção dos países do subcontinente no concerto mundial das nações, bem como para a construção do diálogo político e solução pacífica de controvérsias regionais (TEMER, 2012).

Seu partido sempre apresentou (com exceção talvez do período do regime militar, quando foi fundado) um caráter cêntrico, sem conter um projeto próprio de política externa (MENDES; GRAÇA, 2020; SARAIVA, 2020). Com efeito, ao longo dos últimos 30 anos, PMDB e Temer já estiveram ao lado de governos de distintas orientações políticas e ideológicas. Entre 1997 e 2001, por exemplo, quando se tornou presidente da Câmara dos Deputados pela primeira vez, o líder pmdebista constituía um dos principais aliados do governo Fernando Henrique Cardoso no parlamento brasileiro, impedindo, inclusive, o avanço de diversos pedidos de *impeachment* contra o ex-mandatário tucano. Em 2007, por outro lado, sob a influência sobretudo de Temer, o PMDB selou seu apoio ao segundo

¹⁰¹ Além de ter sido um dos membros fundadores do PT, Garcia ajudou a criar e organizar o Foro de São Paulo, onde exerceu o cargo de secretário-executivo.

¹⁰² Temer foi deputado federal entre 1995 e 2010, quando foi convidado a formar chapa com Dilma como vice-presidente da República, função que desempenhou até o deslindar do *impeachment* em 2016. O líder pmdebista ocupou por duas vezes a presidência da câmara baixa do parlamento brasileiro: entre 1997 e 2001 e de 2009 a 2010. Em 2001 foi eleito presidente nacional do PMDB.

mandato de Lula, passando a compor a base do governo petista. Fruto dessa aliança, Temer foi indicado ao cargo de vice-presidente ao lado de Dilma nas eleições de 2010 e 2014¹⁰³.

Entretanto, a postura e o discurso de Temer e seu partido começaram a mudar com o aprofundamento da crise política no Brasil e à medida que o impeachment de Dilma se tornava uma possibilidade cada vez mais real. Em outubro de 2015, o PMDB, através da Fundação Ulysses Guimarães, lançou um documento intitulado *Uma Ponte para o Futuro*, que muitos consideraram tratar-se do novo programa de governo que Temer planejava seguir ao assumir a presidência. Nas palavras de Mendes e Garcia (2020, p. 108):

Esse documento – um plano de governo peemedebista, propriamente falando – corresponde a todas as intenções que um plano de governo eleitoral possui ao demonstrar previamente à posse de um novo governo suas propostas e intenções de políticas a serem elaboradas, demonstrando para o mercado, a imprensa e a opinião pública como um hipotético governo MDB tomaria forma.

Mais do que um novo plano de governo, *Uma Ponte para o Futuro* representava uma ruptura clara com as diretrizes do governo Dilma, inclusive em relação a temas de política externa:

Ao se considerar esse documento como um plano de governo da candidatura de Michel Temer, vice-presidente, este demonstra uma política externa muito diferente da qual foi eleita na chapa petista que compunha. [...] [O] programa de política externa de Temer avançou consistentemente à direita em comparação com o de Rousseff (MENDES; GARCIA, 2020, p. 109).

A despeito de enxuto e de não fazer menção direta alguma à UNASUL, citando apenas o MERCOSUL, o documento conferia baixa prioridade ao projeto de integração regional para além de questões comerciais, demonstrando estar alinhado à lógica do regionalismo aberto, ao propugnar a maior inserção da economia brasileira nas chamadas cadeias globais de valor. Segundo o texto, para o Brasil sair da crise em que se encontrava, era fundamental, entre outras medidas:

realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional (PMDB, 2015, p. 18).

¹⁰³ No período estudado em nossa tese, o PMDB não lançou candidato próprio em nenhuma eleição presidencial, o que nos impede de analisar as propostas de política externa defendidas pelo partido através de programas partidários de governo.

Porém, mais importante que a inflexão de Temer e de seu partido, foi a influência do pensamento internacional do PSDB sobre a diplomacia brasileira com as indicações de José Serra e Aloysio Nunes para o comando do Itamaraty. Como se sabe, o PSDB figurou como o principal partido de oposição aos governos petistas desde o primeiro mandato de Lula até o segundo e breve mandato de Dilma. Nesse período, embora não tão sensíveis ao humor da opinião pública como outras políticas públicas, os assuntos de política externa não escaparam da disputa política travada entre o governo e a oposição, no que ficou conhecido na literatura como um crescente processo de politização¹⁰⁴ da política externa brasileira (MILANI PINHEIRO, 2013; LOPES, 2017).

Com efeito, nas eleições de 2014, dois anos antes portanto do *impeachment* de Dilma, a chapa lançada pelo PSDB com Aécio Neves (candidato à presidente) e Aloysio Nunes (candidato à vice) defendia a implantação de uma “nova política externa” no Brasil, que teria por “objetivo restabelecer o seu tradicional caráter de política de Estado, visando o interesse nacional, de forma coerente com os valores fundamentais da democracia e dos direitos humanos (PSDB, 2014, p. 56). Embutida nessa proposta, havia a percepção, compartilhada por diversas lideranças do partido, inclusive por Fernando Henrique Cardoso, de ter ocorrido uma suposta partidarização e ideologização da política externa brasileira durante as administrações petistas, o que teria resultado no alinhamento automático do Brasil aos países bolivarianos, notadamente a Venezuela e a Bolívia (LOPES; FARIA, 2014). Por essa razão, o programa de governo tucano preconizava o “reexame das políticas seguidas no tocante à integração regional para, com a liderança do Brasil, restabelecer a primazia da liberalização comercial e o aprofundamento dos acordos vigentes” (PSDB, 2014, p. 56). Sem citar nominalmente a UNASUL, o documento reificava a lógica do regionalismo aberto, que caracterizara o processo integracionista durante o governo de Cardoso.

Sem embargo, bem antes de a crise venezuelana eclodir em 2014, as lideranças do PSDB já vinham criticando o que consideravam ser a partidarização da política externa brasileira em virtude da proximidade ideológica dos governos petistas com os líderes de esquerda da região. Em seu programa de governo apresentado na disputa eleitoral pela presidência da República em 2010, Serra condenou os “desvios” produzidos com a “política de generosidade e de afinidades ideológicas na América do Sul” e prometeu o retorno da política externa brasileira para o seu “leito normal”, na defesa do “interesse nacional” e em

¹⁰⁴ De acordo com Milani e Pinheiro (2013, p. 30), a politização da política externa pode ser entendida como “a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também et pour cause, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas [no plano internacional]”.

consonância com os “valores” do país. Nada obstante preconizar a integração regional física, Serra não citou a UNASUL em seu programa de governo, restringiu o processo integracionista à dimensão comercial, destacando o acesso aos mercados extrarregionais a partir da construção de corredores de exportação, e criticou o ingresso da Venezuela no MERCOSUL (PSDB, 2010, p. 164).

Além de criticar a orientação terceiro-mundista das administrações petistas, o líder psdebista fez sérias acusações à Bolívia e ao governo de Evo Morales, por supostamente serem coniventes com a exportação de drogas para o Brasil, a exemplo da cocaína. Naquele ano, o deputado do partido Democratas (DEM)¹⁰⁵, Índio da Costa, que se candidatara a vice-presidente na chapa de Serra, chegou a acusar o PT de possuir ligações com o narcotráfico e grupos narcoguerrilheiros da região, nomeadamente as FARC (GONÇALVEZ, 2010).

Retrocedendo um pouco mais na linha do tempo, na campanha presidencial de 2006, o candidato do PSDB, Geraldo Alckmin, de igual modo condenou a suposta ideologização/partidarização da política regional brasileira, mostrando-se um dos maiores críticos à resposta considerada insatisfatória do então presidente Lula à nacionalização, naquele ano, de uma sede da Petrobrás na Bolívia, realizada sem aviso prévio e de maneira unilateral por La Paz (LOPES; FARIA, 2014). Além de defender a recomposição das “relações do Brasil no âmbito da América do Sul, com base em interesses recíprocos”, Alckmin preconizava a priorização das “iniciativas de integração física, energética e comercial” (PSDB, 2006, p. 141).

Finalmente, nas eleições presidenciais de 2002, ou seja, antes mesmo de o PT assumir o governo pela primeira vez, Serra, então candidato pelo PSDB, ao mesmo tempo em que propunha a integração da infra-estrutura regional e o reforço dos esforços comuns dos países sul-americanos no combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado transnacional, preconizou o aprofundamento da cooperação hemisférica e a valorização do papel da OEA (PSDB, 2002).

O exame dos programas de governo do PSDB descritos acima indica que, apesar de não mencionar textualmente a UNASUL, este partido sempre procurou oferecer uma política alternativa a da petista no que diz respeito às relações com nossos vizinhos sul-americanos, alguns dos quais tiveram uma participação importante na conformação do bloco regional, como a Venezuela. Isso nos leva a crer que o PSDB nunca foi muito simpático à ideia da

¹⁰⁵ Antigo Partido da Frente Liberal (PFL).

UNASUL, devido à suposta influência ideológica que aquele país poderia exercer sobre a região e sobre o Brasil nos governos Lula e Dilma.

De fato, desde a criação do bloco em 2008, as lideranças tucanas e seus aliados apresentaram uma postura de desconfiança em relação à UNASUL, expressa, dentre outras formas, na resistência em aprovar seu tratado constitutivo no parlamento brasileiro, que só depois de três anos pôde ser ratificado (CARVALHO, 2018). Havia o receio de que a UNASUL viesse a duplicar as funções do MERCOSUL e de outros arranjos regionais, impondo custos desproporcionais e desvantajosos ao Brasil (AGÊNCIA SENADO, 2010). Em outra frente, argumentava-se que a UNASUL havia degenerado o projeto inicialmente concebido pela IIRSA e, dessa forma, tornado-se inócua para os interesses brasileiros (LAFER, 2010; BARBOSA, 2013).

Ao se aproximar aos estertores do governo Dilma, vimos na subseção 2.2.1 que Nunes chegou até mesmo a sugerir que o Brasil atuasse sozinho em relação à crise venezuelana e não mais necessariamente atrelado à UNASUL. Ao fazer essa afirmação, deixou transparecer, antes mesmo de se tornar chanceler, que o bloco regional não deveria ser considerado uma prioridade da política externa brasileira e que o Brasil poderia desvincular-se do mesmo, embora sem especificar como, caso fosse necessário adotar uma posição mais firme em relação ao que acontecia na Venezuela.

A mesma crítica à partidarização/ideologização da política externa brasileira nas administrações petistas esteve presente na campanha eleitoral de Bolsonaro à presidência da República em 2018, pelo Partido Social Liberal (PSL)¹⁰⁶, porém, foi vocalizada com muito mais verve e frequência nesse período. Com efeito, não foram raras as vezes em que Bolsonaro e seus aliados procuraram aterrorizar a população brasileira dizendo que, se o candidato do PT vencesse as eleições, o Brasil se tornaria uma Venezuela. Em acréscimo, Bolsonaro ameaçou romper relações com Cuba, afirmou que a saída de Maduro seria a melhor solução para a Venezuela e, depois de eleito, desconvidou os mandatários desses países e da Nicarágua para a sua posse (MAIA, 2018a).

Na enxuta seção dedicada à política externa de seu programa de governo, o candidato do PSL, de caráter conservador e populista, destacava a necessidade de “redirecionar nosso eixo de parcerias” e prometia “aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino americanos que estejam livres de ditaduras”, em uma crítica implícita aos países bolivarianos.

¹⁰⁶ À época que assumiu a presidência, Bolsonaro estava filiado ao PSL, mas, em novembro de 2019, em disputa travada com o presidente do partido pelo comando da legenda, Bolsonaro se desvinculou do partido. Durante sua carreira política, Bolsonaro já esteve filiado a inúmeros partidos, muitos deles situados no que os analistas brasileiros chamam de Centrão, a exemplo do Partido Progressista, hoje chamado apenas de Progressistas (PP).

Ademais, assegurava que seu governo deixaria “de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais” (BOLSONARO, 2018, p. 79).

Durante a campanha e antes mesmo de se candidatar a presidente do país, quando ainda era deputado federal, Bolsonaro chegou a alegar que as FARC possuíam vínculos com o PT, por intermédio do Foro de São Paulo, e que a UNASUL, por sua vez, nada mais era do que o “nome de fantasia” deste foro. Em 2015, propôs realizar uma audiência pública com vistas “a discutirmos essa questão chamada Foro de São Paulo. O PT não pode continuar governando para ditaduras e ditadores” (BOLSONARO, 2015, s.p.; 2018).

Do exposto acima, observa-se que as iniciativas de retirar o Brasil da UNASUL e apoiar a criação do PROSUL sob a liderança do Chile e da Colômbia, então sob governos de direita, estavam em perfeita sintonia às políticas alternativas defendidas por Bolsonaro, ainda que estas fossem vagas e superficiais. Nada obstante sua natureza eminentemente ideológica, a decisão do Brasil de suspender sua participação e denunciar o tratado constitutivo da UNASUL só se tornou viável nesse momento porque também havia outros países descontentes com o bloco regional que igualmente estavam dispostos a sair do mesmo. De fato, dificilmente o Brasil teria tomado essa decisão de maneira isolada, de modo a ser o único país a abandonar o projeto integracionista que reunia todas as nações sul-americanas.

2.2.3 Ausência ou Superação de Atores de Veto

Em parte, a continuidade das estratégias e visões de mundo nas políticas externas de Lula e Dilma para a região sul-americana também estão associadas à manutenção dos principais atores na formulação e estrutura decisória dessa política. De acordo com Cornetet (2014), Saraiva e Velasco Jr (2016) e Saraiva e Gomes (2016), os expoentes da corrente intelectual dominante no Itamaraty durante o governo Lula, intitulados autonomistas, seguiram ocupando os cargos mais importantes da diplomacia e defesa brasileiras no governo Dilma: Celso Amorim, que fora chanceler nos dois mandatos de Lula, tornou-se Ministro da Defesa até o início do segundo mandato de Dilma; Samuel Pinheiro Guimarães, vice-chanceler entre 2003 e 2009 e secretário de assuntos estratégicos de 2009 a 2011, passou a desempenhar a função de alto-representante geral do MERCOSUL de 2011 a 2012, órgão do bloco regional criado em 2010 sob iniciativa sobretudo brasileira; Antônio Patriota,

embaixador do Brasil nos EUA entre 2007 e 2009 e vice-chanceler entre 2009 e 2010, foi indicado para assumir o comando da chancelaria no governo Dilma, onde permaneceu até meados de 2013; e, por fim, fora do âmbito do Itamaraty, como já mencionado acima, o professor e secretário de relações internacionais do PT, Marco Aurelio Garcia, manteve-se no cargo de assessor especial do Presidência da República para assuntos internacionais ao longo de toda a administração Lula e Dilma, ou seja, desde 2003 até 2016, quando a líder petista foi destituída do poder.

Todos esses *policymakers* atuavam como potenciais atores de veto a eventuais mudanças no governo Dilma por partilharem da mesma visão estratégica a respeito de qual deveria ser o objetivo central da política externa brasileira para a América do Sul, a saber: o fomento da integração produtiva, da infra-estrutura regional e da concertação política visando a construção de um bloco de poder autônomo e independente frente à emergência de uma ordem internacional multipolar (GUIMARÃES, 2001, 2005; GARCIA, 2010; PATRIOTA, 2011; AMORIM, 2012a, 2012b). Nas palavras de Guimarães (2001, p. 19), por exemplo:

Para que o Brasil e a América do Sul, região que tem o dobro do território norte-americano e população superior à dos Estados Unidos, possam ser capazes de defender efetivamente seus interesses de longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, é indispensável trabalhar consistentemente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos pólos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro pólo econômico ou político. A construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e a firme e serena rejeição de políticas que submetem a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos devem constituir o cerne desta estratégia.

No mesmo diapasão, Patriota (2011a, p. 258) dizia:

Muito se fala sobre o surgimento de um mundo multipolar. África e América do Sul são regiões que podem contribuir para que essa multipolaridade não seja a da ruptura, do ‘clash of civilizations’, mas sim a multipolaridade da sabedoria de um Kofi Annan, da cooperação nos mecanismos multilaterais em sintonia com as realidades (financeiras, econômicas, ambientais, de paz e segurança) de nossos continentes. Uma multipolaridade com membros permanentes da África e da América do Sul em um CSNU reformado.

Todavia, houve também, no governo Dilma, sobretudo a partir de 2013, mudanças importantes na dinâmica do processo decisório da política externa brasileira, assinaladas especialmente pela falta de sintonia entre a chefe de Estado e o Itamaraty (SARAIVA; VELASCO JR., 2016; SARAIVA; GOMES, 2016). Diferentemente do entrosamento e da amizade pessoal estabelecida entre Lula e Amorim, Dilma não logrou manter uma relação

próxima com seus subordinados, chegando até mesmo a demitir Patriota¹⁰⁷ após crise diplomática com a Bolívia em 2013, desencadeada pela fuga clandestina, para o Brasil, de um senador boliviano opositor ao governo de Evo Morales, com o auxílio de um diplomata brasileiro. A própria crise foi considerada por alguns uma evidência do descaso de Dilma pela diplomacia, uma vez que o senador boliviano se encontrava asilado na embaixada brasileira em La Paz já havia quase 15 meses (FELLET, 2013).

A relação conturbada de Dilma com o corpo diplomático brasileiro contou com o testemunho de embaixadores da própria cúpula decisória, à semelhança de Guimarães, para quem: “Falta uma participação pessoal maior da presidenta... O Itamaraty não é uma ONG que dá palpite. É um órgão de ação política da Presidência... Quem promoveu o Brasil no exterior no governo Lula foi o Itamaraty, não a Agência Brasileira de Promoção de Exportações”¹⁰⁸ (GUIMARÃES apud BASTOS; HIRATUKA, 2020, p. 26).

A falta de sintonia entre a presidenta e o Itamaraty se mostrou ainda mais notória no início do segundo mandato de Dilma, com o enfraquecimento da ala nacionalista/autonomista do Itamaraty diante da maior influência de outras agências técnicas do governo, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência, ambas críticas à cooperação sul-sul e defensoras da flexibilização do MERCOSUL ao lado da maior aproximação com os países desenvolvidos (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2015; SARAIVA; GOMES, 2016; SARAIVA; VELASCO JÚNIOR, 2016; SINGER, 2018; BASTOS; HIRATUKA, 2020).

Essa disputa no seio do processo decisório implicou ajustes importantes na diplomacia brasileira nesse período, como a maior ênfase na dimensão comercial do projeto de integração regional a partir dos esforços de aproximação do MERCOSUL com a Aliança do Pacífico e a retomada das negociações comerciais com a EU. Contudo, mesmo diante desses ajustes, enquadrados na “diplomacia de resultados” anunciada pelo chanceler Mauro Vieira em 2015 (VIEIRA, 2015a, p. 28; CASARÕES, 2020), o objetivo de fortalecimento da UNASUL

¹⁰⁷ Segundo nota oficial do governo, Patriota teria pedido demissão do cargo, mas houve relatos na ocasião de que o mesmo teria sido forçado a fazê-lo (FELLET, 2013). Após a saída de Patriota, outros dois ministros passariam ainda pelo comando do Itamaraty no governo Dilma: o embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, entre 2013 e 2014, e o embaixador Mauro Luiz Lecker Vieira, que desempenhou a função no início do segundo mandato de Dilma até o impeachment presidencial.

¹⁰⁸ Versão original: “*There is a lack of personal participation of the president... Itamaraty is not an NGO [nongovernmental organization] that offers mere hints... The one that promoted Brazil abroad in Lula’s government was Itamaraty*”. O governo Dilma de igual modo foi assinalado pela redução da participação dos recursos destinados ao MRE dentro do orçamento público, com impacto direto sobre o número de diplomatas ingressantes no Ministério, assim como sobre a abertura de novas embaixadas brasileiras no exterior. O contingenciamento orçamentário também atingiu os recursos destinados a honrar os compromissos financeiros assumidos pelo Brasil para a manutenção de sua participação em organismos internacionais.

enquanto mecanismo de solução pacífica dos conflitos políticos na região foi preservado ao longo de todo o governo Dilma, como mencionado na subseção 2.1.3.

A reorientação da política externa brasileira para o bloco sul-americano só aconteceu de fato no governo Temer, frente a mudanças ainda mais profundas na estrutura decisória desta política e à ausência ou inação de atores de veto que pudessem barrar esse processo. Como já dito, com o *impeachment* de Dilma e a ascensão de Temer ao poder, uma nova coalizão de governo foi formada, de modo que a chefia do MRE, passou para o comando do PSDB, primeiro sob a figura do senador José Serra e, depois, do senador Aloysio Nunes, considerados por nós os principais empreendedores políticos das mudanças operadas na política externa brasileira para a UNASUL.

Esse movimento implicou uma mudança importante no loci de autoridade da política externa brasileira. Não só rompeu com a tradição adotada nos governos Lula e Dilma de apenas nomear diplomatas de carreira para exercer o cargo de chanceler brasileiro, como significou a superação do pensamento diplomático que norteou a estratégia de inserção internacional do Brasil durante as administrações petistas. De fato, com a indicação de líderes tradicionais do PSDB para a chancelaria, a resistência que eventualmente a ala nacionalista no Itamaraty poderia impor a reorientação da diplomacia brasileira para região se tornou ainda mais improvável.

Antes de selar seu apoio a Temer em março de 2016, o PSDB estabeleceu como uma das quinze condições para compor o novo governo a reorientação da política externa com o objetivo de reintegrar o Brasil à economia global e fazer com que sua diplomacia voltasse a ser guiada “pelo interesse nacional e não por ideologias” (PSDB, p. 3). Conforme Serra (2017, p. 24), essa reorientação envolveria a renovação do projeto de integração regional, dando-lhe “mais foco e pragmatismo”.

Segundo Casarões (2016), ao assumir o comando da pasta de relações exteriores, Serra pretendia galvanizar o apoio popular a sua eventual candidatura à sucessão presidencial nas eleições de 2018. Ou seja, a ideia teria sido usar o Itamaraty como plataforma política para o lançamento de sua futura candidatura à presidência da República. Destarte, visando garantir exposição midiática e conquistar o apoio de parcela do eleitorado que se opunha ao governo Dilma, entre outras razões, pela conexão ideológica que se supunha existir entre o Partido dos Trabalhadores e os regimes bolivarianistas, Serra escolheu como seus principais alvos de atenção e crítica a política externa petista para o entorno regional sul-americano e a crise venezuelana deflagrada no governo de Nicolás Maduro. Esperava-se, com isso, ganhar

também a simpatia de parcela do empresariado nacional, que até então vinha sendo objeto de calote venezuelano, à época estimado em US\$ 6 bilhões (CASARÕES, 2016).

Outra mudança importante no loci de autoridade na política externa brasileira para a América do Sul ocorreu no interior da estrutura institucional da presidência da República, com o afastamento de Marco Aurélio Garcia da Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. De acordo com Almeida (2003) e Villa e Viana (2008), tradicionalmente, este cargo foi ocupado por diplomatas de carreira nomeados pelo Itamaraty e, até o governo Lula, manteve baixo perfil político e atuação restrita na formulação da política externa do Brasil. Entretanto, ao tornar-se assessor do presidente, Garcia foi projetado ao centro do processo decisório, em particular na condução das relações exteriores com os países sul-americanos.

Com efeito, além de compartilhar o objetivo e a estratégia das administrações petistas de construir um bloco de poder no subcontinente, Garcia teve atuação de destaque na mediação brasileira em crises políticas regionais como as da Bolívia (2003) e da Venezuela (2003, 2014), bem assim na tentativa do Brasil de intermediar um acordo de paz entre o governo colombiano e os grupos narcoguerrilheiros. No governo Temer, contudo, o cargo de assessoria internacional do presidente voltou a ser ocupado por um diplomata de carreira, o embaixador Claudio Frederico de Matos Arruda, e, novamente, passou a desempenhar um papel meramente consultivo, de modo que a formulação da política externa ficou centralizada na chancelaria (MELLO, 2016).

De fato, ao compor um governo de coalizão, Temer delegou boa parte da formulação da política externa brasileira aos chanceleres políticos filiados ao PSDB (NUNES FERRERIA, 2021¹⁰⁹). Todavia, os principais órgãos de assessoria estratégica da Presidência para as políticas públicas de longo prazo estavam perfeitamente alinhados com o o Itamaraty (KALOUT, 2021). Exemplo emblemático nesse sentido constituiu a SAE, que passou para a liderança de Hussein Kalout. Em documento escrito em co-autoria em que acusa a falta de gestão de uma grande estratégia internacional para o Brasil durante os mandatos petistas, Kalout criticou diversas iniciativas da política externa de Lula e Dilma para a América do Sul, que teriam tornado a UNASUL uma organização de mandato superficial e praticamente “sem dentes”, para usar a linguagem consagrada (i.e., sem real poder coercitivo). Essas carências teriam levado alguns países da região a buscar alternativas a uma suposta hegemonia

¹⁰⁹ Para o Secretário de Assuntos Estratégicos de Temer, Hussein Kalout, teria havido um equilíbrio entre a diplomacia presidencial e o Itamaraty no processo decisório da política externa brasileira nesse período. No entanto, Kalout reconhece que o MRE gozava de autonomia para formular as diretrizes diplomáticas que depois eram apresentadas a Temer para a sua chancela (KALOUT, 2021).

brasileira (e.g., na Alternativa Bolivariana para as Américas), ao passo que outros passaram a questionar mais abertamente as prioridades estabelecidas em Brasília (KALOUT; DEGAUT, 2017).

Assim, com a indicação de líderes partidários para a chancelaria, a centralização do processo decisório no Itamaraty e o alinhamento político das demais agências do governo, não houve atores de veto à decisão brasileira de suspender a participação do país da UNASUL em 2018. Isso é o que nos confirmam nossos entrevistados que trabalharam no interior do governo nesse período, consoante os quais não só tal decisão teria partido do MRE, como também nenhuma burocracia do Executivo teria imposto resistência à mesma (ALMEIDA, 2021; NUNES FERREIRA, 2021).

No governo Bolsonaro, a UNASUL já se encontrava em estágio terminal, bastando apenas um decreto presidencial (nº 10.086/2019), ou nas palavras do próprio presidente, “uma canetada”, para que o Brasil se retirasse definitivamente do bloco regional em 2019 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019). Embora haja interpretações divergentes entre os juristas e inexista um dispositivo expresso na Constituição brasileira acerca da competência dos poderes no ato de denúncia de tratados internacionais, porção majoritária da doutrina advoga que o desligamento do Brasil de acordos dessa natureza dispensa o assentimento prévio do Legislativo, cabendo essa decisão única e exclusivamente ao Executivo (GABSCH, 2010).

A prática constitucional brasileira reforça essa interpretação. Os decretos nº 68.796, de 23 de junho de 1971, e nº 2.100, de 20 de dezembro de 1996, por exemplo, tornaram pública a denúncia pelo Brasil das Convenções nº 81 e nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), respectivamente (GABSCH, 2010). É certo que o último se encontra sob juízo do Superior Tribunal Federal (STF). Isso não impediu, no entanto, que a saída do Brasil da UNASUL ocorresse sem que discussão alguma fosse realizada no Congresso Nacional. Em outras palavras, não houve possibilidade alguma de o Legislativo brasileiro exercer algum tipo de poder de veto à decisão de Bolsonaro.

Alguns parlamentares até tentaram se mobilizar contra a discricionariedade do Executivo nessa matéria. Em dezembro de 2020, o deputado Alessandro Molón, então filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), apresentou um projeto de decreto legislativo que previa a sustação da denúncia do tratado constitutivo da UNASUL baseado na justificativa de que o governo brasileiro deveria ter submetido ao parlamento a proposta de retirada do país do referido tratado (MOLÓN, 2020). Três meses antes, lideranças do mesmo partido entraram

como uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) junto ao STF igualmente contestando a legalidade do decreto nº 10.086/2019 (ANGELO, 2020). Porém, até o momento em que esta tese foi concluída, essas ações não surtiram efeito algum.

No âmbito da sociedade civil, pouco se viram mobilizações contra a decisão brasileira de suspender e retirar-se da UNASUL. Como era de se esperar, o PT foi um dos poucos partidos a se manifestar contra. No dia 16 de abril de 2019, o partido emitiu uma nota oficial enxuta, assinada pela presidenta nacional, deputada Gleisi Hoffmann, e pela secretária de Relações Internacionais, Monica Valente, “repudiando veementemente a saída do Brasil da UNASUL e sua substituição pelo PROSUL”. Segundo a nota, essa decisão, tida por “equivocada”, evidenciava “a subordinação da política externa a interesses alheios à soberania nacional” (HOFFMAN; VALENTE, 2019, s.p.). Na mesma direção, Celso Amorim, filiado ao PT desde 2009, afirmou que o desligamento do bloco sul-americano simbolizava a submissão brasileira aos interesses dos EUA, em um projeto que visava a desintegração dos países da região (PT, 2019).

No dia 26 de abril de 2018, ou seja, uma semana depois da suspensão brasileira da UNASUL, um grupo formado por movimentos sociais e intelectuais brasileiros na área de RI publicou um manifesto, intitulado Em Defesa da UNASUL, afirmando ter recebido “com extrema preocupação e pesar a decisão conjunta de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai de suspender temporariamente a participação de seus Estados nas atividades da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL”, e que o motivo alegado para tanto, qual seja,

a falta de consenso ao redor do sucessor do ex-presidente colombiano Samper como Secretário-Geral do Bloco, é uma escusa que, em nosso entendimento, não esconde a vontade política desses países de desarticular um foro democrático que tem desempenhado um importante papel para a manutenção da paz e o diálogo político na região (PÁGINA 13, 2018, s.p.).

Ainda de acordo com o documento, “debilitar a UNASUL em um momento de acirrados conflitos geoestratégicos no âmbito global” significava, entre outros aspectos, “abrir mão de uma voz concertada regional capaz de ação e projeção de poder de maneira mais equilibrada com relação aos países e blocos hegemônicos, sem a ingerência de potências extrarregionais”. Em acréscimo, o texto trazia críticas ao alinhamento do governo brasileiro ao Grupo de Lima: “este movimento do atual governo brasileiro e do braço-sul do chamado Grupo de Lima deve ser condenado, pois ele enfraquece, de forma inequívoca, uma inserção internacional minimamente autônoma dos países da região”. Por fim, concluía fazendo acusações aos governos de direita na região:

Na realidade, há hoje governos do subcontinente que rejeitam a integração regional estratégica e [...] querem esvaziar politicamente a Unasul, bloco que procurava articular uma política de defesa comum da região, sem a presença de potências extrarregionais. Em nosso entendimento, tal decisão representa duro golpe na integração regional, que necessita ser debatida em profundidade pelos integrantes desta (PÁGINA 13, 2018, s.p.).

A despeito de ter reunido a assinatura de intelectuais provenientes de renomadas instituições universitárias distribuídas pelo país, o documento reverberou pouco na política doméstica. O senador do PT, Jorge Viana, até chegou a usar o texto para fundamentar a justificativa de seu requerimento na CRE solicitando a realização de uma audiência pública com a finalidade de discutir a situação do bloco regional naquele momento. Entretanto, não há registros no sítio eletrônico do Senado Federal brasileiro de que a audiência efetivamente tenha acontecido, constando apenas a informação de que a tramitação do requerimento foi encerrada no mesmo dia em que este fora apresentado (VIANA, 2022).

Sindicatos de trabalhadores simpáticos à UNASUL, a exemplo da Central Única dos Trabalhadores (CUT), tampouco se manifestaram com veemência. De acordo com Antonio Lisboa, secretário de relações internacionais da CUT por nós entrevistado, isso ocorreu porque os ataques às conquistas trabalhistas durante o governo Temer foram tão intensos e abrangentes que obrigaram os trabalhadores a priorizar a defesa de determinadas pautas em detrimento de outras, que acabaram sendo negligenciados, tais como a UNASUL (LISBOA, 2021).

Ademais, a natureza intergovernamental do bloco regional oferecia poucos incentivos ao maior engajamento dos setores da sociedade civil, tornando-o extremamente dependente da vontade política dos líderes políticos e, por conseguinte, vulnerável às injunções conjunturais e mudanças de governo. Embora tivesse sido prevista a criação de mecanismos de participação da sociedade civil que pudessem induzir à formação de novas *constituencies* domésticas na política externa (LIMA, 2010), a exemplo do Fórum de Participação Cidadã, cujo primeiro encontro ocorreu em 2014, esses espaços institucionais ainda se encontravam em um estágio muito incipiente em 2018 e não lograram alcançar a capilaridade social que inicialmente se esperava. De fato, de acordo com Lisboa (2021), não houve tempo hábil para que a CUT pudesse participar ativamente e de maneira mais organizada do Fórum de Participação Cidadã.

No setor privado, as grandes empreiteiras brasileiras, como Odebrecht e OAS, que foram enormemente beneficiadas pelos projetos de infraestrutura regional do COSIPLAN, encontravam-se demasiado fragilizadas pelas investigações de corrupção conduzidas pela

operação Lava Jato para conseguirem exercer qualquer tipo de *lobby* contra o desmonte da UNASUL. Nas palavras de Vigevani e Aragasuku (2015, p. 146)

A crise desencadeada em 2014/2015 pelas investigações e processos relativos à corrupção na Petrobras certamente terá impacto na posição brasileira de integração. Com reflexo em toda a região. O enfraquecimento ou mesmo potencial desaparecimento de algumas dessas empresas [empreiteiras brasileiras] diminuirá o ímpeto, já fragmentado, dos empresários pela integração. Todas as teorias de integração regional reconhecem a importância desse setor, seja público ou seja privado, para o avanço do processo.

Por outro lado, o empresariado industrial que não foi afetado pela Lava Jato e que, a princípio, posicionara-se favoravelmente à integração produtiva do subcontinente, perdeu interesse pelo bloco regional diante da paralisação dos projetos do COSIPLAN. Especialmente a partir de 2013, o foco no plano externo de entidades como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) passou a ser a assinatura de acordos de livre-comércio plurilaterais com grandes mercados extrarregionais, nomeadamente a UE e os EUA. Assim, a suspensão e retirada brasileira da UNASUL não causou reação alguma por parte da FIESP nem da CNI (PANZINI, 2021; REPRESENTANTE DA FIESP¹¹⁰, 2021).

Do exposto acima, observa-se que nenhum ator foi capaz de impor poder de veto à decisão do governo brasileiro de suspender sua participação na UNASUL. De igual modo, o decreto nº 10.086/2019, que selou a conclusão do processo de reorientação da política externa brasileira para a UNASUL, sequer foi objeto de discussão no parlamento, ator institucional que mais chances teria de barrar essa iniciativa. Na tabela a seguir, resumizamos o momento de incidência das condicionantes de mudanças da política externa para a UNASUL e suas consequências ao longo dos diferentes governos analisados.

Tabela 3: Correlação entre as mudanças de governo, mudanças de política externa e suas condicionantes no caso UNASUL

Condicionantes de mudanças	Governo Lula (2010)	Governo Dilma (2011-2016)	Governo Temer (2016-2018)	Governo Bolsonaro (2019-2020)
Falhas Políticas (Problems)	–	X	X	X
Introdução de Políticas Alternativas (Policies)	–		X	X
Ausência ou Superação dos	–		X	X (Legislativo e

¹¹⁰ Por razões de confidencialidade, nosso entrevistado pediu anonimato.

Atores de Veto <i>(Politics)</i>	(Executivo e Sociedade Civil)	Sociedade Civil)
Reorientação completa/ Ruptura	–	X
Reorientação Incompleta	–	X
Ajustes/ Continuidade	–	X
Fonte: Elaboração própria.		

CAPÍTULO 3. O AST E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS ESTADOS UNIDOS: Uma história de quase vinte anos de negociações internacionais e domésticas.

Em março de 2019, o governo brasileiro assinou com os EUA o AST¹¹¹, acordo que dispõe sobre a proteção da tecnologia estadunidense embarcada em futuros lançamentos de veículos espaciais (e.g. foguetes e espaçonaves) a partir do Centro Espacial de Alcântara (CEA), localizado no estado do Maranhão. Em novembro do mesmo ano, o AST foi aprovado pelo Congresso Nacional e incorporado à legislação brasileira sob a forma do Decreto Legislativo nº 64/2019. Apesar de o intervalo de tempo entre a assinatura do Acordo no plano externo e sua aprovação no âmbito doméstico ter sido de apenas nove meses, a ratificação do AST encerra uma polêmica que se estendia há quase vinte anos, com implicações importantes para o programa espacial brasileiro, a soberania nacional e o desenvolvimento regional sócio-econômico.

Com efeito, o AST não constitui de todo uma novidade. Um acordo com o mesmo nome¹¹² e a mesma finalidade fora assinado ainda no ano 2000, sob a iniciativa do governo Cardoso. Porém, diante da forte resistência no Congresso e na sociedade civil, não chegou a ser ratificado. Na administração Lula, foi bastante criticado pelo presidente e seu chanceler, Celso Amorim, permanecendo em estado de letargia até o findar do governo Dilma, apesar de algumas tentativas infrutíferas de reatar as tratativas. Somente em 2017, sob a presidência de Michel Temer, foram retomadas as negociações com Washington para a confecção de um novo acordo, que viria a ser assinado na primeira viagem presidencial de Jair Bolsonaro aos EUA, realizada em março de 2019.

Este capítulo busca explicar que condições tornaram possível a aprovação do novo AST depois de tanto tempo que sua primeira versão foi assinada pelos governos brasileiro e estadunidense, caracterizando mais um caso típico de mudança de política externa tal qual definida nesta tese. Com esse objetivo, a semelhança do anterior, este capítulo foi organizado, além desta introdução, em duas grandes seções distribuídas em nove subseções. A primeira seção (3.1) examina a posição brasileira em relação ao AST desde a primeira versão do acordo elaborada nos anos 2000 (subseção 3.1.1), passando pelos governos Lula (subseção 3.1.2) e Dilma (subseção 3.1.3), período em que as discussões sobre o AST permaneceram estagnadas ou pouco avançaram - a despeito de algumas iniciativas na direção contrária

¹¹¹ O nome oficial do acordo é: Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América nos Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara (BRASIL, 2019b).

¹¹² A única diferença entre os nomes dos acordos é a de que, no AST firmado em 2000, o Centro CEA era denominado CLA (MSC, 2001).

tomadas no gestão Dilma -, até chegar aos governos Temer (subseção 3.1.4) e Bolsonaro (subseção 3.1.5), nos quais as negociações foram oficialmente retomadas e um novo acordo foi estabelecido, respectivamente. As diferenças e continuidades no período observado são sumarizadas na subseção 3.1.6 por meio de um quadro comparativo. A segunda seção (3.2), por sua vez, procura demonstrar que a assinatura e ratificação do novo AST só se deu quando três condições estavam alinhadas, a saber: falhas políticas (subseção 3.2.1), políticas alternativas (subseção 3.2.2) e suporte político capaz de superar os pontos de veto (subseção 3.2.3).

3.1 O AST E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: da rejeição à aprovação do Acordo.

3.1.1 O CLA e as Primeiras Tratativas em torno do AST nos Anos 2000: assinatura do acordo e sua politização no plano doméstico.

Também conhecido como Base Militar de Alcântara, o CLA foi criado em 1983, no município de Alcântara, Maranhão, com a finalidade de executar e apoiar as atividades de lançamento e rastreamento de engenhos aeroespaciais, bem como executar testes e experimentos de interesse à política aeroespacial do Brasil¹¹³. De acordo com Andrade et. al. (2018), por meio do CLA, o governo brasileiro pretendia superar as restrições do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), localizado no Rio Grande do Norte. Primeiro centro espacial a ser construído no Brasil e na América do Sul (data de 1965), o CLBI situava-se próximo a regiões povoadas e em expansão urbana. Havia, ademais, a necessidade de um centro espacial com maior capacidade de lançamento e que atendesse o Veículo Lançador de Satélites (VLS) brasileiro, cujo desenvolvimento era previsto pela Missão Espacial Completa Brasileira (MECB)¹¹⁴.

Estabelecido em uma latitude mais próxima à linha do Equador (2°18' ao Sul) em comparação a outros centros espaciais no mundo, o CLA possui posição geográfica estratégica e privilegiada que lhe confere vantagens competitivas para o lançamento de foguetes e satélites. Dentre elas, destacam-se o incremento da capacidade de satelização, isto é, da massa de carga útil que pode ser colocada em órbita, e a economia de propelente ou combustível de foguetes. Segundo o governo federal, “a capacidade de satelização dos veículos lançados do CLA pode atingir um patamar entre 13 e 31% superior a do mesmo

¹¹³ O CLA é subordinado ao Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa. (Decreto nº 88.136, de 1º de Março de 1983).

¹¹⁴ Na década de 1990, a MECB deu origem ao Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), principal instrumento de planejamento e execução da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE). (ANDRADE, I. de O. et. al., 2018)

veículo, se lançado de outros centros localizados em latitudes mais elevadas” (FAB, 2019, sp). O CLA oferece ainda condições climáticas e de segurança favoráveis, estabilidade geológica e facilidades de suporte logístico, sem mencionar a baixa densidade demográfica da região onde está localizado, o que, de acordo com a Aeronáutica, permite a implantação de diversos sítios de lançamento, bem como de áreas para infraestrutura de apoio logístico (FAB, 2019).

Entretanto, o CLA é cercado de controvérsias relacionadas ao deslocamento forçado de comunidades quilombolas¹¹⁵ que viviam no território onde o centro espacial foi instalado, ocupando uma área efetiva de 8 mil hectares. Entre 1983 e 1987, cerca de 312 famílias de 32 povoados foram transferidas para sete agrovilas construídas pelo governo brasileiro. Com isso, as comunidades quilombolas perderam o acesso ao mar e se viram impedidas de praticar a atividade pesqueira, o que, além de acarretar problemas de segurança alimentar com prejuízos à economia de subsistência, afetou seu modo de vida tradicional baseado na pesca. Em acréscimo, segundo o Ministério Público Federal, os acordos firmados entre o governo brasileiro e as comunidades removidas para as agrovilas não foram cumpridos, há morosidade no processo de titulação das terras quilombolas e as agrovilas não dispõem de serviços públicos adequados, tais como postos de saúde, hospitais, escolas, transporte e equipamentos de assistência social (SALOMÃO; PINDARE; JERRY, 2019).

Mesmo assim, com vistas a estreitar os laços de cooperação com os EUA¹¹⁶ e aproveitar o potencial econômico que o CLA oferecia¹¹⁷, o governo Cardoso assinou, em abril do ano 2000, um acordo de salvaguardas tecnológicas com Washington em que o Brasil se comprometia a tomar as medidas necessárias para proteger a tecnologia aeroespacial estadunidense embarcada nos lançamentos de veículos espaciais realizados a partir do

¹¹⁵ Os quilombolas são grupos étnico-raciais autodefinidos a partir de uma trajetória histórica própria, de relações territoriais específicas e da ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica. **(Decreto nº 4.887, de 20 de Novembro de 2003).** [Eu retirei o grifo da referencia anterior, mas como vi que aparece aqui de novo, talvez eu tenha me equivocado. Esse tipo de referencia precisa vir em negrito?](#)

¹¹⁶ Nas palavras do então chanceler brasileiro, Celso Lafer (2001-2002), “a questão do Acordo de Salvaguardas tem também um importante componente político bilateral. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos são bastante densas e cobrem amplo espectro de assuntos. As transformações ocorridas no Brasil ao longo dos últimos anos, dentre as quais destaco nossa adesão aos regimes e tratados internacionais sobre não-proliferação, criaram as condições para a reversão de um quadro de persistentes dificuldades no diálogo bilateral. [...] A assinatura do Acordo de Salvaguardas em tela insere-se, portanto, num contexto de adensamento das relações com os EUA [...]” (LAFER, 2001, p. 101).

¹¹⁷ Na ocasião, o governo brasileiro argumentava que a exploração comercial do CLA renderia divisas na ordem de US\$30 milhões anuais, o que contribuiria para a alavancagem dos investimentos em turismo, comércio, serviços e, conseqüentemente, para a geração de empregos, especialmente no estado do Maranhão (MSC, 2001).

CLA¹¹⁸. Apesar de vetar qualquer tipo de acesso ou transferência tecnológica não autorizada, o AST de 2000, assim como o de 2019, consistia em uma condição obrigatória para o uso comercial da base de Alcântara - a ser regulamentado posteriormente em acordos comerciais específicos - por parte das empresas aeroespaciais dos EUA ou de outros países que viessem a utilizar tecnologia estadunidense em seus lançamentos. Sem o acordo, o Brasil não teria a autorização do governo dos EUA para realizar tais lançamentos e, dado que os satélites estadunidenses constituem a maior parte da demanda do mercado espacial de lançamentos comerciais, a viabilização da exploração comercial do CLA estaria comprometida (MSC, 2001).

Nada obstante o entusiasmo do Executivo brasileiro com o acordo, o AST sofreu forte resistência por parte da sociedade civil e de parlamentares, sobretudo dos partidos políticos de esquerda que faziam oposição ao governo liderados pelo PT, em virtude de cláusulas consideradas abusivas à soberania nacional (BARBOSA, 2011a; 2018). Enviado ao Congresso Nacional um ano após sua assinatura, sob a forma da Mensagem (MSC) nº 296, de 2 de abril de 2001, o texto do AST foi distribuído às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE), de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR). A CRE foi a primeira Comissão a analisar a matéria e, também, a que mais fez críticas ao Acordo. Após parecer inicial contrário à aprovação do AST, e diante do consenso formado entre os parlamentares da CRE em torno da impossibilidade de aprovação ou rejeição completa do Acordo, o relator do texto então designado, deputado federal Waldir Pires¹¹⁹, do PT, emitiu parecer reformulado pela aprovação do AST, condicionada, porém, a ressalvas e emendas na redação do texto.

Em seu novo parecer, assim como fizera no anterior, Pires condenou alguns dispositivos do Acordo que não tinham relação direta com a proteção da tecnologia estadunidense e, ao mesmo tempo, impunham obrigações políticas e limitações à autonomia decisória brasileira em relação ao CLA. Entre esses dispositivos, denominados por Pires de salvaguardas políticas, destacavam-se: i) a proibição ao governo brasileiro de usar os recursos obtidos com a exploração comercial do CLA para o desenvolvimento de tecnologia de veículos lançadores, podendo os recursos serem destinados, exclusivamente, às obras de

¹¹⁸ De acordo com o diplomata de carreira Paulo Roberto de Almeida e o ex-embaixador brasileiro nos EUA Rubens Barbosa, o AST assinado em 2000 partiu da iniciativa brasileira e enfrentou resistência de alguns setores da administração estadunidense, devido a preocupações de segurança e de não-proliferação (ALMEIDA, 2004. BARBOSA, 2011a). Tais preocupações teriam sido vencidas mediante o contato direto de Cardoso com o presidente estadunidense “Bill” Clinton (ALMEIDA, 2004).

¹¹⁹ Em 2006, Waldir Pires viria a se tornar Ministro da Defesa do governo Lula, desempenhando a função até 2007.

infraestrutura da Base (Artigo III, parágrafo 1E); ii) a proibição ao governo brasileiro de cooperar, por meio do CLA, com países que não fossem membros do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime* - MTCR na sigla em inglês¹²⁰) (Artigo III, parágrafo 1B); iii) a possibilidade de veto político unilateral, por parte das autoridades estadunidenses, de lançamentos, a partir do CLA, de veículos espaciais de propriedade ou controle de países considerados apoiadores de atos terroristas internacionais (Artigo III, parágrafo 1A); e iv) a exigência de que o governo brasileiro assinasse novos acordos de salvaguardas com outros países, cujo objetivo e dispositivos principais deveriam ser equivalentes àqueles contidos no acordo de salvaguardas Brasil-EUA (Artigo III, parágrafo 1F) (PIRES, 2001).

Desse modo, Pires recomendou a remoção de todas essas cláusulas, justificando que as mesmas eram ditadas pelos interesses estratégicos dos EUA e que inexistiam em acordos de salvaguardas tecnológicas assinados por Washington com outros países, como China, Rússia, Ucrânia e Cazaquistão. O deputado sugeriu também a eliminação do dispositivo que discorria que nada no AST restringiria a autoridade do governo estadunidense para tomar, de acordo com as leis, regulamentos e políticas dos EUA, qualquer ação com respeito ao licenciamento de exportação tecnológica necessário para a realização dos lançamentos (Artigo III, parágrafo 3) (PIRES, 2001).

Algumas cláusulas relacionadas às salvaguardas tecnológicas propriamente ditas igualmente foram objeto de críticas no parecer de Pires e, apesar de não serem eliminadas, sofreram cinco emendas modificativas. A primeira e segunda emendas estipulavam que o controle e acesso, antes exclusivos das autoridades estadunidenses, das áreas onde seriam armazenadas e manipuladas as tecnologias dos EUA no CLA, intituladas áreas restritas, seriam realizados em conjunto com as autoridades brasileiras (Artigo IV, parágrafo 3 e Artigo VI, parágrafo 2 do AST). A terceira emenda permitia a inspeção dos contêineres lacrados que adentrassem o CLA pelas autoridades brasileiras na presença das autoridades estadunidenses. Na redação original do AST de 2000, a entrada de contêineres contendo componentes dos EUA seria liberada apenas com uma descrição do conteúdo, vedando-se sua inspeção em território brasileiro (Artigo VII, parágrafo 1B). A quarta emenda eliminava a proibição

¹²⁰ Instituído em 1987, o MTCR visa limitar a propagação de mísseis balísticos e outros sistemas de lançamento não tripulados que possam ser utilizados para ataques de destruição em massa. Para atender esse objetivo, o regime estabelece barreiras para a transferência de tecnologias e equipamentos que permitem a produção de mísseis capazes de transportar uma carga útil de 500 kg a um alcance de pelo menos 300 km. Atualmente, o MTCR possui 35 Estados-membros, entre os quais não se inclui a China, país com que o Brasil possui acordo de cooperação para a produção e lançamento de satélites (MTCR, 2020).

inicialmente prevista de que, no eventual fracasso de um lançamento, os escombros recuperados não poderiam ser fotografados nem estudados de maneira alguma pelas autoridades brasileiras (Artigo VIII, parágrafo 3B). Finalmente, a quinta emenda estabelecia que a emissão de crachás para as pessoas autorizadas a entrar nas áreas restritas não seria feita apenas pelas autoridades estadunidenses, como disposto no texto original do AST (Artigo VI, parágrafo 5). Pela nova redação proposta, o governo dos EUA ficaria responsável por emitir os crachás apenas para o pessoal estadunidense, ao passo que o governo do Brasil emitiria para seus nacionais que lá trabalhassem (PIRES, 2001).

Além das emendas modificativas, o parecer de Pires sugeria uma emenda aditiva ao Artigo V, pela qual se exigia, à semelhança de outros acordos de salvaguardas tecnológicas assinados pelos EUA, que as empresas estadunidenses repassassem às autoridades brasileiras informações relativas à existência de material radioativo ou de quaisquer substâncias tóxicas danosas ao meio ambiente e à saúde humana presentes em suas cargas úteis (PIRES, 2001).

Condicionado, portanto, a todas essas mudanças, no dia 31 de outubro de 2001, o parecer reformulado de Pires foi aprovado em votação na CRE pela unanimidade dos partidos que a compunham. Curiosamente, o único deputado federal a votar contra o parecer foi Jair Bolsonaro, hoje presidente da República e entusiasta fervoroso do alinhamento político aos EUA. Naquele momento, Bolsonaro entendia que o AST significaria a alienação do CLA e a concessão de parte da soberania brasileira à Washington. Em sessão ordinária no plenário da Câmara dos Deputados ocorrida após o primeiro parecer de Pires pela rejeição do Acordo, o deputado federal afirmou:

Sr. Presidente, ontem, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ocorreu um **episódio que considero o mais vergonhoso** que já houve nesta Casa. Tivemos lá a presença de um cidadão de nome Geraldo Quintão que, por uma questão política, foi alçado à condição de Ministro da Defesa. **Dos mais de trinta Parlamentares presentes, nenhum foi favorável à convalidação desse acordo** pela nossa Comissão, e o Sr. Geraldo Quintão sustentou o tempo todo a **posição, própria do seu Governo e do governo americano, de que deveríamos abrir mão de parte da nossa soberania para ganharmos alguns milhões de dólares por ano**, não alugando o Centro de Lançamento de Alcântara, mas, na verdade, alienando-o. [...] **Geraldo Quintão é um sabujo de Fernando Henrique Cardoso e dos interesses americanos**, com esse posicionamento de querer alienar o Centro de Lançamento de Alcântara (BOLSONARO, 2001, s.p., **grifo nosso**).

Aprovada na CRE e transformada em Projeto de Decreto Legislativo nº 1.446/2001, a Mensagem nº 296, contendo o AST, foi apresentada ao plenário e distribuída à CCTCI e CCJR, onde passou a tramitar simultaneamente, dada a previsão regimental de regime de urgência para a proposição. Na CCTCI, o texto do Acordo foi bem menos criticado do que na

CRE. O parecer reformulado emitido pelo relator designado, o deputado federal José Rocha, do antigo Partido da Frente Liberal (PFL), localizado à direita do espectro político e aliado ao governo Cardoso, relativizava a gravidade atribuída às salvaguardas políticas do AST em relação ao desenvolvimento autônomo do programa aeroespacial nacional. Sobre a cláusula que proibia o governo brasileiro de usar os recursos obtidos no CLA para o desenvolvimento do VLS, Rocha argumentou que havia se criado uma celeuma desnecessária, já que os mesmos poderiam ser utilizados na manutenção e aprimoramento da infraestrutura da Base de Alcântara, ao passo que a forma e a quantidade dos recursos próprios destinados ao desenvolvimento dos VLS poderiam ser decididas soberanamente pelo Brasil. Ademais, o deputado liberal argumentou que os EUA constituíam país amigo e que a melhor forma de resolver nossas pendências era estreitando as relações e não adotando uma política isolacionista (ROCHA, 2001).

Sendo assim, o parecer de Rocha propunha um projeto de decreto legislativo substitutivo ao que fora enviado pela CRE, aprovando o texto do AST da forma como inicialmente fora concebido. Todavia, introduzia oito cláusulas interpretativas que, em parte, reforçavam as emendas propostas no parecer de Pires: i) na eventualidade de serem vetados lançamentos por parte de países que tivessem dado apoio a atos terroristas, far-se-ia necessário que tais atos fossem substancialmente comprovados; ii) o AST seria implementado à luz dos compromissos internacionais do Brasil na área de não proliferação de tecnologias sensíveis; iii) de nenhuma forma o Acordo poderia impedir a execução do programa brasileiro de atividades espaciais; iv) a assinatura de acordo de salvaguardas com terceiro país só seria necessária quando houvesse simultaneamente alguma participação dos EUA nas operações do CLA; v) as licenças de exportação dos EUA se destinariam exclusivamente ao material de origem estadunidense; vi) as autoridades brasileiras manteriam controle permanente sobre o CLA, de modo que, durante as operações de lançamento, todas as pessoas envolvidas, brasileiras ou estrangeiras, deveriam portar identificações emitidas pelo Comando da Aeronáutica; vii) – as autoridades brasileiras exigiriam a prestação de informações sobre a existência de material radioativo ou de quaisquer substâncias danosas ao meio ambiente ou à saúde humana, bem como dados relativos ao objetivo do lançamento e ao tipo e às órbitas dos satélites lançados; e viii) a implementação do AST obedeceria à legislação brasileira sobre meio-ambiente, saúde, segurança pública e controle alfandegário (ROCHA, 2001).

Em abril de 2002, o projeto substitutivo apresentado por Rocha na CCTCI foi aprovado por maioria neste colegiado. Entretanto, os deputados Walter Pinheiro e Jorge

Bittar, ambos do PT, apresentaram votos em separado contra a flexibilização do PDL 1.446/2001 e a aprovação do Acordo nos termos do substitutivo elaborado por Rocha. Além de condenarem o fato de o relator da CCTCI não ter mencionado os argumentos desenvolvidos na CRE, os deputados petistas reforçaram as críticas à natureza assimétrica do AST, bem como às cláusulas consideradas abusivas à soberania nacional (PINHEIRO; BITTAR, 2002).

Na CCJR, o relator designado, deputado Zenaldo Coutinho, do mesmo partido do presidente Cardoso, adotou uma postura ambígua. Em seu parecer inicial, emitido em abril de 2002, o deputado propôs a rejeição do texto aprovado na CCTCI e o retorno ao texto do PDL original da CRE (COUTINHO, 2002a). Em novembro do mesmo ano, contudo, o relator apresentou complementação de voto ao seu parecer inicial, que veio a se consubstanciar, na prática, em um novo parecer. Nele, Coutinho reconsiderou sua posição e passou a dar preferência ao texto aprovado na CCTCI, em detrimento daquele proposto pela CRE (COUTINHO, 2002b).

Ao justificar a mudança de seu posicionamento, o deputado psdebista argumentou que as cláusulas interpretativas formuladas pelo parecer da CCTCI contemplavam em boa medida as preocupações da CRE. Aquelas não contempladas foram relativizadas por Coutinho com o uso de argumentos econômicos que enfatizaram a importância do AST para o desenvolvimento do programa espacial brasileiro (COUTINHO, 2002b). O parecer, todavia, nunca chegou a ser deliberado na CCJR (CAMINON; MENCK, 2016). Desconhecemos a razão exata para tanto, embora algumas explicações possam ser aventadas. A primeira e mais provável é a ausência de tempo para que a deliberação ocorresse, já que a complementação de voto de Coutinho foi apresentada apenas em novembro de 2002, um mês antes da transição do governo Cardoso para o governo Lula e da formação de uma nova configuração parlamentar após as eleições de outubro de 2002.

Entretanto, tal explicação não consegue responder plenamente por que a matéria não foi discutida antes, ou seja, logo após a emissão do primeiro parecer de Coutinho, ainda em abril de 2002. Aqui soma-se uma segunda explicação que diz respeito à falta de consenso entre os parlamentares brasileiros. De fato, como visto acima, os pareceres da CRE e da CCTCI, embora compartilhassem alguns pontos, diferiam enormemente na natureza e profundidade das mudanças exigidas para que o texto do AST fosse aprovado pelo Legislativo. Em parte, essas divergências estavam associadas à lógica governo x oposição, com o parecer da CRE, elaborado por um deputado petista, apresentando um tom mais crítico,

ao passo que os pareceres das demais comissões em tela, formulados por integrantes da base aliada do governo Cardoso, tendiam a moderar a retórica *soberanista* e encaminhar favoravelmente a aprovação do Acordo sem grandes modificações. Por outro lado, mesmo os apoiadores do governo, apesar de relativizar sua importância, reconheciam que as salvaguardas políticas presentes no AST eram incabíveis. É nesse contexto de ambiguidade e dissenso que deve ser observada a mudança do parecer de Coutinho em novembro de 2002.

Além da falta de consenso entre os parlamentares, o AST contou com a rejeição de setores populares e a falta de vontade política da nova coalizão de governo que ascendera ao poder em 2003 (ALEXANDRE, 2006). Com efeito, em referendo popular organizado por movimentos populares, sindicais, religiosos e partidários (entre eles o próprio PT) em 2002, que contou com mais de 10 milhões de votos, 98,59% dos brasileiros consultados se posicionaram contra o AST (DAMÉ, 2002). No mesmo ano, o assunto foi introduzido na disputa eleitoral para a presidência da República. Na ocasião, Lula, então candidato da oposição pelo PT, procurou mobilizar o humor nacional a seu favor condenando veementemente o AST: "Esse acordo não é um acordo, pois não levou em conta a soberania nacional. Não nos permite fiscalizar um contêiner em nosso território e nem ter acesso a tecnologia. Isso aqui não é um quintal para se fazer experiências" (ÉBOLI, 2004, p. 5).

Por fim, o AST também suscitou críticas no interior do MRE. Para o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, então diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty e que viria a ser o vice-chanceler do governo Lula, como visto no capítulo 2, tratava-se de uma questão de soberania nacional: "Não pode haver em território brasileiro nenhuma área onde não se tenha o livre acesso das autoridades, muito menos que seja proibido inspecionar o que entra e sai de lá" (SOUZA e SILVA, 2002). Diante de tantos flancos de resistência, o AST sequer foi encaminhado à votação no plenário da Câmara dos Deputados no governo Cardoso, ficando a cargo do presidente sucessor a decisão de como proceder em relação ao tema.

3.1.2 O AST na Política Externa do Governo Lula para os EUA (2003-2010): interrupção das tratativas com Washington, paralisação no parlamento e tentativa de acordo alternativo com a Ucrânia.

Ao assumir o governo em 2003, o presidente Lula adotou um discurso moderado no tratamento das relações diplomáticas com os EUA, frisando a importância de preservar a relação com a potência hegemônica baseada no respeito mútuo e interesse recíproco, com

vistas a construir uma parceria madura entre os dois países (SILVA, 2003a, 2003b). Na verdade, esse movimento de moderação já havia se iniciado durante a campanha eleitoral de 2002, quando se instalou no Brasil uma crise financeira, conhecida como “crise de credibilidade”, marcada pela retirada maciça de capitais especulativos do país diante da possibilidade de que a vitória de Lula pudesse significar uma ruptura com o modelo econômico ortodoxo que até aquele momento vinha sendo implementado (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012).

Essa desconfiança também se fazia presente em Washington, especialmente nos setores neoconservadores. Receava-se que, por sua retórica e em função da ideologia de seu partido, o novo governo eleito fizesse uma excessiva oposição aos interesses dos EUA, assumindo uma postura de confrontação (SILVA, 2011; BARBOSA, 2018). Com efeito, de acordo com Pecequillo (2010), a ascensão de Lula no Brasil foi interpretada por alguns integrantes do governo estadunidense como parte de um processo mais amplo de ideologização anti-EUA que alguns países latino-americanos vivenciavam naquele momento sob forte influência de Chávez. De igual modo, nos círculos empresariais, era comum a crença de que a dívida externa brasileira não seria honrada e que um programa econômico estatizante, tendente à autarquia, seria implantado (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Assim, visando dissipar os temores gerados no exterior em torno de sua candidatura que traziam implicações concretas para a economia brasileira, Lula prometeu, no famoso documento intitulado “Carta ao Povo Brasileiro”, honrar os contratos e obrigações externas do país e garantir a manutenção das políticas econômicas de responsabilidade fiscal e controle inflacionário, caso fosse eleito (SILVA, 2002a). Em seu plano de governo, assegurou que se esforçaria “para construir um relacionamento sadio e equilibrado com os Estados Unidos, país com o qual mantemos importante relação comercial” (PT, 2002, p. 7). Para sinalizar esse compromisso, após vencer as eleições, Lula decidiu manter no cargo o embaixador brasileiro que atuara nos EUA durante os últimos anos do governo Cardoso, o diplomata de carreira Rubens Barbosa. Em relato feito em seu livro de recordações, Barbosa confirma que:

O fato de ter me mantido embaixador em Washington foi inteligente da parte de Lula por representar um sinal para o governo americano da continuidade de políticas, como correu com a manutenção da política econômica. Os sinais tinham um peso muito forte, em virtude da instabilidade e de toda a incerteza diante do novo governo sob a liderança de um partido mais à esquerda. A “Carta aos brasileiros” foi um dos sinais. Na área externa, a manutenção do embaixador do Brasil em Washington foi outro sinal positivo para o governo americano. O governo americano deve ter apreciado o gesto porque já me conhecia, não era uma personalidade nova (BARBOSA, 2018, p. 2015).

Sem embargo, durante a campanha eleitoral e ao tomar posse, Lula também prometera realizar uma série de mudanças em seu governo, inclusive no que diz respeito à política externa brasileira (SILVA, 2002b, 2003a). Na visão do ex-presidente, a atuação discreta e pouco incisiva que teria caracterizado a política externa de Cardoso refletiu-se de modo contundente nas relações do Brasil com os EUA e, por isso, “o enfrentamento dos desafios brasileiros passa[va] por uma reorientação das relações históricas de amizade e cooperação com os países desenvolvidos, como os Estados Unidos e países da União Europeia” (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004, p. 202). O conteúdo dessa reorientação foi expresso no objetivo de salvaguardar a soberania nacional, equilibrar as relações de poder com os EUA e, desse modo, contribuir para a construção de uma ordem internacional multipolar, livre de hegemonias de qualquer espécie:

Visamos não só a explorar os benefícios comerciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea. A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado (SILVA, 2003a, p. 42).

Essa ambiguidade entre declarações e ações concretas também se refletiu na condução do AST durante o governo Lula. Apesar de manter Barbosa na embaixada em Washington, Lula não buscou em momento algum superar os obstáculos que impediam o avanço do Acordo no parlamento brasileiro e, no plano externo, chegou até mesmo a obstar as tentativas empreendidas por Barbosa de reatar as negociações com os EUA em torno de um possível novo acordo. Com efeito, Barbosa era um entusiasta do AST e se engajara pessoalmente na articulação de um consenso para viabilizar a aprovação do Acordo, entabulando, inclusive, conversações diretas com parlamentares brasileiros que faziam oposição, tais como Pires e o deputado Hélio Costa, do PMDB, então presidente da CRE¹²¹ (BARBOSA, 2011a; 2018).

A despeito da relutância e do ceticismo do Itamaraty, e sem a autorização expressa da chancelaria, Barbosa decidiu, por conta própria, reabrir as negociações com o departamento de Estado dos EUA em 2003, formulando uma nova proposta que contemplava as principais preocupações do PT, agora no poder. Conforme seu relato, para surpresa de muitos, o

¹²¹ Barbosa também buscou mobilizar o humor nacional através de entrevistas em grandes jornais do país. Em novembro de 2002, Barbosa concedeu entrevista ao jornal Folha de São Paulo argumentando que o “Congresso poderia excluir o Brasil de um mercado anual de US\$ 12 bilhões caso o tratado [AST] [...] fosse rejeitado” (BARBOSA, 2011a, p. 190).

processo avançou e, das cinco divergências que impediam a aprovação do AST, quatro teriam sido superadas, restando apenas por resolver a questão do controle das áreas restritas por parte das empresas estadunidenses, vista pelo PT como um desrespeito à soberania brasileiro, como mencionado acima. A iniciativa de Barbosa, contudo, não contou com o aval de Brasília e, após seu desligamento da embaixada em Washington em 2004, o Acordo nunca mais voltou a ser discutido com os EUA até o findar do governo Lula¹²². Nas palavras de Barbosa,

Fiz um levantamento, encontrei quatro ou cinco pontos, e fiz para o Itamaraty uma proposta para negociar com o Departamento de Estado. **Como era de se esperar, o Itamaraty não respondeu.** Então, ou você deixa o assunto morrer ou você atua sob a sua conta e risco. **Aí, eu resolvi fazer sob minha responsabilidade.** Fui ao Departamento de Estado e mencionei os pontos pendentes e que não seriam aprovados no Congresso [brasileiro]. Para encurtar a história, nos últimos meses de [minha estadia em] Washington a embaixada [brasileira] conseguiu superar quatro dos cinco pontos pendentes. Os americanos tinham aceitado as mudanças para atender o Brasil. **Restava um único ponto pendente, que tratava da questão avaliada no Brasil como de soberania.** O acordo previa que na base em Alcântara poderia ser reservado espaço para uma empresa espacial estrangeira alugar. Nesse espaço [...], todo equipamento que chegasse não poderia ser aberto pela alfândega brasileira, tinha que ser aberto pela companhia americana por se tratar de material privado, com propriedade industrial reservada. **Isso foi visto pelo PT como quebra de soberania, que não era possível admitir.** Acho que só faltava esse ponto. **Com minha saída (da embaixada nos EUA), toda essa conversa morreu. [...] As dificuldades para a aprovação do acordo foram criadas pelo PT no Congresso e depois pelo governo Lula** (BARBOSA, 2018, p. 193, 216, **grifo nosso**)

Ao que tudo indica, Barbosa abandonou seu cargo em Washington por divergências ideológicas, já que, a partir de então, o ex-embaixador brasileiro se tornou um dos maiores críticos da política externa conduzida por Lula e Amorim, a qual acusava ter um viés anti-estadunidense (BARBOSA, 2008; 2011a). Consoante Barbosa (2011b), ao priorizar as relações com os países do Sul, o governo Lula negligenciou a cooperação com as nações desenvolvidas, o que teria resultado na perda de oportunidades econômicas e comerciais com países como EUA, Japão e nações europeias: “Por uma questão ideológica, o Itamaraty dá hoje prioridade aos países em desenvolvimento, à relação sul-sul, e isso reflete uma visão de centro-periferia, de pobre-rico” (BBC BRASIL, 2008, s.p.).

O diplomata Roberto Abdenur, que substituiu Barbosa no comando da embaixada brasileira nos EUA até 2006, também se afastou do cargo fazendo críticas ao que considerava um viés anti-estadunidense na política externa petista. Em entrevista à revista Veja, não obstante ter reconhecido alguns avanços nas relações Brasil-EUA no período, Abdenur (2007)

¹²² De acordo com Barbosa (2011a, p. 191), “A posição contrária do PT (ao AST), contudo, perdurou durante todo o governo Lula e até hoje não foi possível retomar o entendimento com os Estados Unidos”.

afirmou que a ênfase da política externa de Lula e Amorim na cooperação com os países em desenvolvimento era reflexo de uma visão ideológica anti-globalização e anti-estadunidense:

A minha maior crítica à atuação do Itamaraty está na dimensão exagerada dada à cooperação entre os países menos desenvolvidos como eixo básico da nossa diplomacia. Com a queda do Muro de Berlim, desapareceu completamente o paralelo que dividia o mundo em Ocidente e Oriente. O meridiano Norte-Sul não desapareceu de todo, mas se desvaneceu. O diálogo Norte-Sul é uma realidade. A esta altura da vida, com o mundo em transformação vertiginosa, não vale mais valorizar tanto a dimensão Sul-Sul. **Isso é um substrato ideológico vagamente anticapitalista, antiglobalização, antiamericano, totalmente superado.** [...] A política externa brasileira, nos últimos oito anos, atuou com base na visão de que no mundo ainda há claramente uma contraposição entre ricos e pobres, norte e sul. Isso não faz mais sentido em um mundo globalizado. [...] **a política externa de Lula tem procurado apresentar o Brasil como líder dos países pobres. É preciso abandonar essa visão.** (ABDENUR, 2007, sp., grifo nosso).

Os próprios integrantes da cúpula do governo Lula não faziam questão de esconder sua rejeição ao AST, especialmente em relação às cláusulas que continham as chamadas salvaguardas políticas. Em sessão da CRE do Senado realizada em 2003, o chanceler Amorim, que mais tarde voltaria a obstar o Acordo enquanto ministro de defesa no governo Dilma, taxou as cláusulas de natureza política como inaceitáveis e ofensivas à soberania nacional:

[...] as cláusulas [do AST] de natureza política são inaceitáveis. O Governo brasileiro não pode estar sujeito a uma permissão de um terceiro governo para saber com quem ele vai fazer acordos internacionais. É claro que não vamos fazer acordo internacional com nenhum país que esteja, por exemplo, sob sanção do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Isso não precisa nem figurar num acordo com os Estados Unidos, porque é óbvio. Mas, se há um outro país que, por exemplo, em determinado momento, os Estados Unidos considerem que cometeu algo com que não estejam de acordo, mas que não vejamos da mesma maneira, **temos que ser soberanos para decidir isso**, de acordo com o bom senso. Com relação aos recursos, também, embora muitas pessoas digam que isso não tem nenhum efeito prático, porque dinheiro não tem cor, você pode pegar dinheiro de uma coisa e colocar em outra, **mas é obviamente uma coisa ofensiva você ceder**, mediante um pagamento, algo que faz parte **do seu território, da sua soberania**, e alguém lhe dizer como é que você pode usar os recursos. **Isso me parece totalmente inaceitável** (AMORIM, 2003d, p.62-63, grifo nosso).

Em entrevista concedida ao autor, Amorim (2021) admitiu que sempre fora contra o AST nos termos em que foi negociado e que atuara no sentido de barrar o avanço de novas tratativas com os EUA, de modo que o assunto sequer chegou a ser discutido com Lula. Para o ex-chanceler brasileiro, o Brasil deveria ser capaz de investir em seu programa espacial com recursos próprios e de maneira autônoma, sem depender dos dividendos oriundos do aluguel da Base de Alcântara. Seja como for, ainda em 2003, a decisão pelo arquivamento do AST e sua retirada de pauta da Câmara dos Deputados chegou a ser comemorada em clima de festejo

por membros do governo Lula e seus aliados, dentre os quais encontravam-se entidades não governamentais, representantes de igrejas, sindicatos, federações e organizações estudantis (LEMOS, 2003).

O procedimento formal, no entanto, só viria a ser concretizado efetivamente mais de dez anos depois, já sob a administração Temer, como será visto mais adiante. Quando indagado a respeito da razão de tal delonga e por não ter acatado o pedido de diversos parlamentares para que o Executivo retirasse da Câmara dos Deputados o texto do Acordo antes (CAMINOM; MENCK, 2016), Amorim (2021) respondeu que o assunto era irrelevante e que, pensando em retrospecto, talvez devesse tê-lo feito na ocasião¹²³.

Como alternativa ao AST, Lula firmou um acordo com a Ucrânia em 2003¹²⁴, que previa a criação de uma empresa binacional, intitulada *Alcântara Cyclone Space (ACL)*, com o objetivo de desenvolver a instalação e infra-estrutura necessárias para o lançamento do foguete ucraniano Cyclone-4 a partir do CLA. Na exposição de motivos enviada ao Legislativo justificando a importância do acordo, o Itamaraty mencionava o potencial de transferência de tecnologia para o programa espacial brasileiro bem como sua contribuição para a viabilização comercial do CLA (MRE/MESP, 2004). Diferentemente do AST, este acordo com a Ucrânia foi aprovado no parlamento sem emendas nem cláusulas interpretativas, onze meses após sua assinatura, permanecendo por apenas quatro meses em tramitação no Congresso (ALEXANDRE, 2006).

Parece não restar dúvidas, portanto, que as conversações em torno do AST, tanto no âmbito externo quanto doméstico, foram interditadas no governo Lula, seja em função da ideologia do partido no poder, seja pela atuação do Itamaraty sob o comando de Amorim, o qual, evidentemente, estava alinhado às diretrizes de política externa da administração petista. Ao invés de dar continuidade às negociações com os EUA, o governo Lula preferiu investir em acordos alternativos que divisassem alguma possibilidade de transferência de tecnologia e, ao mesmo tempo, resguardassem a autonomia e soberania nacionais.

¹²³ Ao fazer essa afirmação, Amorim (2021) mencionou outro exemplo de iniciativa que se arrepende de não ter feito, a saber, a denúncia do TIAR. De acordo com o ex-chanceler, contudo, havia no momento outras questões mais prementes em que tinha de lidar com a oposição ao governo Lula, não cabendo, portanto, reviver um assunto que já estava morto.

¹²⁴ O nome oficial do acordo é Tratado entre Brasil e Ucrânia sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização de Veículo de Lançamento Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara. Como nos lembra Alexandre (2006), suas origens remetem, em grande medida, ao Memorando de Entendimento assinado entre a Agência Espacial Brasileira e a Agência Espacial Nacional da Ucrânia em janeiro de 2002, ainda no governo Cardoso. Também em 2002, o Brasil assinou um acordo de salvaguardas tecnológicas com a Ucrânia nos mesmos moldes do AST, com a diferença de que o primeiro não continha as salvaguardas políticas presentes no segundo. Tal acordo foi aprovado pelo parlamento em 2004, já no governo Lula (ALEXANDRE, 2006).

Como abordado em outros de nossos trabalhos (SANTOS, 2016, 2018, 2019a), a posição do governo Lula em relação aos AST deve ser entendida dentro do objetivo maior da política externa petista para os EUA, que consistia em equilibrar, de maneira branda, as relações assimétricas de poder com a potência hegemônica, sem, contudo, aderir a uma postura de confrontação aberta nem prejudicar as relações amistosas com Washington. Daí a ênfase na preservação da autonomia e soberania nacionais e na construção de um mundo multipolar frente à primazia estadunidense em uma estratégia batizada pela literatura de *balanceamento brando*¹²⁵.

De fato, este objetivo figurou como pano de fundo de diversas outras iniciativas da política externa brasileira durante o governo Lula, tais como: i) a recusa, mesmo sob forte pressão de Washington, em aderir ao Protocolo Adicional do Tratado de Não Proliferação Nuclear e em apoiar sanções ao Irã em virtude do seu programa nuclear; ii) a reformulação da posição brasileira visando reestruturar as bases de negociação da ALCA que, ao fim, diante da intransigência estadunidense, acabou fracassando; iii) o papel de liderança na construção de um bloco de poder regional independente do concerto hemisférico capitaneado pelos EUA, como visto no capítulo anterior; iv) a oposição, por meio da Coalizão da Paz, à decisão unilateral dos EUA, à revelia do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de consumir a invasão militar do Iraque em 2003; e v) a articulação de coalizões com potências emergentes, a exemplo do fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS, também conhecido como G3), do BRICS e do G20 comercial¹²⁶, com o fito de promover reformas e avançar os interesses dos países em desenvolvimento nas instituições internacionais hegemônicas, como o FMI, o Banco Mundial, a OMC e o CSNU (SANTOS, 2019a).

Ao mesmo tempo, contudo, tais iniciativas não impediram a manutenção da cooperação com os EUA, como demonstram o estabelecimento do Diálogo Estratégico em

¹²⁵ Embora o conceito tenha aparecido pela primeira vez em 2003, a tese do *soft balancing* foi originalmente concebida a partir dos trabalhos de Paul (2004, 2005), Pape (2005) e Walt (2005). De acordo com esses autores, a estratégia do *balanceamento brando* implementada por países de segunda ordem no início do século XXI compreendeu o uso de instrumentos diplomáticos e institucionais de política externa, como a articulação de entes e coalizões internacionais, com o objetivo de conter a primazia, resistir às preferências e obstar posturas agressivas e unilaterais dos Estados Unidos na política internacional. Para uma crítica da tese do *soft balancing*, ver Brooks e Wohlforth (2005) e Liber e Alexander (2005). Para uma versão mais atual e teoricamente fundamentada da referida tese, ver Paul (2018). Para a aplicação do conceito na análise da política externa brasileira, ver Hurrell (2006), Flesher (2010) e Santos (2016, 2019a).

¹²⁶ Também conhecido como G20 agrícola, o G20 comercial consiste em uma coalizão originalmente formada por 20 países em desenvolvimento em 2003, no início da rodada de negociações comerciais de Doha no âmbito da OMC. Seu principal objetivo é promover a liberalização do comércio agrícola, especialmente nos países desenvolvidos. A composição do grupo variou bastante com o tempo, o qual conta hoje com 23 membros, a saber: Argentina, África do Sul, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tanzânia, Tailândia, Turquia, Uruguai e Venezuela (WTO, 2021).

2005¹²⁷, o Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis firmado em 2007 e o acordo de cooperação em matéria de defesa assinado em 2010 (PECEQUILO, 2010, 2011). Ademais, assim como Cardoso e Clinton, Lula e Bush estabeleceram um bom relacionamento pessoal e os EUA se mantiveram entre os principais investidores e parceiros comerciais do Brasil no período em que ambos os governantes estiveram à frente de seus respectivos países (SANTOS, 2019). Na próxima subseção, veremos que, embora de maneira mais errática, o objetivo de se contrapor às assimetrias de poder sem prejudicar a cooperação com os EUA se manteve na política externa do governo Dilma.

3.1.3 O AST na Política Externa do Governo Dilma para os EUA (2011-2016): tentativa de retomada das negociações e fracasso do acordo com a Ucrânia.

De acordo com Pecequilo (2018), a transição do governo Lula (PT) para o governo Dilma (PT) não trouxe consigo uma transformação estrutural nas relações bilaterais entre Brasil e EUA. Para a autora, apesar de ajustes importantes, teria prevalecido na política externa brasileira desse período uma “continuidade moderada” no que se refere ao pensamento estratégico e às relações bilaterais (PECEQUILO, 2014, p. 12). Com efeito, em encontro com o presidente estadunidense Barack Obama em Brasília nos primeiros meses de seu governo, Dilma enalteceu as relações de amizade e cooperação com os EUA, mas também reafirmou a necessidade de promover reformas nas instituições internacionais e o objetivo de “contribuir para uma ‘multipolaridade benigna’, fundada numa dinâmica de cooperação livre das assimetrias do passado, geradoras de crises e de instabilidades” (ROUSSEFF, 2011b, p. 2). Destarte, no plano discursivo, Dilma manteve o objetivo da política externa do governo Lula de promover simultaneamente relações equilibradas e amistosas com os EUA. Nas palavras da ex-presidenta dirigidas a Obama:

¹²⁷ Conforme Pecequilo (2010), o diálogo estratégico estabelecido entre Brasil e EUA representou simbolicamente o reconhecimento da ascensão política brasileira na América do Sul e no mundo por parte da potência hegemônica. Para a autora, “*To stress the meaning of ‘Strategic Dialogue’, it should be remembered that the US only shares this kind of dialogue with nations such as China, India and Great Britain*” (PECEQUILO, 2010, p. 142). Consoante Sotero (2010, sp.) “os Estados Unidos buscam relações estratégicas quando desejam sinalizar a importância de um país ou querem promover uma aproximação no tratamento de um tema de interesse mútuo capaz de criar uma dinâmica positiva, na qual avanços abrem caminho para novos avanços. A existência de um componente de segurança nacional ou o desejo de compartilhar liderança são outros fatores que podem motivar o interesse de Washington numa relação estratégica com outros países”.

“[...] buscamos **relações comerciais mais justas e equilibradas**. [...] **Uma aliança entre os nossos dois países – sobretudo se ela se pretende estratégica – é uma construção**. Uma construção comum, aliás, como o senhor mesmo disse no seu pronunciamento sobre o Estado da Nação. Mas ela tem de ser uma **construção entre iguais**, por mais distintos que sejam esses países em território, população, capacidade produtiva ou poderio militar (ROUSSEFF, 2011c, p. 2-3, **grifo nosso**).

Sem embargo, entre 2011 e 2012, Dilma promoveu algumas mudanças na política externa em relação à potência hegemônica (JESUS, 2014). Tais mudanças, chamadas por Pecequillo (2014, p. 24) de “ajuste tático em direção à acomodação¹²⁸”, visavam reduzir os pontos de tensão entre Brasil e EUA inflamados ao término do governo Lula, de modo a permitir uma reaproximação à Washington, sem, contudo, reenquadrar a diplomacia brasileira à órbita do poder estadunidense. Um primeiro sinal nesse sentido pôde ser observado no discurso de posse da presidenta em 2011, quando, apesar de prometer dar continuidade ao processo de afirmação do país que teria se iniciado no governo Lula, Dilma afirmou que não só preservaria como também aprofundaria o relacionamento com a potência hegemônica e a UE (ROUSSEFF, 2011d).

Essa tentativa de maior aproximação à Washington se refletiu nas alterações promovidas no Diálogo Estratégico de 2005. Segundo Pecequillo (2014), a principal mudança se deu na elevação dos componentes do Diálogo a nível presidencial, com o objetivo de sinalizar a importância da relação bilateral e agregar às negociações maior visibilidade e dimensão diplomática, colocando-as como tarefa dos Executivos e agências burocráticas. Esta institucionalização definiu maior regularidade nas reuniões, tornando-as fóruns permanentes. Os principais diálogos criados foram: o Diálogo da Parceria Global, o Diálogo Econômico e Financeiro, o Diálogo Estratégico Energético, o Diálogo de Cooperação em Defesa e uma nova Comissão de Relações Econômicas e Comerciais. De igual modo, foram atualizados fóruns como as Câmaras de Comércio Brasil-Estados Unidos e o Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos (JESUS, 2014; PECEQUILO, 2014, 2018).

Foi nesse contexto de esforço diplomático de aproximação aos EUA que o governo Dilma buscou relançar as negociações em torno do AST durante a visita de Obama ao Brasil, em 2011. Em comunicado conjunto emitido na ocasião, Dilma expressou o desejo de expandir o diálogo no campo espacial voltado para a construção da capacidade tecnológica e o uso

¹²⁸ O conceito de acomodação é definido na tradição realista da teoria de RI como um tipo de estratégia de política externa em que Estados de segunda ordem procuram reconciliar suas diferenças e ajustar seus interesses aos do país dominante, sem, contudo, implicar um alinhamento automático ao último. Com efeito, na acomodação, a adesão às preferências do país dominante é estrategicamente seletiva, ocorrendo de forma parcial, mas não absoluta; em alguns temas, mas não em outros. Nesse sentido, a estratégia de acomodação pode ser entendida como uma forma branda da estratégia de *bandwagoning/appeasement* (ROSS, 2006; KANG, 2007; HE, 2011).

comercial da infraestrutura e tecnologia. Sem mencionar nominalmente o AST, sinalizou a intenção de iniciar tratativas para um novo acordo com vistas a proteger tecnologias de operação de lançamento. Ademais, ambos os mandatários celebraram a assinatura de dez atos bilaterais, incluindo o novo Acordo-Quadro Bilateral para Cooperação sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior¹²⁹ (MRE, 2011; BRASIL, 2012; CANDEAS; VIANA, 2020).

No ano seguinte, Dilma voltaria a se reunir com Obama, dessa vez nos EUA, onde os líderes “ressaltaram a importância da cooperação espacial bilateral e instruíram as agências apropriadas a examinar a viabilidade de desenvolver projetos espaciais conjuntos”. Novamente, nenhuma menção foi feita ao AST (MRE, 2012b, p. 123). Porém, foi ventilado nos meios de comunicação que uma delegação estadunidense teria visitado Alcântara em novembro de 2012 e que, no mês seguinte, o MD e o Departamento de Defesa dos Estados Unidos teriam entabulado nova rodada de negociações (MALTCHIK, 2013).

O assunto figurou na reunião interministerial convocada para organizar a agenda de trabalho da segunda visita que Dilma faria aos EUA em 2013. Uma das maiores entusiastas dentro do governo pela retomada das tratativas em torno de um novo AST nesse momento era a Agência Espacial Brasileira (AEB), vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) (SERE, 2013). Entretanto, conversações nesse sentido foram abortadas diante da crise diplomática criada com a revelação da espionagem orquestrada pela Agência Nacional de Segurança dos EUA das comunicações telefônicas de Dilma e de cidadãos brasileiros, além do monitoramento da Petrobrás e outras empresas brasileiras. A chanceler da Alemanha, Ângela Merkel, também foi vítima da operação clandestina. Em resposta, a mandatária brasileira cancelou a visita de Estado aos EUA (CERVO; BUENO, 2014; JESUS, 2014; PECEQUILO, 2014, 2018). A partir de então, Dilma voltou a sobrepor o tom de afirmação da soberania nacional e o combate às relações assimétricas com Washington. Em discurso oficial durante a abertura da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, a ex-presidenta não poupou de duras críticas a atitude estadunidense:

Imiscuir-se dessa forma na vida de outros Países fere o Direito Internacional e afronta os princípios que devem reger as relações entre eles, sobretudo, entre nações amigas. **Jamais pode uma soberania firmar-se em detrimento de outra**

¹²⁹ Os atos assinados cobriam uma vasta gama de assuntos de cooperação, tais como: educação, inclusão social, comércio e investimento, energia e meio ambiente, ciência e tecnologia, democracia, esporte e direitos humanos (CERVO; LESSA, 2014; JESUS, 2014; PECEQUILO, 2014). De todas essas áreas, o Programa Ciência Sem Fronteiras, que visava promover o intercâmbio acadêmico de estudantes brasileiros e estadunidenses, certamente foi uma das principais iniciativas pela qual Dilma procurou estreitar os laços de amizade com os EUA (PECEQUILO, 2018).

soberania. [...] Sem respeito à soberania, não há base para o relacionamento entre as Nações. [...] Fizemos saber ao Governo norteamericano nosso protesto, exigindo explicações, desculpas e garantias de que tais procedimentos não se repetirão. Governos e sociedades amigas, que buscam consolidar uma parceria efetivamente estratégica, como é o nosso caso, não podem permitir que ações ilegais, recorrentes, tenham curso como se fossem normais. Elas são inadmissíveis (ROUSSEFF, 2013c, p. 49-50, **grifo nosso**).

Também durante a 68ª AGNU, Dilma apresentou um projeto de regime internacional em parceria com Merkel que visava estabelecer um marco civil multilateral para a governança e uso da Internet. A iniciativa resultou na aprovação pela AGNU da resolução “Direito à privacidade na era digital”, em dezembro de 2013. Em acréscimo, a mandatária brasileira mobilizou o apoio da UNASUL no rechaço à espionagem que sofrera por parte da agência de segurança estadunidense e decidiu acelerar o projeto de desenvolvimento do primeiro Satélite Geoestacionário de Defesa de Comunicações Estratégias brasileiro, em parceria com a *joint-venture* franco-italiana *Thales Alenia Space*, com o objetivo de universalizar o acesso à internet no país e reduzir a vulnerabilidade à espionagem MORENO, 2013; MRE, 2013; ROUSSEFF, 2013b; CERVO; LESSA, 2014; JESUS, 2014; PECEQUILO, 2014).

Sem embargo, em meados de 2014, em entrevista ao jornal *The New York Times*, Dilma declarou que estava encerrando o ciclo de desentendimento com os EUA e que retomaria as relações do ponto onde haviam sido interrompidas no ano anterior (CERVO; LESSA, 2014). Um primeiro passo nesse sentido veio com a visita ao Brasil do vice-presidente estadunidense Joe Biden, quando foi reagendada, para 2015, a visita da presidenta Dilma aos EUA (PECEQUILO, 2018). Foi nesse contexto de nova tentativa de reaproximação que o governo brasileiro buscou relançar as negociações com os EUA em torno de um novo AST.

Ainda em 2014, de acordo com o depoimento de Amorim (2021), quando este ainda era Ministro da Defesa, havia a pretensão, por parte do então chanceler brasileiro Alberto Figueiredo, de que a discussão do AST fosse incluída na agenda da reunião bilateral que Dilma teria com Obama nos EUA. Fazendo uso das palavras de Amorim (2021), o AST seria usado para “engordar” a lista de assuntos a serem tratados durante a visita presidencial. Entretanto, segundo Ramalho (2021), um dos principais articuladores da iniciativa teria sido Jacques Wagner, político filiado ao PT e nomeado Ministro da Defesa em dezembro de 2014. Conforme Ramalho (2021), um importante obstáculo que impedia a realização do Acordo era a questão do acesso a tecnologias sensíveis. Nesse sentido, fora Wagner quem entabulou conversações informais com autoridades estadunidenses e desatou o nó que amarrava o Acordo Geral sobre a Segurança de Informações Militares - GSOMIA, visto como essencial

para dar seguimento às negociações do novo AST. Em entrevista concedida ao autor, Nunes (2021) confirmou que o AST figurava entre os itens que, a princípio, comporiam a pauta de diálogo entre Dilma e Obama, mas que, durante a reunião, o assunto não foi tratado.

Com efeito, durante sua visita a Washington em abril de 2015, Dilma celebrou com Obama a ratificação do GSOMIA, mas nenhuma palavra foi dita a respeito do AST (MRE, 2015e)¹³⁰. Questionado pelo autor, o ex-ministro Aldo Rebelo (Partido Comunista do Brasil - PCdoB), que comandou o MCTI e o MD no segundo governo Dilma¹³¹, afirmou que participara da reunião com o Obama ao lado da presidenta e que o assunto realmente não foi tratado por não ser considerado tão relevante naquele momento, especialmente perante outros assuntos mais prementes da agenda bilateral, como o meio ambiente (REBELO, 2021). É bem possível também que as tratativas tenham entrado em um impasse. De fato, nossos entrevistados revelaram que, desde o início, o processo negociador foi muito árduo, dado o posicionamento firme de ambas as partes.

De acordo com Amorim (2021), o ex-chanceler Figueiredo teria se queixado em conversa particular que os EUA se negavam até mesmo a incluir no acordo uma cláusula de reciprocidade que discorresse sobre a possibilidade de proteção da tecnologia brasileira na eventualidade, ainda que remota, de o Brasil realizar lançamentos espaciais a partir de alguma base dos EUA. Sergio Amaral, embaixador brasileiro nos EUA durante o governo Temer, admitiu que, ao assumir o cargo em Washington, já havia na mesa algumas propostas brasileiras para a retomada de negociações com os EUA, mas que nenhuma delas foi adiante por não levar em consideração as sensibilidades estadunidenses em relação ao MTCR (AMARAL, 2021). Voltaremos a essa questão mais adiante.

O importante a se frisar nesse momento é que, de fato, ao final do governo Dilma, houve a intenção por parte de Brasília de retomar as conversações com Washington em torno de um novo AST, mas estas não prosperaram. Depois da visita de Dilma a Obama, Rebelo liderou uma delegação brasileira em visita oficial aos EUA em maio de 2015, quando estabeleceu contatos com agências e autoridades do setor espacial estadunidense, a exemplo da *National Aeronautics and Space Administration* – NASA. Na ocasião, o ex-ministro

¹³⁰ Consoante Pecequillo (2018), os principais resultados obtidos na viagem foram: i) um compromisso bilateral, no campo do meio ambiente, de ampliação do uso das fontes de combustíveis renováveis para 20% até 2030; ii) a abertura do mercado norte-americano à carne bovina brasileira; iii) a ratificação do Acordo de Cooperação em Defesa firmado em 2010 e do GSOMIA; iv) o estabelecimento do *global entry* - visto de negócios para facilitar as viagens empresariais.

¹³¹ Aldo Rebelo foi Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação entre 1º de janeiro de 2015 a 2 de outubro do mesmo ano, quando então se tornou Ministro da Defesa onde permaneceu até a abertura do processo de impeachment de Dilma, no dia 12 de maio de 2016.

manifestou a disposição do governo brasileiro de retomar as tratativas do AST (REBELO, 2016)

Em julho do mesmo ano, após o governo brasileiro anunciar o rompimento da cooperação com a Ucrânia para o lançamento dos foguetes Cyclone 4 a partir do CLA, Rebelo confirmou que o Brasil estava a procura de “acordos comerciais para lançamento de satélites com todos os países, buscamos esse com a Ucrânia e vamos continuar buscando (sic) estamos buscando com os Estados Unidos, com a Europa, com a China, com a Rússia. E, o Brasil procura fazer esses acordos com todos os países que tenham tecnologia espacial" (JORNAL NACIONAL, 2015). Sem embargo, consoante nossa entrevista com Rebelo (2021), essas conversações nunca de fato progrediram. Quando perguntado por que razão o AST não foi assinado ainda no governo Dilma, Rebelo (2021) apontou como um dos fatores impeditivos, além da pouca relevância diante de outras questões mais prementes, o clima de desconfiança existente entre o Brasil e os EUA alimentada por setores nacionalistas.

Se no plano externo as negociações em torno do novo AST não avançaram, no plano doméstico tampouco prosperou a discussão parlamentar do antigo AST assinado nos anos 2000. Depois de cair no absoluto esquecimento em boa parte do governo Lula, em 2013, houve uma tentativa de deliberar, no plenário da Câmara, o substitutivo elaborado pela CCTCI do PDL 1446/2001. Sem embargo, diante da falta de consenso, o acordo foi retirado da pauta de ofício e retornou à tramitação regimental na CCJR. Se a matéria tivesse sido mantida em pauta, a CCJR teria sido chamada a proferir seu parecer no plenário, sem que houvesse qualquer debate no âmbito interno do colegiado (CAMINON; MENCK, 2016).

Um ano mais tarde, em 11 de junho de 2014, foi designado um novo relator para o AST, o Deputado Marcos Rogério, de Rondônia, à época filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), localizado à esquerda do espectro político. Emitido em 2015, o parecer de Rogério posicionou-se pela inconstitucionalidade e injuridicidade do AST, do PDC n. 1.446/2001 da CRE, e do substitutivo aprovado pela CCTCI, reforçando os argumentos de Pires de que o acordo feria a soberania nacional¹³² (ROGÉRIO, 2015). Todavia, assim como acontecera com o parecer e a complementação de voto de Coutinho em 2002, o parecer de Rogério não chegou a ser apreciado pela CCJR (CAMINON; MENCK, 2016). Esse foi o

¹³² Curiosamente, Rogério viria a ser tornar, já vinculado ao partido de direita DEM, um dos maiores aliados do presidente Bolsonaro, em cujo governo o novo AST foi aprovado.

último registro do antigo AST no parlamento brasileiro, antes de o mesmo ser retirado do Congresso a pedido do Executivo em 2016¹³³, como veremos a seguir.

3.1.4 O AST na Política Externa do Governo Temer para os EUA (2016-2018): retomada oficial e conclusão das negociações em torno de um novo acordo.

Como visto no capítulo 2, ao assumir o governo em 2016, Temer (PMDB) e seu chanceler Serra (PSDB) anunciaram mudanças importantes na política externa brasileira (SERRA, 2016a; TEMER, 2018). Com efeito, uma das diretrizes da “nova política externa” elencadas por Serra (2016, p. 63) consistia na ampliação do “intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão”. Em agosto de 2016, durante a recepção no Brasil do secretário de Estado dos EUA, John Kerry, Serra (2016b, p. 24) afirmou que a visita do representante estadunidense poderia “representar o primeiro passo de uma nova fase no relacionamento Brasil-Estados Unidos”, e que “a defesa do Presidente Temer de uma relação aberta e madura entre o Brasil e os Estados Unidos ajuda[ria] na construção de uma parceria renovada entre os dois países”.

Como também já mencionado no capítulo 2, havia a percepção, no governo Temer, de que a aproximação com os países da América do Sul nas administrações petistas ocorrera em detrimento das relações diplomáticas com outros países, em especial os desenvolvidos, a exemplo dos próprios EUA. Em seu livro de memórias, Temer (2020) sugere que o incremento das relações com Washington durante seu governo teria sido resultado da universalização das relações diplomáticas do Brasil, não mais pautada em “critérios ideológicas”, em referência indireta à priorização das relações com o Sul Global preconizada nos governos Lula e Dilma. No mesmo diapasão, em seu discurso de despedida do Itamaraty, Nunes pontuou:

[...] a política externa do Presidente Temer retomou a tradição de relacionamento equilibrado com todos os países, a rejeição aos alinhamentos automáticos e a diversificação de parcerias. Diferentemente do que pode ter sido a prática em governos anteriores, procuramos reforçar as relações com parceiros tradicionais, como Estados Unidos, Europa e Japão (NUNES FERREIRA, 2019, p. 24).

Essa visão também era compartilhada pelo diplomata de carreira Sérgio Amaral, nomeado embaixador brasileiro nos Estados Unidos no governo Temer. Durante sua sabatina no Senado Federal, Amaral ecoou a mensagem de Serra ao dizer que as relações com a

¹³³ Assim como o governo Lula, Dilma ignorara os frequentes pedidos de parlamentares para que o Executivo retirasse do Congresso o texto do AST (CAMINON; MENCK, 2016).

potência hegemônica passariam a ser pautadas a luz dos interesses e valores nacionais, e não de acordo com as preferências partidárias. Afirmou ainda que as novas diretrizes impressas por Serra na diplomacia brasileira concorriam para mudanças positivas na qualidade das relações com os EUA que, de acordo com o embaixador, entravam em um novo momento de maturidade (AMARAL, 2016).

As relações Brasil-EUA durante o governo Temer devem ser analisadas sob a ótica do objetivo maior definido para a política externa brasileira nesse período, a saber, o resgate da confiabilidade e credibilidade internacionais do país, a ser alcançado por meio da implementação de reformas econômicas liberalizantes e do alinhamento aos valores dominantes da ordem internacional no que toca os direitos humanos, o meio ambiente, os fluxos migratórios, a democracia e segurança internacional (NUNES FERREIRA, 2017c; TEMER, 2016; 2018a). Preconizava-se, ademais, o engajamento franco no processo de globalização econômica, “sem ceder a temores infundados de que, ao nos inserirmos, de forma assertiva e soberana, nos fluxos da globalização, possamos perder a nossa autonomia decisória [...]” (NUNES FERREIRA, 2017c, p. 20). Nesse sentido, Brasil e EUA teriam visões e interesses que convergiam “em várias áreas, como desenvolvimento sustentável; direitos humanos; defesa da democracia; cooperação em educação, saúde, e ciência e tecnologia” (SERRA, 2016b, p. 24).

Nessa estratégia, a cooperação com os Estados Unidos foi vista como fundamental. Primeiro porque, enquanto alguns países latino-americanos e a UNASUL, sob a figura de seu secretário-geral, questionavam a lisura do processo de impeachment de Dilma, os EUA foram um dos primeiros países a reconhecer que este ocorrera dentro do marco constitucional, razão pela qual o chanceler Serra mostrou-se agradecido (SERRA, 2016b, p. 25). Em segundo lugar, dado constituírem a maior economia do mundo e um dos principais parceiros comerciais e financeiros do Brasil, os Estados Unidos poderiam ajudar o país a se recuperar da crise econômica através do incremento dos fluxos comerciais e de investimentos bilaterais (TEMER, 2018a).

Inúmeras iniciativas nesse sentido foram tomadas pelo governo Temer, a exemplo da concessão do direito de exploração comercial de parte da capacidade do satélite geostacionário brasileiro, lançado em 2017, à empresa estadunidense Viasat; e o aval à compra de 80% da divisão de aviação comercial da Embraer, uma das maiores empresas de

ponta do Brasil, pela estadunidense *Boeing*¹³⁴. Ambas as medidas foram arduamente criticadas por setores da esquerda, entre os quais o PT, que viram nelas uma forma de alienação do patrimônio nacional (REIS, 2018; PT, 2018).

Somaram-se a estas outras tantas iniciativas, algumas delas já citadas anteriormente, tais como: i) a assinatura do Acordo Céus Abertos, que determina o fim do limite da frequência de voos entre os dois países, permitindo maior competição entre empresas de transporte aéreo e maior número de frequências aéreas; ii) a implementação do visto de turista eletrônico para países de alto potencial turístico, a exemplo dos EUA¹³⁵; iii) o estabelecimento do Fórum Permanente de Segurança Pública Brasil – EUA, visando coordenar a atuação das agências de segurança pública dos dois países nas áreas de narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo; crimes cibernéticos, lavagem de dinheiro e crimes financeiros, entre outras; iv) o alinhamento político no tratamento da questão venezuelana, sem, contudo, endossar nenhuma aventura militar intervencionista incentivada por Trump; e v) a cooperação em defesa por meio da realização do exercício militar conjunto em Tabatinga (BRASIL, 2018a).

Foi nesse contexto de adensamento das relações com os EUA, e apesar dos obstáculos criados por Washington mediante a imposição de barreiras comerciais a produtos brasileiros, que o governo Temer reiniciou oficialmente as negociações em torno de um novo AST. A primeira medida tomada nesse sentido foi encaminhar, em agosto de 2016, uma mensagem ao Legislativo pedindo a retirada da tramitação do moribundo acordo cujo espírito já vagava por mais de dez anos no Congresso Nacional. Na exposição de motivos que justificavam o pedido, o governo brasileiro reconhecia que:

Certos aspectos do Acordo mereceram críticas de diversos setores do Congresso Nacional. Algumas de suas cláusulas não foram aprovadas pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, nem pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados. Desde 2002, a matéria encontra-se sob análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, sem que tenha sido alcançada solução para as cláusulas questionadas (MSC, 2016).

Nesse sentido, a retirada do referido acordo permitiria “promover a negociação de alternativas para posterior submissão ao Congresso Nacional, tendo em conta a importância

¹³⁴ Ao fim, Temer acabou delegando ao governo Bolsonaro a decisão pela chancela do acordo. Segundo este, uma nova companhia seria criada, com 80% sob controle da Boeing e 20% da Embraer, a qual manteria apenas suas linhas convencionais de defesa e jatos executivos. Em abril de 2020, entretanto, a Boeing anunciou a desistência de concluir a compra da Embraer

¹³⁵ Cogitou-se também conceder unilateralmente a isenção de vistos brasileiros para os turistas estadunidenses, mas a ideia foi barrada pelo Itamaraty, em resposta ao decreto do presidente Donald Trump, emitido em 2017, que dificultava a concessão de vistos a cidadãos de diversos países, dentre eles o Brasil (MAZUI, 2019).

da matéria de proteção de tecnologias para viabilizar o lançamento de objetos espaciais a partir do Centro de Lançamento de Alcântara” (MSC, 2016, s.p). Nas palavras de Caminon e Menck (2016, p. 89):

Essa iniciativa [...], longamente pleiteada no âmbito do Congresso Nacional e resistida pelo Executivo durante quatro mandatos presidenciais [administrações petistas], foi a alternativa encontrada para evitar que a versão do *Treaty Safeguard Agreement*, assinada em 2000, entre Brasil e Estados Unidos, fosse rejeitada ou continuasse, em face de um impossível consenso, tanto para aprovação, quanto para rejeição, em compasso indefinido de espera¹³⁶.

As tratativas com Washington iniciaram-se de fato em meados de 2017, e contaram com o grande entusiasmo do então chanceler Aloysio Nunes, que substituíra Serra naquele ano, do Ministro da Defesa Raul Jungmann e da Força Aérea Brasileira (FAB) (ALMEIDA, 2021; KALOUT, 2021; NUNES FERREIRA, 2021). Nada obstante, teria sido o Itamaraty, na figura do embaixador Sergio Amaral, o principal ator na proposição e condução das negociações com as autoridades estadunidenses (AMARAL, 2021; NUNES FERREIRA, 2021). De acordo com Amaral (2021), a princípio, os EUA receberam a ideia de maneira reticente e mostraram-se intransigentes em algumas de suas antigas posições. Nesse sentido, uma das primeiras tarefas do embaixador brasileiro foi “reconstruir a confiança” que naquele momento parecia estar comprometida. Para tanto, elaborou uma nova proposta que levava em consideração sensibilidades dos EUA relacionadas ao controle e proteção de transferência de tecnologia presentes no MTCR, mas, ao mesmo tempo, buscava flexibilizar algumas das medidas cautelares dos EUA vistas como exageradas pelo governo brasileiro (FLECK, 2017b; AMARAL, 2021).

A proposta brasileira fez parte dos “Dez Pontos” que compunham a agenda da visita de trabalho de Nunes a Washington, realizada em junho de 2017, onde o chanceler brasileiro se encontrou com o secretário de Estado dos EUA, Rex Tillerson (BRASIL, 2018b; NUNES FERREIRA, 2018; 2021). A contraproposta estadunidense chegou em maio de 2018, na qual Washington aceitou flexibilizar alguns dos termos originais do acordo que causaram celeuma no parlamento brasileiro nos anos 2000. Sem embargo, a maior parte das mudanças incidiu apenas sobre a redação do texto, visando gerar menos sensibilização política no plano doméstico (SCHREIBER, 2018). Os últimos detalhes a serem definidos no nível das principais autoridades dos países foram acertados com a visita do vice-presidente estadunidense Mike Pence à Brasília, em junho de 2018 (MRE, 218; TEMER, 2018b).

¹³⁶ Em dezembro de 2016, a mensagem do Executivo com o pedido pela retirada do AST do Congresso foi aprovada no plenário da Câmara dos Deputados por unanimidade e sem que houvesse debate algum (CAMINON; MENCK, 2016).

O exame do novo texto do AST revela que algumas salvaguardas tecnológicas do antigo acordo realmente foram flexibilizadas, de modo que, agora: i) o governo brasileiro terá maior participação no controle do acesso às áreas restritas, podendo notificar as autoridades estadunidenses caso tenha alguma restrição ao pessoal facultado pelos EUA a acessar essas áreas, ocasião na qual as partes do acordo deverão entrar em consultas (Artigo VI, parágrafo 5). Além disso, os crachás de autorização de ingresso nas áreas restritas deverão ser elaborados em consulta com o governo brasileiro (Artigo VI, parágrafo 6). Entretanto, cabe frisar que nenhum dispositivo do novo AST concede ao Brasil o poder expresso de impedir o ingresso nas áreas restritas de quem quer que seja sem a anuência dos EUA, os quais seguirão exercendo o controle e acesso exclusivo dessas áreas, exceto em situações de emergência (Artigo VI, parágrafo 2); ii) as áreas restritas poderão, caso necessário, receber os órgãos brasileiros de polícia e de prestação de socorro emergencial, porém, sob arranjos específicos que garantam a proteção da tecnologia estadunidense (Artigo VI, parágrafo 7); iii) os contêineres lacrados com componentes estadunidenses poderão ser abertos para inspeção na presença de autoridades brasileiras. Sem embargo, essa inspeção não deverá realizar exame técnico, documentação (através de registro visual ou por outros meios) ou duplicação de qualquer tipo de conteúdo (Artigo VII, parágrafo 1B); e iv) se assim acordado, o Brasil poderá fazer estudo ou registro fotográfico dos escombros de eventuais lançamentos fracassados, contanto que sob o acompanhamento e monitoria de funcionários estadunidenses, e com o compromisso de tomar todas as medidas necessárias para evitar a divulgação pública de quaisquer informações coletadas (Artigo VIII, parágrafo 3B) (BRASIL, 2019b; SANTOS, 2019b).

Nada obstante algumas mudanças na redação do texto, o novo acordo manteve as cláusulas de natureza política (salvaguardas políticas) que causaram tanta polêmica nos anos 2000 (SANTOS, 2019b; CANDEAS; VIANA, 2020). Por exemplo, apesar de permitir que o Brasil utilize os recursos financeiros obtidos no CLA para “o desenvolvimento e aperfeiçoamento do Programa Espacial Brasileiro”, o novo AST veda a aplicação de tais recursos para “a aquisição, desenvolvimento, produção, teste, emprego ou utilização de sistemas da Categoria I do MTCR” (Artigo III, parágrafo 2), que incluem sistemas completos de foguete, veículos de lançamento espacial e veículos aéreos não tripulados (e.g. drones), com capacidade de carga útil de mais de 500kg e alcance superior a 300 km¹³⁷. Ou

¹³⁷ MTCR. **Equipment, Software and Technology Annex**. Disponível em: <https://mtcr.info/mtcr-annex/>. Acesso em: 11/01/2020.

seja, na prática, os EUA seguem impondo obstáculos, por meio do AST, à utilização dos recursos oriundos do CLA para o desenvolvimento do programa espacial brasileiro.

De igual modo, persiste a possibilidade de veto estadunidense aos lançamentos de veículos espaciais, a partir do CLA, de países considerados apoiadores de atos terroristas internacionais, ainda que o novo acordo também admita a possibilidade de as partes entrarem em consultas e buscarem solução mutuamente aceitável quando houver dúvidas a respeito da designação desses países (Artigo III, parágrafo 1A). Por fim, mantiveram-se praticamente intocadas as demais cláusulas políticas contestadas no AST de 2000, referentes à proibição do governo brasileiro cooperar, por meio do CLA, com países que não fossem membros do MTCR (Artigo III, parágrafo 1B), e à exigência de que fossem assinados, com outros países, acordos de salvaguardas semelhantes ao firmado com os EUA (Artigo III, parágrafo 1F) (BRASIL, 2019b; SANTOS, 2019b).

Como veremos na próxima subseção, o novo AST só viria a ser assinado e aprovado na política doméstica brasileira após a posse do presidente Bolsonaro em 2019. Contudo, a última versão do acordo foi concluída ainda no final da administração Temer. Com efeito, segundo Amaral (2021), apesar de as negociações terem sido encerradas em finais de 2018, houve a concordância entre Washington e Brasília de que a cerimônia formal para a assinatura do AST aconteceria apenas no próximo governo, pois naquele momento já estava prevista a viagem do Bolsonaro para os EUA em março de 2019¹³⁸. Destarte, nas palavras de Ramalho (2021), “Bolsonaro ‘vendeu’ o acordo de Alcântara com os EUA como um grande feito de seu governo, mas a verdade é que isso foi construído nas gestões Dilma (segunda) e Temer”.

3.1.5 O AST na Política Externa do Governo Bolsonaro para os EUA (2019-2020): assinatura de um novo acordo e o alinhamento automático à Washington.

Como visto no capítulo 2, Jair Bolsonaro (PSL) assumiu a presidência com a proposta de promover uma grande transformação da política brasileira, inclusive a externa (BOLSONARO, 2019a). Suas críticas, no entanto, não se direcionavam ao que fora feito no governo Temer, mas principalmente ao legado das administrações petistas. A política externa

¹³⁸ Em entrevista ao autor, Huessein Kalout apresentou uma versão diferente. Segundo o Secretário de Assuntos Estratégicos de Temer, o governo brasileiro não assinou o Acordo naquele momento pois não havia condições políticas de fazê-lo, dadas as exigências feitas pelos EUA que não poderiam ser aceitas. Nessa versão, portanto, teria cabido ao presidente Bolsonaro fazer as últimas concessões para que a assinatura do AST pudesse ser viabilizada. Contudo, o depoimento de Amaral, que participou de todo o processo de negociação do Acordo, desde seu início, em 2017, até sua assinatura, em março de 2019 (Amaral foi removido da embaixada brasileira nos EUA apenas em abril de 2020, ou seja, passado mais de um ano do governo Bolsonaro), em nenhum momento confirma essa versão ou sequer insinua que possa ter existido algo nesse sentido.

para os EUA certamente foi a área em que Bolsonaro mais prometeu realizar mudanças como forma de se diferenciar dos governos Lula e Dilma:

O povo cansou da velha política, cansou-se daquela política do toma-lá-dá-cá, das negociações e do **péssimo exemplo dos governos do PT**, materializadas nas pessoas de **Lula e Dilma Rousseff**. Governos que antes de tudo era (sic) **anti-americanos**. Mas não culpo apenas eles. Nas últimas décadas, era tradição no Brasil [...] eleger presidentes de mãos dadas com a corrupção e **inimigos (sic) Estados Unidos**. **Hoje, os senhores tem (sic) um presidente que é amigo dos Estados Unidos**, que admira esse país maravilhoso e quer sim, aprofundar, não só apenas laços de amizade, bem como as mais variadas negociações. [...] Devemos então, dar graças a Deus pela mudança da ideologia presente até pouco tempo no Brasil. [...] Então, o que eu tenho a dizer aos senhores, **o Brasil mudou** (BOLSONARO, 2019c, 1,2, **grifo nosso**).

Em mensagem enviada ao Congresso Nacional em 2019, Bolsonaro anunciou quais seriam as diretrizes da política externa de seu governo em relação aos EUA:

Com coragem e firmeza, será possível enfrentar paradigmas que têm afetado a soberania nacional e imobilizado ações governamentais nos últimos 30 anos. [...] A diplomacia bilateral será reorientada para maximizar resultados para o País e seus cidadãos. Buscar-se-á fortalecer relações com países que sejam efetivamente estratégicos para o Brasil [...] o Governo redobrá os esforços para construir uma nova parceria, mais intensa e elevada, com os EUA [...] (BRASIL, 2019a, pp. 108, 112, 116)

Porém, mais do que o desejo de estabelecer uma aliança com os EUA, havia também uma idolatria e identidade de ideias do mandatário brasileiro com Donald Trump e, de maneira mais ampla, com o pensamento conservador de direita nos EUA e na Europa (SANTOS, 2019c; VIDIGAL, 2019; GONÇALVES; TEIXEIRA, 2020). Além de ter batido continência diante da bandeira estadunidense em algumas ocasiões, Bolsonaro declarou publicamente e por diversas vezes sua admiração pessoal por Trump¹³⁹. Ao lado do líder estadunidense, o governo brasileiro almejava costurar uma aliança em defesa de uma “nova” ordem internacional calcada no liberalismo econômico e nos valores conservadores do Ocidente (ARAÚJO, 2019). Nas palavras de Bolsonaro durante visita de Estado aos EUA em março de 2019:

Sempre fui um grande admirador dos Estados Unidos e essa admiração aumentou com a chegada de Vossa Excelência [em referência a Trump] na presidência. Este nosso encontro retoma uma antiga tradição de parceria e ao mesmo tempo, abre um capítulo inédito na relação entre o Brasil e os Estados Unidos. [...] Esta é a hora de superar velhas resistências e explorar todo vasto potencial que existe entre o Brasil e os Estados Unidos. Afinal, hoje o Brasil tem um

¹³⁹ Não à toa, Bolsonaro foi por vezes considerado, em tom burlesco, mas que muito lhe orgulhava, como o “Trump tropical” pela imprensa internacional.

presidente que não é anti-americano, caso inédito nas últimas décadas. [...] Encerro dizendo, que o **Brasil e os Estados Unidos também estão emanados na garantia das liberdades no respeito à família tradicional, no temor a Deus, nosso Criador, contra ideologia de gênero, o politicamente correto e as Fake News.** [...] Os Estados Unidos mudaram em 2017 e o Brasil também começou a mudar em 2019. Estamos juntos para o bem dos nossos povos. Queremos uma América grande e um Brasil grande também. Mais uma vez expressei o **meu reconhecimento ao presidente Trump** neste dia em que selamos **aliança promissora entre as duas maiores democracias do ocidente** (BOLSONARO, 2019d, p. 1,2, **grifo nosso**)

No interior do governo brasileiro, a convergência de ideias fincou raízes na assim chamada ala ideológica, formada pelo então chanceler Ernesto Araújo, o deputado federal e filho do presidente, Eduardo Bolsonaro¹⁴⁰, o assessor de assuntos internacionais da Presidência da República, Felipe Martins, e o guru intelectual com forte ascendência sobre Martins e a família do presidente, Olavo de Carvalho. Em 2019, não foram raros os encontros desses ideólogos com Steve Bannon, ex-estrategista de Trump e idealizador da organização “Movimento”, defensora do populismo e nacionalismo de direita.

As tratativas em torno do AST entre Washington e representantes do governo Bolsonaro tiveram início logo após as eleições que consagraram a vitória do novo presidente brasileiro. Segundo telegrama trocado entre a Secretaria do MRE e a embaixada do Brasil nos EUA, houve uma reunião, em novembro de 2018, entre diplomatas estadunidenses e Marcos Pontes, então nomeado por Bolsonaro como futuro ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC, antigo MCTI) de seu governo. Nessa reunião, Pontes teria antecipado aos seus interlocutores estadunidenses que a cooperação espacial figurava entre os temas prioritários que poderiam integrar a pauta da visita de Bolsonaro aos EUA programada para o início de 2019. Em janeiro deste ano, uma nova reunião teve lugar, dessa vez entre integrantes da embaixada dos EUA no Brasil e o diretor de assuntos internacionais do MCTIC, em que se confirmou a intenção de dar continuidade ao AST no médio e longo prazo (SERE, 2019).

A viagem de Bolsonaro aos EUA em março de 2019 representou o grande marco de sua política de alinhamento automático à Washington e, em especial, a Donald Trump. O evento trouxe consigo elevada carga simbólica: foi a primeira vez, desde o regime militar, que os EUA, e não um país latino-americano, foram escolhidos por um mandatário brasileiro

¹⁴⁰ Em meados de 2019, Jair Bolsonaro indicou o nome do seu filho Eduardo Bolsonaro para assumir a embaixada brasileira em Washington, em substituição a Sérgio Amaral, alegando como justificativa a suposta proximidade de que Eduardo desfrutava com a família Trump. Frente a forte resistência no Senado Federal, onde seria sabatinado, Eduardo acabou desistindo da indicação de seu pai no final do ano.

como o primeiro destino de uma visita bilateral¹⁴¹. Se partirmos da premissa, esposada pelo ex-chanceler brasileiro Luiz Felipe Lampreia, de que o programa de viagens presidenciais é coerente com as prioridades da política externa do governo (LAMPREIA, 1996), e que, portanto, constitui um indicador válido para medir o grau de importância atribuído à relação com outro país (LIMA; DUARTE, 2013), podemos inferir que a viagem presidencial de Bolsonaro para os EUA foi reveladora da reestruturação que estava em curso nesse momento na política externa brasileira, com o seu eixo sendo transmutado do entorno regional para Washington.

Para além do aspecto simbólico, resultaram do encontro algumas das principais iniciativas que viriam a consubstanciar a política de alinhamento aos EUA: i) a designação do Brasil como aliado preferencial extra-OTAN, como já mencionado no capítulo 2; ii) a concessão unilateral da isenção de vistos brasileiros para turistas dos EUA; iii) a abdicação brasileira do tratamento especial e diferenciado no âmbito da OMC, em troca do apoio de Washington à candidatura do Brasil para a acessão OCDE; iv) a cooperação no tratamento da crise política venezuelana, visando o isolamento do governo Maduro e a mudança de regime na Venezuela, também já mencionado no capítulo anterior; v) a coordenação de medidas em relação à crescente influência da China na América Latina; e, finalmente, vi) a própria assinatura do novo AST (BRASIL, 2019c; GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019; SANTOS, 2019c; VIDIGAL, 2019).

Para Candeas e Viana (2020), do ponto de vista político, a conclusão das negociações em torno do AST, com a superação dos entraves que haviam impedido a aprovação do antigo acordo e a aceitação dos pontos sensíveis para o Brasil, seriam reflexo do novo patamar de confiança da parceria estratégica com os EUA. Nesse sentido, não constituiria uma mera coincidência o fato de que a assinatura do novo AST e o anúncio feito por Trump sobre sua intenção de conceder ao Brasil o status de aliado extra-OTAN terem acontecido no mesmo contexto da visita de Bolsonaro aos EUA. Todavia, é preciso ponderar, novamente, que a versão final do AST já estava pronta no governo Temer e que, portanto, o governo Bolsonaro teve pouco a acrescentar na conclusão das negociações do acordo.

Em termos diplomáticos, o AST consistiu em um importante instrumento utilizado pelo governo Bolsonaro para dar corpo a sua política de alinhamento aos EUA anunciada em

¹⁴¹ Antes de visitar os Estados Unidos, Bolsonaro esteve na Suíça, porém, para participar do Fórum Econômico Mundial de Davos, ocorrido em janeiro de 2019. Desde 1964, apenas o presidente Itamar Franco (1992-1994) fez sua primeira visita bilateral para um país não latino-americano, a saber, Senegal (SANTOS, 2019c).

sua visita em 2019. A ideia era a de que, depois do AST, outras iniciativas fossem exploradas com a mesma finalidade:

[...] o povo americano, Estados Unidos, sempre foi inspirador para mim em grande parte das decisões que tomei. [...] O Brasil tem muito a oferecer. E eu gostaria muito de fazer parcerias, muito mais do que assinado agora há pouco sobre centro de lançamento de Alcântara. Nas mais variadas áreas, mineralogia, agricultura, biodiversidade. Temos uma imensidão a ser descoberta em nossa Amazônia e gostaríamos e muito de ter a parceria desse Estado, o qual eu admiro (BOLSONARO, 2019c, p. 3)¹⁴².

Na exposição de motivos anexada à mensagem presidencial que encaminhou o texto do AST à apreciação do Congresso, o governo brasileiro justificou a relevância do acordo argumentando que o mesmo: i) viabilizaria a exploração comercial do CEA, dada a predominância, na indústria aeroespacial, dos componentes tecnológicos cujas patentes pertencem aos EUA; ii) contribuiria para incrementar os laços de cooperação com Washington; e iii) renderia divisas para o desenvolvimento do programa espacial brasileiro (MSC, 2019). Conforme estimativas do governo brasileiro, essas divisas somariam um montante na ordem de US\$ 10 bilhões a partir de 2040, consolidando o país no segmento de lançamentos aeroespaciais (BRASIL, 2019b).

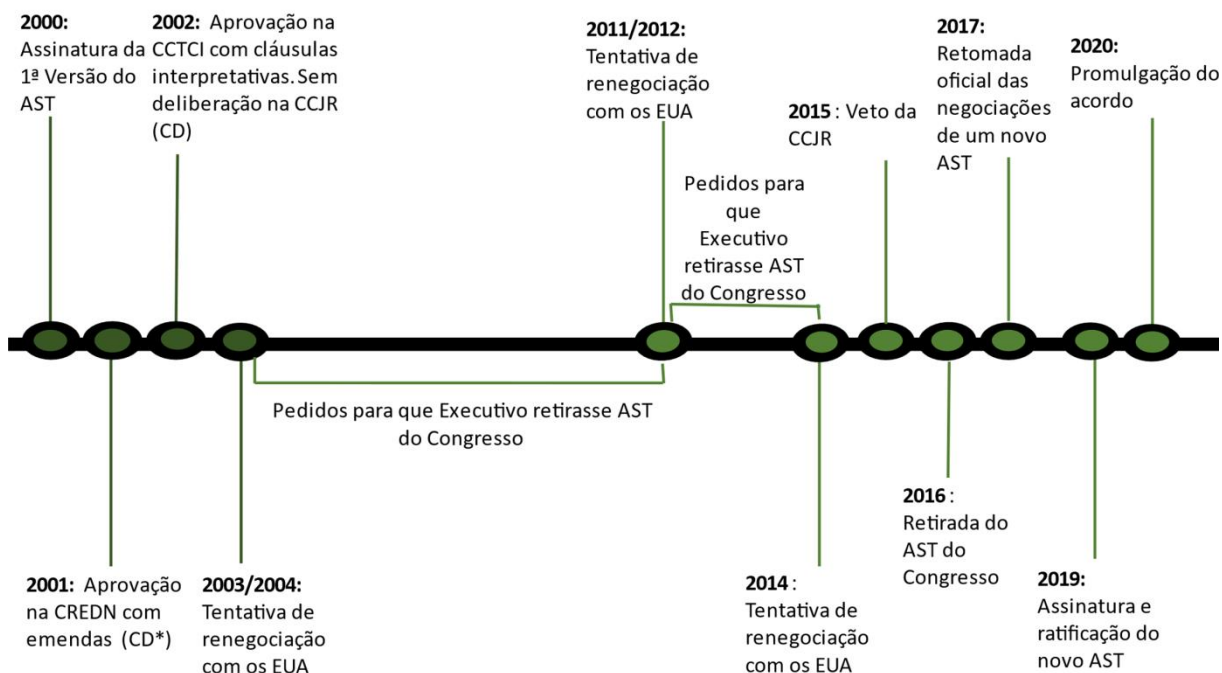
Como veremos na segunda seção deste capítulo, o novo AST foi aprovado em tempo recorde no Legislativo (CANDEAS; VIANA, 2020). O acordo foi encaminhado pelo Executivo à Câmara dos Deputados no dia 5 de junho de 2019 e foi aprovado no Senado Federal em 12 de novembro de 2019, ou seja, pouco mais de cinco meses depois. A troca simultânea dos respectivos instrumentos de ratificação ocorreu na data de 16 de dezembro de 2019, quando então o AST entrou em vigor internacional. Finalmente, no dia 5 de fevereiro de 2020, o acordo foi promulgado pelo decreto presidencial nº 10.220, quando então passou a ter vigência plena no ordenamento jurídico brasileiro.

3.1.6. Mudanças de governo e mudanças na política externa brasileira em relação ao AST (EUA): Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro em perspectiva comparada.

¹⁴² E assim se deu nos dois anos seguintes do governo Bolsonaro. Em de março de 2020, por exemplo, na terceira visita de Bolsonaro a Trump nos EUA, foi celebrado o ingresso brasileiro no programa América Cresce, que visa fazer frente à iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda. Durante a pandemia, assim como o mandatário estadunidense, que inicialmente minimizara o impacto da Covid-19, o presidente brasileiro adotou uma postura negacionista e anticientífica perante à crise sanitária; fez a defesa intransigente do uso da cloroquina e hidroxicloroquina, mesmo sem resultado cientificamente comprovado; se opôs às orientações para a prevenção da doença fornecidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e ameaçou retirar o Brasil desta Organização após dirigir críticas ácidas ao seu diretor-geral Tedros Adhanom (SANTOS; LEÃO, 2021).

Na figura 4 a seguir, resumizamos em uma linha do tempo os principais eventos que marcaram a evolução das tratativas do AST, desde a assinatura de sua primeira versão no ano 2000 até sua promulgação no direito interno brasileiro em 2020.

Figura 5: Linha do Tempo do AST (2000-2020).



Legenda: CD - Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria.

Nela, e a partir da descrição que realizamos até aqui, é possível observar que o PT, tanto antes, quando era oposição ao governo Cardoso, quanto depois, ao assumir o poder sob a figura do presidente Lula, representou um verdadeiro óbice ao avanço das tratativas do AST, seja no âmbito doméstico/parlamentar seja no plano externo/diplomático. Ao seu lado, contava com o apoio de uma ala nacionalista no interior do Itamaraty, capitaneada pelo ministro Celso Amorim e pelo vice-chanceler Samuel Pinheiro Guimarães. Retratada pelos entusiastas do Acordo, a exemplo do embaixador Rubens Barbosa, como uma postura de viés antiamericanista, a objeção do governo Lula ao AST baseou-se em argumentos que realçavam o resguardo da autonomia e soberania nacionais diante das restrições impostas pelos EUA por meio das chamadas salvaguardas políticas presentes no Acordo.

Com efeito, o objetivo de assegurar a autonomia nacional e equilibrar as relações vistas como assimétricas com Washington, sem, contudo, adotar uma atitude confrontacionista, figurou como pano de fundo da posição esposada pelo governo Lula em

relação ao AST e outras iniciativas da política externa brasileira para os EUA nesse período. Para alcançar esse objetivo, Lula buscou diversificar ainda mais as relações exteriores do Brasil, sobretudo através da articulação de coalizões com países do Sul Global, no marco de uma estratégia de balanceamento brando da potência hegemônica. No caso específico do AST, a administração do líder petista preferiu apostar suas fichas em acordos alternativos para o desenvolvimento do potencial do CLA, a exemplo do acordo espacial com a Ucrânia que previa a criação de uma empresa binacional

No governo Dilma, o objetivo de resguardar a soberania e equilibrar as relações de poder foi mantido na política externa brasileira para os EUA. Observou-se, no entanto, maior ênfase na cooperação com a potência hegemônica com vistas a contornar os desgastes diplomáticos que resultaram no esfriamento das relações com Washington ainda no final do governo Lula. A retomada das negociações de um novo AST inseriu-se, embora sem o mesmo grau de relevância de outras iniciativas com o mesmo fim, nesse esforço diplomático de reaproximação com a potência hegemônica, denominado por Pecequillo (2014, p. 24) de “ajuste tático em direção à acomodação”, sem que houvesse, contudo, o reenquadramento do Brasil à órbita do poder estadunidense.

Com efeito, apesar de incentivar as conversações em torno de um novo acordo, Dilma não parecia estar disposta a aceitar as exigências estadunidenses presentes no texto do AST, levando as negociações a um impasse sem solução. Na frente doméstica, não moveu uma palha para que a versão antiga do Acordo fosse deliberada no parlamento. Pelo contrário, assim como Lula, a mandatária brasileira ignorou os pedidos de deputados para que o AST fosse retirado do Congresso Nacional a fim de que pudesse ser renegociado.

A crise diplomática desatada em 2013 diante da revelação do escândalo de espionagem perpetrada por agências de segurança dos EUA também contribuiu para obstar os esforços de reaproximação a Washington. Em resposta, Dilma voltou a realçar elementos da estratégia de balanceamento brando da primazia estadunidense e a encarar as relações assimétricas com os EUA como o principal problema a ser solucionado na política externa brasileira para este país. O clima de desconfiança instaurado levou à suspensão das negociações de um novo AST, que só viriam a ser retomadas, de maneira tímida, informal e apenas em nível ministerial, no ano seguinte.

Não restam dúvidas, todavia, que, em comparação à Lula, Dilma se mostrou mais aberta às negociações com Washington em torno de um novo AST. Com efeito, embora não fosse considerado prioritário na agenda bilateral, o tema foi discutido durante a reunião que

Dilma tivera com Obama em 2011. No governo Lula, segundo relato de Amorim (2021), o Acordo sequer alcançou o nível presidencial.

Apenas no governo Temer a antiga versão do AST foi retirada do Congresso Nacional e puderam ser retomadas oficialmente as tratativas de um novo Acordo com os EUA. Isso só foi possível pois, com o impeachment de Dilma e a ascensão de uma nova coalizão política ao poder, os objetivos da política externa brasileira para os EUA foram modificados. A política de equilíbrio de poder e a ênfase no resguardo da soberania nacional foram vistos pela nova administração como resultado da ideologização/partidarização da diplomacia brasileira que teria ensejado o esmaecimento das relações com Washington. Seria necessário, portanto, relançar tais relações com vistas a aprofundar a cooperação bilateral e utilizá-la como um instrumento para a recuperação econômica do país. Nesse diapasão, no lugar da afirmação da soberania nacional nas relações com a potência hegemônica, o objetivo passou a ser unicamente a viabilização comercial do CLA.

Para tanto, o governo Temer voltou a defender a flexibilização do conceito de soberania nacional, à semelhança do que a administração Cardoso fizera ao justificar a inserção do país no processo de globalização dos anos 90, e procurou acomodar os interesses da potência hegemônica, sem que, contudo, esse movimento implicasse um alinhamento automático aos EUA. Certamente, a nova abordagem do governo brasileiro nas negociações em torno do novo AST foi um reflexo dessa mudança. Assim como os defensores da antiga versão do Acordo nos anos 2000, os integrantes do governo Temer envolvidos nas tratativas enxergaram a preocupação com as restrições impostas pelo AST à soberania brasileira no manejo do CLA como excesso de zelo e pouco pragmática, aceitando, com isso, a manutenção de salvaguardas políticas no novo texto acordado, muito embora tenham sido feitas mudanças de redação visando-se reduzir o ruído doméstico.

A despeito de não ter sido alçado ao nível presidencial - Temer sequer chegou a fazer uma visita de Estado aos EUA nem recebeu Trump no Brasil -, o AST apareceu com frequência na agenda oficial do chanceler Nunes e contou com a dedicação e energia do embaixador brasileiro nos EUA indicado pelo ex-chanceler.

O Acordo voltou a aparecer no nível presidencial com a viagem de Bolsonaro aos EUA no terceiro mês de governo, quando então foi assinado e anunciado como um importante instrumento para a consubstanciação da política bolsonarista de priorização das relações com a potência hegemônica e alinhamento automático à Washington. Nada obstante as negociações do novo AST terem sido concluídas ainda no governo Temer, foi na

administração Bolsonaro que o Acordo foi assinado e ratificado. Por essa razão, argumentamos que a reorientação da política externa para o AST (da recusa à aprovação) apenas se tornou completa com a ascensão de Bolsonaro ao poder¹⁴³. À semelhança do que foi feito no capítulo 2, a tabela 3 a seguir sintetiza os principais achados descritos acima no que toca a correlação mudanças de política externa e mudanças de governo.

Tabela 4: Correlação entre as mudanças de governo e as mudanças na política externa brasileira em relação ao AST/EUA.

Dimensões e níveis de mudança da política externa	Governo Lula (2003-2010)	Governo Dilma (2011-2016)	Governo Temer (2016-2018)	Governo Bolsonaro (2019-2020)
Objetivos	Equilibrar relações com os EUA	Manter relações equilibradas com os EUA	Relançar relações com os EUA	Priorizar relações com os EUA
	Manter relações amistosas	Reaproximação	Aprofundar cooperação	Articular uma aliança militar e conservadora
	Veto às negociações do AST no plano doméstico e externo	Rejeição do antigo AST Retomar as negociações de um novo AST em bases equilibradas	Retomar e concluir as negociações de um novo AST	Assinar e garantir aprovação doméstica do novo AST
	Desenvolvimento autóctone do programa espacial brasileiro	Viabilização comercial do CLA, com o resguardo da soberania nacional	Viabilização comercial do CLA, sem necessidade de afirmação da soberania nacional	Viabilização comercial do CLA, sem preocupação com aspectos da soberania nacional
Problemas	Relações assimétricas com os EUA	Desgaste das relações diplomáticas com os EUA	Clima de desconfiança na relação bilateral	Ameaça comunista/globalista aos valores conservadores do Ocidente
	Ameaça à soberania e autonomia nacionais	Relações assimétricas com os EUA Ameaça à soberania e autonomia nacionais	Perda da importância das relações com os EUA	Anti-americanismo de governos anteriores
			Ideologização/Partidarização da política externa	
Estratégia/ Instrumentos	Balanceamento brando/Acordo alternativo com a Ucrânia	Ajuste tático em direção à Acomodação Fim do acordo com a Ucrânia	Acomodação às exigências estadunidenses, sem alinhamento automático	Alinhamento automático com os EUA e, especialmente, Trump
	Revisionismo moderado da ordem internacional	Manutenção do balanceamento brando em outras iniciativas	Flexibilização do conceito de soberania nacional	Aceleração do processo de tramitação doméstica do novo AST
	Diálogo Estratégico			

¹⁴³ Havia a possibilidade, ainda que remota, de que o novo governo que sucedesse Temer em 2019 não assinasse o acordo ou não se esforçasse para sua aprovação no âmbito doméstico, como fizera Lula entre 2003 e 2010.

		Diálogo de Parceria Global	Alinhamento aos valores e princípios dominantes da ordem internacional	Aliado extra-OTAN
Esforço/ Recursos	Nenhum engajamento com o AST	Baixo engajamento com o AST	Elevado engajamento com o AST em nível ministerial	Elevado engajamento com o AST em nível presidencial
Reorientação completa/ Ruptura	-			x
Reorientação Incompleta	-		x	
Ajustes/ Continuidade	-	x		
Fonte: Elaboração própria.				

Na próxima seção, abordaremos os fatores que condicionaram o impacto das mudanças de governo sobre os diferentes níveis de mudança de política externa para o AST dentro do marco das relações diplomáticas com os EUA.

3.2 O IMPACTO DAS MUDANÇAS DE GOVERNO E SEUS CONDICIONANTES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O AST/EUA

3.2.1 Falhas Políticas.

Assim como no anterior, buscaremos nesse capítulo operacionalizar o conceito de falhas políticas de McConnell (2015) através de suas duas dimensões centrais, a saber: i) a não obtenção do objetivo planejado inicialmente pela política do *status quo*; ii) a contestação dessa política por parte da oposição e/ou até mesmo de integrantes do próprio governo. Para fazer a análise de como essa condicionante influenciou ou não as mudanças de política externa para o AST/EUA, usaremos como ponto de partida a política externa do governo Lula.

Como descrito na subseção 3.1.6, a política externa de Lula para os EUA foi caracterizada por dois grandes objetivos, o equilíbrio das relações de poder com Washington sem prejuízo das relações amistosas. No que diz respeito ao primeiro objetivo, pode-se dizer que o governo Lula obteve relativo grau de sucesso, uma vez que foi capaz de diversificar as relações exteriores do Brasil e assim reduzir a dependência da potência hegemônica, bem como de articular coalizões de geometria variável que lograram contestar a primazia estadunidense tanto no tabuleiro regional (a exemplo da UNASUL, já discutida no capítulo 2), quanto internacional (a exemplo do BRICS) (HURREL, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI,

2007; FLEMES, 2010). A cooperação espacial com a Ucrânia que resultou, em 2006, na criação da empresa binacional *ACL*, constituiu um esforço nesse sentido, uma vez que se buscava uma alternativa às relações com os EUA para realizar lançamentos espaciais a partir do CLA, ao mesmo tempo em que se vislumbrava algum potencial de transferência tecnológica.

Entretanto, com o desenrolar do tempo, especialmente após a desaceleração da economia brasileira no início do governo Dilma, essa política externa de corte autonomista passou a enfrentar sérias dificuldades devido à carência de recursos necessários para bancar o equilíbrio de poder com a potência hegemônica. Isso se mostrou ainda mais notório a partir de 2015, primeiro ano em que o PIB nacional registrou uma recessão de cerca de 3,5% (BANCO MUNDIAL, 2021). Mais uma vez, o acordo com a Ucrânia é emblemático nesse sentido. Em julho desse ano, o governo brasileiro decidiu denunciar o referido acordo, alegando ter ocorrido “significativa alteração da equação tecnológico-comercial que justificou o início da parceria” (DEFESANET, 2015).

O projeto de cooperação já havia custado cerca de R\$ 477 milhões aos cofres públicos brasileiros, sem, contudo, ter concluído a construção do foguete ucraniano que deveria ser lançado a partir do CLA. A previsão inicial era de que o primeiro lançamento ocorresse em 2010, depois passou a ser 2014, ambos sem sucesso. Em 2012, um relatório elaborado pelo então ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, Marco Antônio Raupp, apontava que o projeto não geraria os lucros projetados inicialmente, que os investimentos adicionais para viabilizar o programa seriam altos demais e que o mercado de lançamentos comerciais de satélites não tinha espaço para a entrada do foguete ucraniano. A despeito de ter sido criada uma comissão interministerial para salvar o projeto em 2014, desde 2013, o governo brasileiro não transferiu mais recursos para a *ACL* (MALTCHIK, 2013; MALTCHIK, 2015a, 2015b).

Em acréscimo, três fatores de ordem geopolítica contribuíram para o fracasso do projeto binacional, a saber: i) a invasão militar da Ucrânia pela Rússia em 2014, que resultou na ocupação do território onde a fábrica que produziria o foguete ucraniano estava instalada; ii) a pressão exercida pelos EUA sobre a Ucrânia para que a cooperação espacial com o Brasil não resultasse em transferência de tecnologia para o programa aeroespacial brasileiro, como revelado em documentos sigilosos divulgados pelo site *Wikileaks*; e iii) a própria inexistência de um acordo de salvaguardas tecnológicas com os EUA, sem os quais a Ucrânia não poderia

lançar seu foguete desde o CLA (PASSOS, 2011; MALTCHIK, 2013; BARBOSA, 2015; AMORIM, 2021).

Em termos políticos, o acordo de cooperação com a Ucrânia perdeu suporte doméstico. Em 2013, formulou-se requerimento na CRE do Senado Federal pela convocação de uma audiência pública para examinar exclusivamente a utilização do CLA e a falta de recursos orçamentários para o programa espacial brasileiro, inclusive para a ACL (FERRAÇO, 2013). A audiência acabou não acontecendo, mas também não precisava, uma vez que o próprio governo Dilma já se encontrava em processo de convencimento do fracasso do projeto.

Em audiência publicada realizada em abril de 2015, dessa vez na CRE da Câmara dos Deputados, o então chanceler brasileiro Mauro Vieira assim respondeu após ser indagado sobre a situação do acordo Brasil-Ucrânia:

Provou-se ultimamente que esse acordo, firmado há 12 anos, do ponto de vista comercial, sofre grandes dificuldades e é quase inexecutável. Então, o que está acontecendo é que, em consultas com o Governo ucraniano, [...] o Governo brasileiro tem discutido soluções que viabilizem comercialmente o acordo, evidentemente também esperando momentos que sejam mais tranquilos na Ucrânia, que passa por uma crise política muito grande (VIEIRA, 2015b).

Coube ao Ministro Rebelo recomendar à presidenta Dilma o encerramento do acordo mediante pareceres técnicos nesse sentido provenientes do MRE, MD e do então MCTI (REBELO, 2021).

No que diz respeito ao segundo objetivo da política externa de Lula em relação aos EUA, qual seja, manter boas relações com a potência hegemônica, o padrão observado é o mesmo. No início, Lula logrou conciliar o ativismo da diplomacia brasileira na promoção de uma ordem multipolar e a cooperação com Washington. Contudo, sobretudo ao final da administração petista, foram se acumulando os desgastes nas relações Brasil-EUA. A posição brasileira em relação ao Irã, tanto no que toca à decisão de votar no CSNU contra a imposição de sanções à Teerã em virtude seu programa nuclear, quanto a abstenção na votação no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que condenou o Irã por violação desses direitos, figurou entre uma das principais razões de divergência com os EUA (BARBOSA, 2011a; JESUS, 2014; VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2015; PECEQUILO, 2014; 2018).

De acordo com Barbosa (2011), iniciativas como essas foram vistas pelas autoridades estadunidenses como hipócritas e deletérias ao fortalecimento das instituições internacionais. As documentações da embaixada estadunidense em Brasília vazadas pelo *WikiLeaks* davam

conta de que, desde 2006, nutria-se a percepção de que o Brasil deixava de fazer críticas a determinados países quando era do seu interesse, mas se posicionava contrariamente em questões envolvendo os EUA, tais como a prisão de Guantánamo ou o voto crítico à ofensiva israelense contra o Hizbollah em 2006¹⁴⁴ (BARBOSA, 2011a).

Outro ponto sensível no relacionamento do Brasil com os EUA foi o reconhecimento brasileiro, em 2010, do Estado Palestino com as fronteiras de 1967, anteriores à Guerra dos Seis Dias. Segundo Barbosa (2011a), a iniciativa foi recebida com surpresa por Washington. Hakim (2012) acrescenta que as autoridades estadunidenses ficaram particularmente perturbadas com a ação brasileira que acabou abrindo caminho para que praticamente todos os países latino-americanos apoiassem o imediato reconhecimento do Estado Palestino e sua entrada na ONU. Para o autor, “do ponto de vista dos EUA, o apoio [brasileiro] a essa questão, seja ele correto ou não, é visto como o equivalente a solapar qualquer possibilidade de negociação bem-sucedida de um acordo de paz entre a Palestina e Israel – uma das pedras angulares da política americana no Oriente Médio nos últimos 25 anos” (HAKIM, 2012, sp.).

Do ponto de vista brasileiro, outra questão de divergência importante foi o fato de os EUA terem endossado abertamente a candidatura indiana a tornar-se membro permanente no CSNU durante visita presidencial de Obama à Índia, em 2010, ao mesmo tempo em que relutavam apoiar o pleito brasileiro (HAKIM, 2012). Em suas comunicações com o Departamento de Estado, o embaixador estadunidense Clifford afirmou que o Brasil não se apresentava como um candidato forte por não ter assumido um papel de liderança no Conselho (BARBOSA, 2011a).

Finalmente, a proliferação de negociações de acordos plurilaterais de comércio capitaneados por Washington, como o TTP (2010) e o TTIP (2013), sem a participação brasileira, bem como a redução do volume do comércio exterior com os EUA a partir de 2015, também começaram a pesar na política externa do governo Dilma em relação à potência hegemônica. Nesse ano, as exportações brasileiras para os EUA despencaram de US\$42,427 bilhões para US\$ 31,650 bilhões e a corrente comercial (i.e. exportações + importações), de US\$ 74,034 bilhões para US\$ 60,168 bilhões. É certo que parte significativa desse decréscimo deve ser descontada da recessão econômica que assolou o Brasil em 2015. Entretanto,

¹⁴⁴ De acordo com Barbosa (2011a, p. 336), o desgaste entre os EUA e o Brasil durante o governo Lula era tamanha que, “nos telegramas [da correspondência interna entre o Departamento de Estado e suas embaixadas, em especial a de Brasília] divulgados [pelo WikiLeaks] até o fim de 2010, era clara a percepção dos diplomatas norte-americanos de que havia uma intenção deliberada para dificultar as relações entre o Brasil e os Estados Unidos e de que os principais obstáculos para essa expansão eram a chefia do Itamaraty e a assessoria internacional da presidência da República”.

também é verdade que, de 2011 a 2015, observou-se uma tendência de declínio da participação brasileira no comércio exterior global dos EUA, caindo de 2,02% para 1,57% no período (UN COMTRADE, 2022).

Esses e outros pontos de atrito reverberaram na política doméstica brasileira. A abstenção do governo Lula na votação da ONU que resultou na condenação de Teerã devido à morte por apedrejamento da iraniana Sakine Ashtiani foi utilizada pela oposição ao governo durante as eleições de 2010 (PSDB, 2014; PECEQUILO, 2014, 2018). ONGs de direitos humanos, tanto nacionais quanto internacionais, criticaram a política externa do governo Lula pela negligência em relação à questão dos direitos humanos. Em outra frente, sobremaneira a partir de 2013, grandes associações do empresariado nacional, como a CNI e a FIESP, passaram a pressionar o governo Dilma para concluir um acordo de livre-comércio com os EUA (BALI, 2013; CNI, 2013; FIESP, 2013; JESUS, 2014; SINGER, 2018).

O lobby dessas empresas incidiu tanto no Executivo, com a nomeação do ex-presidente da CNI Armando Monteiro para o comando do antigo MDIC, quanto no Legislativo, com representantes do empresariado, à semelhança de Rubens Barbosa¹⁴⁵, e partidos de oposição ao governo, tais como o PSDB, pressionando pela maior aproximação brasileira aos EUA. Tais cobranças ficaram nítidas durante audiência pública realizada na CRE do Senado em março de 2015, quando até integrantes da base aliada do governo, inclusive do seu próprio partido, criticaram a política externa de Dilma e demandaram mudanças nas relações com a potência hegemônica (CRE, 2015c).

Ainda no final desse ano, uma nova audiência pública foi realizada no Senado Federal com vistas a discutir a situação da indústria de defesa brasileira e os projetos estratégicos do setor de defesa. Mais uma vez, a política externa de Dilma, inclusive em relação ao AST, foi alvo de críticas de membros da oposição e até mesmo de apoio ao governo (CRE, 2015d). Entre os integrantes da sociedade civil convidados a participar da discussão estava Rubens Barbosa, que voltou a culpar a partidarização/ideologização da política externa brasileira durante as administrações petistas pela estagnação do AST no parlamento:

Desde 2001, a oposição aqui no Brasil, na época o PT, se opôs ao acordo e depois, quando assumiu o Governo, aí praticamente, enfim, matou a tramitação desse acordo. Eu poderia dizer que, na minha visão, nunca antes, na história deste País, uma visão ideológica prejudicou tanto os interesses nacionais [...]. Se não houvesse essa contaminação ideológica há 15 anos, teria interesse em aproveitar e desenvolver

¹⁴⁵ Depois de abandonar a carreira diplomática, tornou-se Presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da FIESP, de onde passou a fazer lobby a favor de um acordo de livre-comércio com os EUA, participando, inclusive, de audiências públicas no Legislativo com essa finalidade (CRE, 2015a).

a base de Alcântara para fins comerciais. Na minha visão, esse é um exemplo muito claro da influência de opções estratégicas equivocadas desde 2003, quer dizer, seguíamos, em alguns setores, a plataforma política de um partido político, com influências negativas sobre a política externa e a defesa do interesse nacional [...]. De 2003 para cá, o Governo trouxe uma nova visão de mundo. [...]. Então, a partir dessa visão de mundo, das opções estratégicas, das políticas sul-sul, os países desenvolvidos na Europa e nos Estados Unidos ficaram em segundo plano (BARBOSA, 2015, s.p.).

Certamente, todos os vetores expostos acima e analisados dentro do conceito de falhas políticas concorreram para que Dilma ensaiasse por duas vezes um movimento de aproximação aos EUA, no qual buscou relançar as negociações em torno de um novo AST, como visto na subseção 3.1.3. Mesmo assim, não foi possível avançar nem concluir este acordo em sua administração, sendo necessária a mudança de governo e a assunção de Temer à presidência para que o mesmo avançasse. Abordaremos essa questão a seguir.

3.2.2 Políticas Alternativas.

Assim como feito no capítulo 2, avaliaremos a existência de políticas alternativas para a política externa brasileira em relação aos EUA e o AST sobretudo através da análise comparativa dos programas de governo divulgados durante as eleições. De imediato, o primeiro traço que salta aos olhos nos programas do PT de 2002 a 2014 é a ênfase na defesa da soberania nacional e do equilíbrio nas relações com a potência hegemônica. Nas eleições de 2002, Lula levantou essas questões logo na introdução de seu programa de governo, ao elencar a “diminuição da dependência externa” e “a defesa da integridade territorial e de uma orientação externa que permita a presença soberana do País no mundo” entre as condições *sine qua non* “para a construção de um Brasil decente” e a viabilização de um modelo de desenvolvimento nacional alternativo (PT, 2002, p. 2). Na seção do programa destinada a temas de política externa, frisava-se a importância desta na garantia da “presença soberana do Brasil no mundo” ao lado do objetivo de se “buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político” (PT, 2002, p. 6).

No que diz respeito especificamente às relações com os EUA, Lula dizia que, em se persistindo as condições que estavam postas naquele momento, a ALCA representaria “um processo de anexação econômica do Continente [americano]” à economia estadunidense e que, em assim sendo, o governo brasileiro não poderia assinar tal acordo comercial. Ao mesmo tempo, estabelecia como um dos objetivos da política externa de seu governo a construção de “um relacionamento sadio e equilibrado com os Estados Unidos, país com o qual mantemos importante relação comercial”. Na visão de Lula, uma relação equilibrada

com os países desenvolvidos, entre os quais os EUA, permitiria ao Brasil “contornar constrangimentos internacionais, diminuir a vulnerabilidade externa e criar condições mais favoráveis para a inserção ativa do País no mundo” (PT, 2002, p. 7).

No programa de governo de 2006, Lula voltou a enfatizar a soberania nacional, acusando o governo Cardoso, seu partido e aliados de terem-na comprometido ao se mostrarem “submissos” e “servis” no plano internacional. No que se refere aos EUA e demais países desenvolvidos, Lula propugnava a manutenção de relações positivas e soberanas, bem como a ampliação do acesso de produtos brasileiros a esses mercados (PT, 2006, p. 14).

Como vimos no capítulo anterior, em seu programa de governo lançado antes das eleições do primeiro turno em 2010, Dilma defendeu o legado do governo Lula, prometendo dar continuidade e aprofundar as conquistas obtidas. Na política externa, Dilma fez elogios à natureza “ativa e altiva da diplomacia” implementada por Lula, “redefinindo soberanamente nossa relação com os países desenvolvidos”. À semelhança de seu antecessor, a candidata petista preconizava “a construção de uma ordem econômica internacional mais justa e democrática” e, sem muita ênfase, dizia apenas que daria “continuidade ao diálogo com os países desenvolvidos – Estados Unidos, Japão e União Europeia” (PT, 2010a, p. 2, 22).

No programa de governo divulgado após o primeiro turno, Dilma mudou o tom ao adotar uma abordagem mais amistosa para se referir às relações com os EUA, chamando-as de sólidas e tradicionais, ao mesmo tempo em que prometia preservá-las e ampliá-las. Entretanto, seguiu defendendo o legado de Lula e sua “política externa soberana”, preconizando a democratização das instituições internacionais capitaneadas pelo Ocidente, bem como o diálogo construtivo e soberano com os países desenvolvidos, seja na esfera bilateral ou nos organismos multilaterais (PT, 2010b, p. 7).

Nas eleições de 2014, apesar de anunciar um novo ciclo de mudanças, Dilma voltou a defender o legado de Lula e sua política externa, prometendo dar continuidade ao processo de afirmação da presença do Brasil no mundo. Passou a ponderar, contudo, que esse processo se daria “em sintonia com as transformações pelas quais vem passando a cena internacional”. Com isso, Dilma abria brechas para eventuais ajustes que julgasse necessários na condução da política externa brasileira. Em acréscimo, a candidata petista deu mais destaque às relações com os EUA, afirmando que as mesmas eram de “grande relevância [...] por sua importância econômica, política científica e tecnológica, sem falar no volume de nosso comércio bilateral” e que a importância conferida aos países do Sul Global não significava desconsiderar os países desenvolvidos (PT, 2014, p. 24-25).

Destarte, a despeito de algumas mudanças de ênfase na cooperação com os EUA, verificadas sobretudo em 2014, o exame dos programas de governo petistas revela que houve muito mais continuidade do que mudanças nas diretrizes de política externa em relação aos EUA propostas por Lula e Dilma nas eleições em que concorreram à presidência. Além de significar, portanto, que não houve a formulação de uma política alternativa nesse período, essa observação sugere que as mudanças implementadas por Dilma na política externa para os EUA decorreram muito mais das injunções no contexto internacional e doméstico mencionadas anteriormente do que pela diferença de ideias defendidas pelos dois líderes petistas. Foi justamente a convergência ideológica entre Lula, Dilma e o PT no que toca o resguardo da soberania e autonomia nacionais, bem como a ênfase no equilíbrio das relações diplomáticas com Washington que impediu que o AST fosse concluído ainda no governo Dilma. Embora tenha aceitado e até buscado renegociar um novo acordo em um esforço de reaproximação diplomática com a potência hegemônica, a líder petista não parecia estar disposta a ceder às salvaguardas políticas que os EUA seguiam impondo no AST.

Com efeito, nossas entrevistas reforçam esse argumento. Segundo relato de Ramalho (2021), a versão do acordo negociada no governo Dilma “protegia melhor os interesses do Brasil do que a versão que foi assinada [em 2019]”. Em depoimento, Amaral (2021) confirmou que as propostas brasileiras de novo acordo já existentes antes de sua posse como embaixador em Washington eram muito diferentes daquela que foi negociada durante o governo Temer e não levavam em consideração as sensibilidades estadunidenses relacionadas ao controle de transferência de tecnologia do MTCR. Na mesma direção, ao ser questionado sobre as diferenças entre as propostas de acordo formuladas no governo Dilma e a versão que acabou sendo assinada no governo Bolsonaro, Rebelo (2021) afirmou que, embora não tivesse conhecimento dos detalhes que estavam sendo negociados pelo Itamaraty naquele momento, Dilma jamais aceitaria à imposição de salvaguardas políticas como aquela que impedia a utilização dos recursos oriundos do aluguel do CLA no desenvolvimento do programa espacial brasileiro.

Com efeito, as cláusulas no AST mencionadas por Amaral (2021) que se referem ao MTCR correspondem justamente às salvaguardas políticas que restringem a soberania do Brasil na utilização do CLA em seu programa aeroespacial, nomeadamente: o veto à aplicação dos recursos oriundos do aluguel da base para “a aquisição, desenvolvimento, produção, teste, emprego ou utilização de sistemas da Categoria I do MTCR”; e o veto à cooperação do governo brasileiro com países que não fossem membros do MTCR, a exemplo

da China (BRASIL, 2019b). Durante a entrevista, Amaral (2021) afirmou que insistir nessas questões foi um equívoco da última proposta brasileira, e que a ideia era “conseguir o que fosse melhor para os interesses nacionais” e não “confrontar princípios, que já estariam cobertos pelo MTCR”. Sobre as limitações ao uso dos recursos do aluguel de Alcântara no programa aeroespacial brasileiro, Amaral (2021) ponderou que o dinheiro é fungível e que, portanto, não haveria como os EUA exercerem o *enforcement* dessa cláusula. Esse foi o mesmo argumento utilizado pelo ex-embaixador Barbosa, pelo chanceler do governo Cardoso, Celso Lafer, e pelo diplomata Paulo Roberto de Almeida, também simpático ao governo Cardoso, para defender a aprovação do antigo AST nos anos 2000, mas que, por outro lado, recebera críticas de Amorim (LAFER; 2001; BARBOSA, 2015; ALMEIDA, 2021; AMORIM, 2003, 2021).

Se nosso raciocínio estiver correto, as mudanças na política externa para os EUA operadas por Dilma parecem se encaixar no processo de transição paradigmática descrito por Hall (1993), em que o paradigma político dominante passa a sofrer ajustes para se adaptar às transformações no ambiente externo. Diante do acúmulo de falhas políticas e da incapacidade de superá-las, o paradigma dominante torna-se vulnerável às críticas e ataques dos defensores de paradigmas políticos concorrentes. O aprofundamento da disputa política entre as forças sociais abre um período de transição paradigmática que só é concluído quando os proponentes de um novo paradigma ocupam posições de autoridade no processo decisório.

Como visto, Lula e Dilma compartilhavam o mesmo paradigma de ideias na política externa para os EUA: busca de equilíbrio nas relações de poder sem prejuízo da cooperação. Frente ao desgaste das relações diplomáticas com a potência hegemônica e a crescente pressão doméstica, Dilma promoveu alguns ajustes táticos em direção a maior aproximação à Washington. Mas o alcance desses ajustes tinha um limite definido pelo núcleo duro do paradigma: o resguardo da soberania e autonomia nacionais. Daí as tentativas de renegociação de um novo AST, mas sem avanço nem desfecho, já que as salvaguardas políticas impostas pelos EUA mantiveram-se as mesmas. Ademais, assinar o Acordo nessas condições não era uma alternativa politicamente viável do ponto de vista dos integrantes da base de apoio do governo Dilma na sociedade civil, como viria a demonstrar a rejeição da CUT ao AST firmado em 2019 (CUT, 2019).

A mudança paradigmática, ou seja, aquela de maior grandeza de acordo com Hall (1993), e que, no nosso caso em específico, corresponde à aprovação de um novo AST, só viria a acontecer quando os defensores de um paradigma alternativo fossem alçados aos

postos de poder. Cabe agora analisar, portanto, se os programas de governo de Temer e seus aliados no PSDB, bem como de Bolsonaro, ofereciam de fato uma política alternativa para os EUA.

Como visto no capítulo 2, o documento *Uma Ponte para o Futuro* lançado pelo PMDB em 2015 e que, na prática, serviu como um programa do futuro governo que se avizinhava com a queda de Dilma e a ascensão de Temer, pouco dizia a respeito de política externa. Mesmo assim, entre as diretrizes propostas, figurava a “busca de acordos regionais em todas as áreas econômicas relevantes”, dentre as quais os EUA eram citados nominalmente (PMDB, 2015, p. 18). O documento também fazia uma crítica velada ao desperdício de oportunidades criadas com a proliferação de acordos plurilaterais de comércio na Ásia e no Atlântico Norte, especialmente para o setor industrial, devido a “razões políticas ou alinhamento ideológico” (PMDB, 2015, p. 17). Disso se depreende que o “programa de governo” proposto por Temer advogava, como um dos elementos de uma política externa alternativa, a maior aproximação comercial aos países desenvolvidos e, em específico, aos EUA, sem o suposto viés político e alinhamento ideológico característico das administrações petistas.

Esta também era uma bandeira defendida nos programas de governo do PSDB. Nas eleições de 2014, isto é, dois anos antes de lideranças tucanas capturarem o Itamaraty após o impeachment de Dilma, o programa de governo apresentado por Aécio Neves e Aloysio Nunes propugnava o lançamento das bases de um acordo preferencial de comércio com os EUA, “mercado tradicionalmente relevante para as exportações de manufaturados brasileiros” (PSDB, 2014, p. 34). De igual modo, na área de política externa, estipulava como uma das diretrizes gerais a “reavaliação das prioridades estratégicas”, com “atenção especial a Ásia, em função de seu peso crescente”, mas também aos “EUA e outros países desenvolvidos, pelo acesso à inovação e tecnologia” (PSDB, 2014, p. 56).

Nas eleições de 2010, o candidato psdbista José Serra propunha em seu programa de governo “reexaminar as principais linhas de ação da política externa em relação aos países desenvolvidos” (PSDB, 2010, p. 166). Conforme telegrama confidencial do consulado estadunidense em São Paulo vazado pelo *Wikileaks*, Serra teria prometido uma política externa mais alinhada à Washington caso eleito fosse, durante reunião que tivera na sede do governo do Estado de São Paulo, em dezembro de 2009, com Arturo Valenzuela, Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental dos EUA. O telegrama dá conta ainda de que Valenzuela também se encontrara, em um almoço no mesmo dia, com aliados do

PSDB, a exemplo de Celso Lafer e Rubens Barbosa, além de intelectuais, representantes de *think thanks* e da mídia, todos críticos à política externa petista (WIKILEAKS, 2009).

Nas eleições de 2006, o programa de governo do candidato tucano Geraldo Alckmin trazia como propostas na área de política externa a intensificação das “relações com os centros mais dinâmicos da economia global”, bem como a retomada das negociações da ALCA (PSDB, 2006, p. 141).

Finalmente, nas eleições de 2002, a despeito do tom mais crítico adotado em relação ao unilateralismo na política internacional e ao protecionismo comercial praticado pelos países desenvolvidos, limitando-se apenas a dizer que manteria “as relações com os Estados Unidos, com a União Europeia e com o Japão no padrão de maturidade, confiança e busca de convergência, tratando de aprofundar os interesses e afinidades, seja no plano político, seja no plano econômico”, Serra preservou o compromisso firmado no governo Cardoso de dar prosseguimento às negociações da ALCA. Nesse sentido, diferenciava-se do programa de governo petista daquele ano que, como visto, aventava a possibilidade de abandonar as tratativas em torno do acordo hemisférico (PSDB, 2002, p. 71).

A análise dos programas tucanos de governo mostra que, pelo menos desde 2002, quando Lula ganhou as eleições presidenciais pela primeira vez, o PSDB sempre procurou oferecer uma política externa alternativa à petista no que toca a maior aproximação das relações do Brasil com os países desenvolvidos, especialmente os EUA. Tal política inseria-se na crítica feita à suposta ideologização/partidarização da política externa implementada durante os governos Lula e Dilma, que teria priorizado as relações com o Sul Global em detrimento do Norte desenvolvido.

Assim como os petistas, os programas de governo do PSDB analisados não faziam menções específicas ao AST. Sem embargo, trata-se do mesmo partido de Cardoso, presidente brasileiro responsável por assinar a primeira versão do acordo nos anos 2000. Além disso, as seções de política externa, defesa e comércio exterior dos programas tucanos de 2006 a 2014 foram elaboradas sob a coordenação do ex-embaixador Rubens Barbosa, que, como visto, era um grande entusiasta do AST, tanto durante as administrações Cardoso e Lula, quanto depois que decidiu abandonar a carreira diplomática e ingressar no mundo empresarial (BARBOSA, 2018).

Destarte, a retomada e conclusão das negociações em torno de um novo Acordo parecem ter sido uma decorrência natural da macro política alternativa oferecida pelas lideranças do PSDB para as relações diplomáticas com os EUA, atrelado ao fato, já

mentionado no capítulo anterior, de o governo Temer haver entregado a condução da política externa brasileira aos chanceleres tucanos de 2016 a 2018.

À semelhança do PMDB e PSDB, o programa de governo de Bolsonaro nas eleições de 2018 propunha uma política externa alternativa àquela das administrações petistas. Nele, é possível observar, ainda que com um tom mais radical, a mesma avaliação feita pelas lideranças do PSDB quando estavam à frente do Itamaraty, segundo a qual a diplomacia dos governos petistas teria alinhado o Brasil aos países sul-americanos governados por líderes de esquerda, em detrimento das relações com os países desenvolvidos, em especial os EUA. Como visto no capítulo anterior, dentre as poucas propostas eleitorais em matéria de política externa presentes no documento, destacavam-se: “Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. [...] Precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias. [...] Países que buscaram se aproximar mas foram preteridos por razões ideológicas, têm muito a oferecer ao Brasil [...]” (BOLSONARO, 2018, p. 79). Ademais, em um encontro com grupos conservadores na Flórida ainda em 2017, Bolsonaro chegou a prometer que, se eleito fosse, tornaria o Brasil um aliado de Washington no Hemisfério Sul.

Uma questão intrigante a ser respondida é: por que, durante a discussão do antigo AST na CRE em 2001, Bolsonaro foi o único deputado a votar contra e, depois, passados quase vinte anos e no papel de presidente da nação, tornou-se um dos mais defensores do acordo? Talvez apenas um estudo sistemático de natureza cognitiva e embasado na literatura de aprendizagem social seja capaz de dar uma explicação razoável para essa pergunta. Sem embargo, é preciso ponderar que, mais do que propugnar um alinhamento automático aos EUA, Bolsonaro preconizava uma aliança com Trump e seu pensamento populista e conservador¹⁴⁶, em uma suposta luta pela defesa do Ocidente diante da ameaça do globalismo. Entendido como uma tendência global resultante do amálgama entre o niilismo e o marxismo cultural, o globalismo estaria incrustado nos principais organismos multilaterais, a começar pela Organização das Nações Unidas (ARAÚJO, 2017). Ademais, a política de alinhamento aos EUA foi utilizada por Bolsonaro como um instrumento para se diferenciar das administrações petistas e, assim, manter mobilizada sua base de apoio doméstica.

Por fim, cabe dizer que, em termos materiais, o AST mostrava-se uma alternativa viável, pois sua implementação não exigirá o aporte de novos recursos na infraestrutura do CLA, que já se encontra pronta e operacional. Qualquer investimento adicional que vir a ser

¹⁴⁶ Tanto é assim que, com a eleição do presidente democrata Joe Biden em 2020, a política de Bolsonaro de alinhamento a Washington perdeu força.

necessário deverá ser financiado pelas empresas interessadas em realizar lançamentos a partir da base (BRASIL, 2019b). Sendo assim, tanto Temer e seus aliados no PSDB, quanto Bolsonaro, possuíam políticas alternativas mais favoráveis ao AST. A aprovação do acordo, no entanto, só viria a ser concretizada na administração bolsonarista. Na próxima subseção, buscaremos analisar como se deu esse processo.

3.2.3 Ausência ou Superação dos Atores de Veto.

Antes das negociações serem retomadas e do acordo ser aprovado, o AST teve de superar dois pontos de veto: um no Executivo e outro no Legislativo. Como visto, durante o governo Lula, o Itamaraty sob o comando do chanceler Celso Amorim barrou qualquer tipo de tentativa da embaixada brasileira nos EUA de renegociar um novo acordo, impedindo até mesmo que o assunto chegasse ao conhecimento do presidente Lula. Na administração Dilma, apesar de exercer menor influência, Amorim voltou a se posicionar contra a retomada das tratativas enquanto esteve à frente do MD. Em entrevista concedida ao autor, Amorim (2021) relatou que, em 2014, o Itamaraty enviou uma consulta “capciosa” ao MD indagando se o AST incorreria em algum prejuízo para o CLA. Enquanto a Aeronáutica proveu uma resposta técnica, dizendo apenas que não, Amorim acrescentou “um parágrafo de sua lavra” afirmando haver “importantes questões de soberania que têm de ser analisadas”.

Com a saída de Amorim e a transferência do Itamaraty para os líderes do PSDB, esse ponto de veto foi superado e substituído por empreendedores políticos da mudança, para usar o termo de Kingdon (1984). Como visto, Aloysio Nunes, segundo chanceler do governo Temer, era um grande entusiasta do AST, assim como o embaixador Sergio Amaral, que sempre fora próximo ao PSDB e, em particular, ao ex-presidente Fernando Henrique, em cujo governo desempenhara a função de ministro em duas ocasiões, primeiro na Secretaria de Comunicação e depois à frente da pasta de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Soma-se a isso a centralização do poder decisório no Itamaraty durante a condução das negociações do novo AST, que permitiu contornar possíveis atores de veto durante esse processo. Com efeito, de acordo com Amaral (2021), uma agência do MCTIC, além de exigir informações a respeito das conversações, chegou a elaborar uma lista com dezoito pontos de objeção, que, segundo o embaixador, sequer foram levados em consideração.

O segundo e mais complicado ator de veto foi o Legislativo brasileiro, único com o poder formal de vetar os tratados celebrados pelo Executivo, muito embora poucas vezes tenha feito isso ao longo da história brasileira, como já discutido no capítulo 1. A discussão

no parlamento sobre a exploração comercial do CLA já havia se iniciado antes mesmo de o AST ser apresentado à Câmara dos Deputados em junho de 2019. Dois anos antes, foram organizadas duas audiências públicas na CRE do Senado Federal com essa finalidade. Em ambas as ocasiões, representantes da Aeronáutica e do governo brasileiro convidados a compor a mesa do debate defenderam a necessidade de assinar o AST com os EUA que estava sendo negociado naquele momento. O assunto, no entanto, não encontrou muita resistência por parte da oposição (SENADO FEDERAL, 2017a; b).

Ainda em 2017, fora lançada uma Frente Parlamentar para Modernização do CLA, composta por 222 deputados federais, com o objetivo de implementar projetos no centro de lançamentos bem como desenvolver o programa espacial brasileiro (ANDRADE, et. al., 2018). Em março de 2019, essa frente foi relançada, com o apoio de 200 deputados federais e dois senadores, visando a aprovação do AST no Congresso Nacional. Além disso, tão logo o acordo foi assinado pelo Executivo, diversos parlamentares, sobretudo da oposição, passaram a requerer maiores informações e esclarecimentos às diferentes agências do governo envolvidas nas negociações do AST.

Fruto dessas demandas, foram organizadas três audiências públicas na Câmara dos Deputados. Através delas, é possível identificar o posicionamento dos diferentes atores estatais e da sociedade civil, bem como os principais argumentos e estratégias que estruturaram o debate político em torno do AST ao longo de toda sua tramitação parlamentar (CCTCI/CDHM/CRE, 2019; CDHM/CRE/CCTCI, 2019; CRE, 2019).

A favor do acordo, posicionaram-se: i) as agências governamentais envolvidas nas negociações do AST, tais como o Itamaraty, o MD, representado pela FAB, e o MCTIC, representado pela Agência Espacial Brasileira (AEB); ii) partidos da base do governo liderados pelo PSL, então vinculado ao presidente Bolsonaro, de direita, centro-direita e centro, tais como PSDB, DEM, MDB, Partido Social Democrático (PSD), Partido Novo (NOVO), Partido Liberal (PL), Republicanos, etc.; iii) partidos de centro esquerda e esquerda, a exemplo PCdoB e do Partido Republicano da Ordem Social (PROS); v) a grande maioria dos parlamentares eleitos pelo estado do Maranhão; vi) o governador do Maranhão, Flávio Dino, filiado ao PCdoB; e vii) o setor do empresariado nacional representado pela Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil.

O principal argumento utilizado por este grupo de atores incidiu sobre os aspectos econômicos do AST, ou seja, o potencial de retorno financeiro que a exploração comercial do CLA renderá ao Brasil e, em particular, para o estado do Maranhão. Como visto, segundo as

estimativas do governo, o AST é fundamental para a inserção do país no mercado espacial, porquanto 80% da tecnologia embarcada nos lançamentos espaciais do mundo é de propriedade estadunidense. Sem o AST, o Brasil estaria impossibilitado de participar destes lançamentos e a exploração comercial do CLA não seria viável. Por outro lado, uma vez inserido neste mercado, o Brasil poderia angariar recursos da ordem de US\$ 3,5 bilhões por ano (CCTCI/CDHM/CRE, 2019). O argumento seguia propondo que tais dividendos poderão ser revertidos para o desenvolvimento do programa espacial brasileiro, bem como para o fomento das atividades econômicas, promoção do turismo e do setor de serviços, atração de investimentos, geração de emprego, qualificação da mão de obra e incremento da arrecadação de impostos.

Ainda conforme as estimativas do governo, com a não aprovação da primeira versão do AST em 2000, o Brasil deixou de auferir aproximadamente US\$ 3,9 bilhões em receitas de lançamentos não realizados no CLA (BRASIL, 2019b). Somado a isso, os defensores do AST criticaram à cooperação do governo Lula com a Ucrânia. Por fim, alegou-se que o AST não feria a soberania nacional¹⁴⁷, já que: i) pelo contrário, o acordo colocaria um fim à dependência brasileira de alugar centros espaciais de outros países (à semelhança de Korou, localizado na Guiana Francesa) para realizar o lançamento de seus próprios satélites; e ii) acordos da natureza e formato semelhantes ao AST constituíam práxis internacional, citando-se como exemplos o acordo de Salvaguardas firmado pelo Brasil com a Ucrânia em 2002 e os acordos dos EUA com a China, Rússia, Índia, Ucrânia e Nova Zelândia.

Do outro lado da mesa do debate, posicionaram-se contra a aprovação do AST nos termos em que este foi proposto: i) o Ministério Público Federal, sob a figura da sub-Procuradora Geral Deborah Duprat; ii) a Defensoria Pública da União, sob a figura do Defensor Regional de Direitos Humanos Yuri Michael Pereira Costa; iii) partidos de oposição ao governo situados à esquerda do espectro político, tais como PT, PSOL, PSB e PDT; iv) movimentos sociais, a exemplo da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara; v) forças sindicais, como o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara; e vi) Instituto dos Advogados Brasileiros.

Se os defensores do AST enfatizaram os aspectos econômicos do Acordo, seus críticos realçaram as questões políticas relacionadas ao resguardo da soberania nacional e à proteção

¹⁴⁷ Na mesma linha de argumentação, Hussein Kalout afirma que em nenhum momento da negociação o governo Temer deixou de levar em consideração dos elementos: i) a preservação da soberania nacional e a promoção dos interesses estratégicos do Brasil.

dos direitos humanos das comunidades quilombolas de Alcântara. Consoante o segundo grupo de atores, o AST, nos termos em que foi concebido, viola a soberania nacional sobre o CLA, bem como a autonomia decisória da política externa brasileira, pois, em essência, mantém as mesmas cláusulas de natureza política que foram objeto de crítica e resultaram na sua rejeição nos anos 2000. Através dessas cláusulas, o AST pode vir a obstaculizar a cooperação, existente há 30 anos, entre o Brasil e a China para o desenvolvimento e lançamento de satélites, já que este país não é membro do MTCR. O desrespeito à soberania nacional se mostra ainda mais notório, argumentam os críticos, quando se observa que as “salvaguardas políticas” impostas ao Brasil não constam em acordos de Salvaguardas firmados pelo Brasil e pelos EUA com outros países, como alegam os defensores do AST¹⁴⁸.

Para os mais críticos, a assinatura do AST encarna a política de alinhamento e subserviência aos EUA implementada pelo governo Bolsonaro, sobretudo em função da natureza assimétrica do acordo, cujos dispositivos estabeleciam mais obrigações ao Brasil do que aos EUA. Apesar da cooperação com os EUA não ter sido condenada em si, os interesses deste país com o AST foram vistos com desconfiança, ainda mais em se tendo conhecimento de que Washington exercera pressão para que a cooperação entre Brasil e Ucrânia firmada em 2004 não resultasse em transferência de tecnologia para o programa espacial brasileiro. Ademais, foram questionadas as estimativas apresentadas pelo governo brasileiro sobre os ganhos econômicos advindos da aprovação do AST, as quais, ponderou-se, foram superestimadas e elaboradas sem o respaldo de estudos devidamente embasados¹⁴⁹.

¹⁴⁸Realmente, nenhum dos outros acordos internacionais sobre salvaguardas tecnológicas assinados pelo Brasil (um com a Ucrânia, em 2002, e outro com a Rússia, em 2006) possui cláusulas de natureza política semelhantes ao AST firmado com os EUA (ver: **Decreto nº 5.266, de 8 de novembro de 2004** e **Decreto legislativo nº 498, de 17 de julho de 2009**). De igual modo, os acordos de salvaguardas entre EUA e China, de 1993, EUA, Rússia e Cazaquistão, de 1994, EUA e Ucrânia de 1997, EUA e Rússia, de 1997 e 2006, e EUA e Índia, de 2009, tampouco contêm tais cláusulas (ver: **Agreement Between the Government of the Republic of Kazakhstan and the Government of the Russian Federation and the Government of the United States of America on Technological Safeguards Associated with the Launch of the Inmarsat-3 Satellite**, 1994; **Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Ukraine on Technology Safeguards Associated with the Launch by Ukraine of U.S.-Licensed Commercial Spacecraft**, 1997; US DEPARTMENT OF STATE, 1997, 2006, 2009). Dos países com que os EUA firmaram acordos de salvaguardas que foram mencionados pelos defensores do AST, apenas a Nova Zelândia possui um acordo que apresenta as mesmas “salvaguardas políticas” identificadas no AST Brasil-EUA (ver: US DEPARTMENT OF STATE, 2016).

¹⁴⁹De fato, na exposição de motivos interministerial que acompanhava o AST de 2000, as agências do governo apresentavam projeções muito mais tímidas do que as atuais, apontando que com a exploração comercial do CLA, o Brasil arrecadaria divisas da ordem de US\$ 30 milhões (MSC 296/2001). Apesar de terem transcorrido 20 anos desde então, as estimativas apresentadas pelo governo brasileiro hoje parecem pouco prováveis de se concretizar. A própria FAB, em 2018, estabelecera como meta arrecadar apenas US\$ 140 milhões por ano com o uso comercial do CLA (VALENTE, 2018). A projeção do governo se torna ainda mais questionável quando se verifica que, em 2016, a indústria de satélites, que corresponde a 77% da indústria espacial global, movimentou cerca de US\$260 bilhões. Deste valor, apenas US\$5,5 bilhões correspondem ao mercado de lançamento de satélites (ANDRADE. et. al., 2018).

Em decorrência da cláusula que impede o Brasil de aplicar os recursos obtidos com o CLA na pesquisa e produção de algumas categorias de veículos espaciais, argumentou-se que o AST, ao invés de fomentar o desenvolvimento autônomo do programa espacial brasileiro, contribuiria para a inserção subalterna do país no mercado espacial como um exportador de “commodity”, aqui entendida como um simples arrendamento de uma estrutura física pela qual países tecnologicamente avançados pagariam para fazer seus lançamentos.

Finalmente, no que toca os direitos humanos, aqueles que se opuseram à aprovação do AST advogaram que o acordo transgride a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, de que o Brasil é parte. Isso porque o governo brasileiro não consultou as comunidades locais de quilombolas que seriam afetadas pela exploração comercial do CLA antes de negociar o AST. Apontou-se, igualmente, que o governo brasileiro não cumprira com as promessas feitas a tais comunidades quando do primeiro deslocamento forçado realizado entre 1983 e 1986 e que, agora, não dava as garantias necessárias de que os quilombolas não sofreriam novo remanejamento devido à possível expansão da área útil do CLA para atender a demanda de lançamentos propiciada pelo AST. E de fato, como revelado por alguns meios de comunicação à época, já se encontrava em fase avançada um plano de remoção de cerca de 350 famílias quilombolas de Alcântara para a viabilização comercial do CLA (VALENTE, 2019).

No embate político travado durante a tramitação parlamentar do AST, aliados do governo e oposição empregaram distintas estratégias. Enquanto os primeiros buscaram acelerar a discussão e votação do acordo, os últimos tentaram postergá-las. Como visto, o AST foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 5 de junho, sob a forma da Mensagem nº208, de 23 de maio de 2019. No dia 10 de junho de 2019, a Mesa Diretora encaminhou a mensagem à CRE, CCTCI e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC, antiga CCJR), com o regime de tramitação prioritário¹⁵⁰. Para emitir parecer sobre o AST na CRE, foi designado, no dia 12 de junho, o deputado alinhado ao governo Hildo Rocha, eleito pelo Maranhão e filiado ao MDB. Na semana seguinte, Rocha apresentou parecer favorável à aprovação do acordo. Nesta ocasião, o presidente da CRE, deputado Eduardo Bolsonaro (PSL), filho de Bolsonaro e então cotado para o cargo de embaixador brasileiro nos EUA, tentou encaminhar a proposta direto à votação, mas foi barrado por deputados da oposição e de partidos de centro que acordaram adiar a deliberação até que fossem realizadas audiências

¹⁵⁰ O regime de tramitação estabelece os prazos em que as proposições deverão ser deliberadas no Legislativo. Grosso modo, existem três tipos de regime de tramitação: i) ordinário, com prazo de 40 sessões para deliberação; ii) prioridade, com prazo de 10 sessões; e iii) urgência, com prazo de cinco sessões (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

públicas e visita técnica ao CLA. Paralelamente, PT e PSOL encaminharam uma série de requerimentos solicitando, sem sucesso, que outras comissões permanentes da Câmara fossem convocadas para se pronunciar a respeito do mérito do AST, além da CRE. Caso esses requerimentos prosperassem, o processo de tramitação do AST tornar-se-ia muito mais moroso (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

No dia 13 de agosto, o parecer de Rocha pela aprovação do AST foi encaminhado para votação na CRE, porém, a oposição pediu vistas e conseguiu adiar, mais uma vez, a deliberação do acordo neste colegiado. Os esforços de protelação, contudo, foram em vão, já que, oito dias depois, o parecer de Rocha foi aprovado por maioria na CRE, com 21 votos a favor e 6 contra. Apenas PT e PSOL se opuseram à aprovação. Deputados do PSB, PDT e PCdoB condicionaram seu apoio à observância de ressalvas e cláusulas interpretativas que chamavam a atenção para os direitos das comunidades quilombolas de Alcântara e para as limitações impostas ao Brasil pelas cláusulas de natureza política do AST. Com o resultado, o acordo passou a tramitar como Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 523/2019 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

No dia 4 de setembro, o governo e seus aliados obtiveram mais uma vitória com a aprovação, no plenário da Câmara, do requerimento de autoria do deputado Pedro Lucas Fernandes, representante do Maranhão pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que solicitava regime de urgência para a tramitação do AST. O requerimento de Fernandes foi aprovado por uma ampla maioria de 330 votos a favor contra 98 desfavoráveis. Assim como na CRE, PT e PSOL orientaram suas bancadas a votarem contra, porém, dessa monta, foram acompanhados pelos demais partidos de esquerda PSB, PDT e PCdoB. Apesar do apoio, diversos parlamentares não seguiram a orientação desses três partidos e votaram a favor do requerimento (BRASIL, 2019c).

Aprovado a mudança no regime de tramitação, o deputado amazonense Marcelo Ramos (PL) foi designado para emitir parecer pela CCTCI e (CCJC), a ser apresentado na mesma sessão extraordinária em que se pretendia votar o PDL 253 no plenário da Câmara dos Deputados, ocorrida no dia 16 de outubro. Na prática, essa manobra implicou a dispensa de análise adicional do AST pela CCTCI e CCJC, diferentemente do que acontecera no início dos anos 2000, quando cada comissão deliberou separadamente a respeito do Acordo (CANDEAS; VIANA, 2020). Os pareceres de Ramos, que advogavam pela aprovação do PDL 253, eram, na verdade, uma cópia integral do parecer de Rocha, mudando-se apenas o

nome do relator. Sem embargo, não foi possível concluir a discussão do AST no mesmo dia e a votação teve ser prorrogada para a semana seguinte (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Seis dias depois, em 22 de outubro, o AST voltou a ser deliberado no plenário da Câmara. Esta foi a instância do Congresso Nacional em que houve maior debate e disputa entre os parlamentares em torno do acordo, muito embora os argumentos e estratégias utilizados tenham seguido o mesmo padrão. Assim como antes, a oposição buscou obstruir os trabalhos, apelando, dessa vez, a diversos instrumentos legislativos, tais como: i) requerimentos que solicitavam o adiamento da discussão da matéria, a retirada de pauta do PDL 523 e mudanças no procedimento de votação, fragmentando-a em artigos específicos; ii) proposta de emenda ao AST que extirpava do texto do acordo cláusulas contendo “salvaguardas políticas”; e iii) sugestão de destaques que propunham a aprovação de ressalvas da emenda apresentada bem como a eliminação de dispositivos específicos do acordo. Todavia, todos esses instrumentos foram rejeitados, e o PDL 523 foi aprovado com 329 votos a favor, 86 contra e 1 abstenção. Apenas PT, PSOL, PSB, PDT, e o partido Rede orientaram suas bancadas a votar contra a aprovação do AST. Mas, novamente, houve parlamentares do PSB e PDT que não seguiram essa orientação. O PCdoB acompanhou os governistas, votando favoravelmente (BRASIL, 2019d).

Aprovado na Câmara dos Deputados, o AST seguiu para o Senado, onde a intensidade do debate político arrefeceu. No dia 23 de outubro, a CRE do Senado recebeu o PDL 523 e, na semana seguinte, foi designado como relator o senador, também do Maranhão, Roberto Rocha, filiado ao PSDB, que emitiu parecer favorável a ratificação do acordo no dia 7 de novembro. Cinco dias depois, em 12 de novembro, seriam aprovados, em votação simbólica: i) o parecer de Rocha na CRE pela aprovação do PDL 523; ii) o requerimento do Senador Esperidião Amin, do PP, pela urgência do regime de tramitação do AST no Senado; e iii) o próprio PDL 523 no plenário do Senado. Apenas durante a votação do PDL houve orientação partidária de voto, feita exclusivamente pelo PT, que ficou isolado. No dia 20 de novembro, o AST tornou-se Decreto Legislativo nº64, encerrando-se, assim, uma celeuma de quase 20 anos dentro do Congresso Nacional (SENADO FEDERAL, 2019).

Comparando-se a tramitação do AST em 2019 com a tramitação de sua versão antiga nos anos 2000, é possível identificar alguns instrumentos apontados por Limongi e Figueiredo (1998) e Diniz e Ribeiro (2008) para induzir a cooperação do Legislativo que foram utilizados pelo governo Bolsonaro visando a aprovação do AST. O primeiro deles foi contar com aliados

na presidência da CRE da Câmara dos Deputados (Eduardo Bolsonaro) e do Senado¹⁵¹ (Nelsinho Trad¹⁵²), bem como na relatoria dos pareceres do PDL 523 nestas comissões (Hildo Rocha e Roberto Rocha¹⁵³, respectivamente).

Além de ter aliados ocupando cargos institucionais estratégicos, o governo Bolsonaro recebeu o apoio de outros líderes parlamentares cujo ativismo foi fundamental para a aceleração do processo deliberativo do AST com vistas a contornar a resistência imposta pela oposição. Esse foi o caso do deputado Pedro Fernandes e do senador Espiridião Amim¹⁵⁴, responsáveis por formular requerimentos de urgência que suprimiram etapas deliberativas e/ou anteciparam os prazos de votação. Nas palavras de Diniz e Ribeiro (2008, p. 23),

a ocorrência de pedidos de urgência é um sinal claro de que o Executivo tinha interesse na aprovação e que o Legislativo, por falta de interesse ou divergência de interesses, estava atrasando a decisão. Levar a proposta ao Plenário para deliberação via um pedido de urgência é uma maneira efetiva para o Executivo ser vitorioso em suas preferências. Isso leva à mobilização da coalizão pró-governo com vistas a garantir a aprovação (tradução livre)¹⁵⁵.

Nesse sentido, o Legislativo pode atuar como

um mecanismo de facilitação na aprovação de um ato internacional negociado pelo Executivo. Esse mecanismo se traduz em pedidos de urgência por parte de líderes partidários. Sua ativação não só garante que os PDLs sejam votados, mas também evita possíveis pontos de veto e resistência da parte do Legislativo (DINIZ; RIBEIRO, 2008, p. 31, tradução livre)¹⁵⁶.

¹⁵¹ Segundo os regimentos internos da Câmara e do Senado, é da competência dos presidentes das comissões permanentes, a exemplo da CRE, designar relatores para a discussão das proposições (SENADO FEDERAL, 1970; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989)

¹⁵² Filiado ao PSD desde 2019, Trad foi um dos parlamentares que integrou a comitiva brasileira que acompanhou o presidente Bolsonaro na visita de Estado aos EUA em março de 2019, quando se firmou o novo AST.

¹⁵³ A despeito de não ter demonstrado publicamente afinidade com Bolsonaro até as eleições de 2018, desde então, Hildo Rocha passou a associar sua imagem à do mandatário brasileiro na inauguração de obras em seu estado (EMIR, 2020). Roberto Rocha, por sua vez, apoiou Bolsonaro nas eleições de 2018 e, assim como Trad, acompanhou o presidente brasileiro na visita de Estado aos EUA, em 2019, para celebrar a assinatura do AST. No início de 2021, o senador decidiu desfiliar-se do PSDB quando o partido se declarou oposição ao governo (GONÇALVES, 2021). Hildo e Roberto são representantes políticos do Maranhão e tinham bastante interesse no retorno potencial que o AST poderia propiciar à economia do estado nordestino.

¹⁵⁴ Tanto Fernandes como Amim são simpatizantes do governo Bolsonaro e se mostraram entusiasmados com a possibilidade de que o presidente se filiasse aos seus respectivos partidos (MENEZES, 2020; FILOMENO, 2021). Além de representante do Maranhão e, portanto, interessado na viabilização comercial do CLA, Fernandes encabeçou o lançamento da Frente Parlamentar pela Modernização da base de Alcântara, mencionada nas páginas acima.

¹⁵⁵ Versão original: “[...] *the occurrence of urgency requests is a clear sign that the Executive had an interest in the approval and the Legislative, for lack of interest or divergence of interests, was delaying the decision. Taking the proposition to the Plenary for deliberation via an urgency request is an effective way for the Executive to be successful in its preferences. It leads to a mobilization of the pro-government coalition to ensure the approval*”.

¹⁵⁶ Versão original: “[...] *as a facilitating mechanism in the approval of an international act negotiated by the Executive. This mechanism gets translated into urgency requests on the part of party leaders. Its activation not*

Uma das formas pelas quais esse instrumento se mostrou mais útil foi justamente a alienação da CCTCI e da CCJC no processo deliberativo do PDL 523 na Câmara dos Deputados. De acordo com Diniz e Ribeiro (2008), a fragmentação do exame de atos internacionais em diferentes comissões da Câmara traz como consequências o aumento dos custos e tempo necessários para a deliberação parlamentar, devido ao maior número de atores envolvidos. De fato, como visto anteriormente, a antiga versão do AST levou dois anos para ser discutida e aprovada na CRE e CCTCI, ficou paralisado na CCJR até 2015 e sequer chegou a ser deliberado no Plenário da Câmara. O regime de urgência estabelecido em 2019 tornou possível, portanto, contornar eventuais pontos de veto provenientes da CCTI e da CCJC.

Outro fator que contribuiu para a aprovação do novo AST foi a convergência ideológica que deu suporte à ampla coalizão favorável ao Acordo. Essa convergência foi resultado, em grande medida, da mudança ocorrida em 2018¹⁵⁷ na correlação de forças políticas que compunham o Legislativo, marcada pelo crescimento da direita, sobretudo na Câmara dos Deputados, principal casa onde o AST foi discutido no parlamento. Segundo Queiroz (2018), em um universo de 513 deputados eleitos em 2018, 303 pertenciam a direita ou centro direita. No Senado Federal, direita e centro direita somavam juntas 51 senadores, entre os 81 eleitos. Conforme ainda os dados trazidos por Queiroz (2018), no cômputo geral, a direita teria apresentado um crescimento de 30% dentro do Legislativo, configurando o Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos. Com efeito, segundo entrevista realizada com o deputado federal Nilto Tatto (2021), vice-líder da bancada petista na Câmara, a atual composição do Congresso Nacional facilitou a implementação da política bolsonarista de alinhamento automático aos EUA, razão pela qual o PT não logrou sucesso na oposição à aprovação do AST como acontecera na primeira versão do Acordo.

O governo Bolsonaro e seus aliados no Legislativo conseguiram expandir ainda mais a coalizão pró-acordo cooptando setores da esquerda e de oposição ao governo, sendo o PCdoB o caso mais emblemático nesse sentido. Consoante entrevista com Rebelo (2021), que, além de ministro no governo Dilma, teve uma longa história de militância no PCdoB, o fator

only ensures that the PDLs get voted on, but also avoids possible veto points and resistance on the part of the Legislative”.

¹⁵⁷ Na verdade, o crescimento da direita e do conservadorismo na política brasileira é um movimento que já vem de antes. Nas eleições de 2014, estudos especializados conduzidos pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) e ventilados por meios midiáticos já apontavam para a conformação do Congresso Nacional mais conservador desde 1964 (SOUZA; CARAM, 2014). Em 2018, essa tendência se aprofundou ainda mais.

decisivo para o apoio do partido à aprovação do AST foi a influência do governador do Maranhão Flávio Dino, que tinha interesse no retorno financeiro que o Acordo poderá render ao seu estado.

Na tabela a seguir, fazemos uma síntese da correlação entre mudanças de política externa, mudanças de governo e suas condicionantes.

Tabela 5: Correlação entre as mudanças de governo, mudanças de política externa e suas condicionantes no caso AST/EUA.

Condicionantes de mudanças	Governo Lula (2010)	Governo Dilma (2011-2016)	Governo Temer (2016-2018)	Governo Bolsonaro (2019-2020)
Falhas Políticas (Problems)	X	X	X	X
Introdução de Políticas Alternativas (Policies)	–		X	X
Ausência ou Superação dos Atores de Veto (Politics)	–		X (Executivo)	X (Legislativo)
Reorientação completa/ Ruptura	–			X
Reorientação Incompleta	–		X	
Ajustes/ Continuidade	–	X		

Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO 4: MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO BRICS: apesar de Bolsonaro, o Brasil permanece no grupo de países emergentes

Diferentemente dos dois capítulos anteriores, este analisa um caso marcado mais pela continuidade do que pela mudança na política externa brasileira. Com efeito, apesar da transferência do comando do Itamaraty para um partido de oposição aos governos petistas após o impeachment de Dilma, e das críticas aos princípios do multilateralismo e universalismo na diplomacia brasileira durante o governo Bolsonaro, o Brasil, ao longo de todo o período aqui examinado, manteve sua participação no BRICS e seguiu pleiteando reformas nas principais instituições da ordem mundial, em consonância com aspiração internacional do país. É evidente que ocorreram mudanças na ênfase e na forma pela qual se deu essa participação. Tais mudanças, no entanto, não fizeram com que o Brasil sequer cogitasse abandonar o grupo, como aconteceu no caso da UNASUL, visto no capítulo 2.

Desse modo, como dito no marco teórico desta tese, o caso da participação brasileira no BRICS serve como uma espécie de caso de controle para balizar a validade das condicionantes da reorientação de política externa diante de mudanças de governo. Em linha com o que é previsto em nosso modelo analítico, argumentamos que a continuidade da política externa brasileira neste caso está associada à ausência de falhas políticas irreversíveis bem como de políticas alternativas material e politicamente viáveis. Como mencionado, uma eventual saída do Brasil do BRICS sequer chegou a ser cogitada pelas autoridades brasileiras, pelo menos publicamente. Mas, conjecturamos que, se uma política como esta tivesse sido proposta, provavelmente teria enfrentado poderosíssimos atores de veto no plano doméstico, não tanto pelas *constituencies* que se buscou forjar a partir das diferentes áreas de cooperação entre os países do BRICS, mas sobretudo pelos grupos de interesse atrelados às relações de comércio exterior com a China.

Para desenvolver esses argumentos, este capítulo foi organizado à semelhança dos dois anteriores, sendo dividido, além desta introdução, em duas grandes seções distribuídas em nove subseções. A primeira seção (4.1) analisa a evolução da participação brasileira no BRICS ao longo do tempo e dos diferentes governos. As origens de tal participação remontam à política de aproximação aos países em desenvolvimento no marco da estratégia de diversificação de relações exteriores na virada do século XX (subseção 4.1.1). Mas foi no governo Lula (subseção 4.1.2) que o BRICS foi de fato criado, e, no governo Dilma (subseção 4.1.3), institucionalizado. Apesar dos temores em sentido contrário, o processo de

institucionalização do grupo não foi revertido nos governos Temer (subseção 4.1.4) e Bolsonaro (subseção 4.1.5), e o Brasil seguiu demandando reformas institucionais na ordem internacional vigente. Houve, porém, mudanças de ênfase, as quais são sumarizadas na subseção 4.1.6, por meio de um quadro comparativo. A segunda seção (4.2), por sua vez, procura demonstrar que a ausência de falhas políticas incontornáveis (subseção 4.2.1) e de políticas alternativas material e politicamente viáveis (subseção 4.2.2) é capaz de explicar por que, no decorrer de todo esse período, não ocorreu uma ruptura na política externa brasileira em relação ao BRICS, diferentemente do que aconteceu nos casos anteriormente examinados. Na subseção 4.2.3, conjecturamos que, mesmo se isso viesse a ser tentado, provavelmente enfrentaria a resistência de poderosíssimos atores de veto do agronegócio brasileiro interessados no comércio exterior com a China, como a renúncia de Araújo em 2021 veio a sugerir.

4.1. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO BRICS: mudanças de escopo, mas consenso em torno da aspiração internacional?

4.1.1 O aprofundamento da estratégia de diversificação de relações exteriores e a aproximação do Brasil a potências emergentes na virada do século XX.

As origens remotas da participação brasileira no BRICS podem ser traçadas à política de aproximação aos países em desenvolvimento, especialmente às potências emergentes, no marco da estratégia de diversificação de relações exteriores na virada do século XX. O esgotamento do modelo neoliberal de inserção internacional a partir da crise do Real em 1999, os entraves para a conclusão das negociações da ALCA, a intransigência do protecionismo comercial estadunidense e a abordagem unilateral de Washington na chamada “Guerra ao Terror” após os atentados terroristas em 2001 levaram a que o governo Fernando Henrique Cardoso assumisse uma posição mais crítica em relação à globalização econômica, reduzisse a ênfase nas relações com o *mainstream* internacional e buscasse novos mercados emergentes para a recuperação da economia brasileira (OLIVEIRA, 2005; CERVO; BUENO, 2010; LESSA, 2010; PECEQUILO, 2008, 2010, 2013; SILVA, 2008; 2010; 2013; VISENTINI, 2013).

Nessa política de aproximação aos países em desenvolvimento, dois movimentos se destacaram. O primeiro, talvez o mais importante, ocorreu na articulação com a Índia e a África do Sul, além de outros países em desenvolvimento, em diversos fóruns multilaterais,

como a OMS, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, e sobretudo a OMC, em torno da reforma do regime internacional de propriedade intelectual, com o objetivo de facilitar o acesso a medicamentos essenciais por parte das nações mais carentes. Fruto dessa concertação política, foi aprovada, durante a Cúpula Ministerial da OMC de Doha em 2001, a Declaração sobre o Acordo TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) e Saúde Pública, que reconhecia os problemas de saúde pública enfrentados pelos países em desenvolvimento, em particular a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS, na sigla em inglês), tuberculose e malária. A Declaração também definia as situações em que a licença compulsória de medicamentos poderia ser estipulada (OLIVERIA; MORENO, 2007; MELLO E SOUZA, 2011).

Paralelamente, o governo Cardoso procurou estreitar os laços diplomáticos com a China e a Rússia. Em 2001, o Brasil manifestou seu apoio à entrada da China na OMC. No ano seguinte, este país se tornou o segundo parceiro comercial do Brasil, ficando atrás apenas dos EUA (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; HIRST, 2013). Ainda em 2002, em visita oficial a Moscou, Cardoso relançou a parceria estratégica com a Rússia, que, conforme Bernal-Meza (2002), havia sido praticamente deixada de lado desde o estabelecimento dessa parceria, em benefício de relações mais positivas com os EUA. Compôs a agenda do encontro bilateral, além de temas relativos à cooperação comercial, econômica, militar, científica e tecnológica, o apoio brasileiro à entrada da Rússia na OMC em troca do apoio russo à candidatura brasileira ao assento permanente do CSNU (BRIGIDO, 2010). Outrossim, na ocasião, Cardoso endossou a crítica do presidente russo Putin à decisão de Washington de abandonar o Tratado Anti-Mísseis Balísticos (BERNAL-MEZA, 2002).

Com o lançamento da "Doutrina Bush" de guerra ao terror e o início dos planos de invasão militar do Iraque mesmo sem o aval do CSNU, o governo Cardoso passou a alinhar seu discurso com países como a China e a Rússia, que há algum tempo já se referiam à promoção de um mundo multipolar como objetivo político a ser perseguido em nome da estabilidade e paz internacionais. Assim, na mesma visita oficial a Rússia em 2002, Cardoso (2002, p. 36) afirmou que "os acontecimentos de 11 de setembro tornaram ainda mais necessário o fortalecimento do diálogo político entre o Brasil e a Rússia. Defendemos uma ordem multipolar, que se oriente segundo a igualdade entre os Estados e valorize o papel das Nações Unidas". Também com a China o governo brasileiro passou a compartilhar o objetivo de promover uma ordem internacional multipolar. Na condecoração do embaixador chinês no Brasil com a Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, o ex-chanceler brasileiro Celso

Lafer reconheceu que "o Brasil e a China têm partilhado posições convergentes em muitos dos grandes temas da agenda internacional. Defendemos a consolidação de uma ordem internacional democrática, justa e multipolar" (LAFER, 2002, p. 81).

A convergência e os desdobramentos dessas iniciativas de aproximação aos países do chamado Sul Global só viriam a se consolidar, contudo, no governo Lula, como veremos a seguir.

4.1.2 A Criação do grupo político BRICS no Governo Lula (2006-2010): em busca da construção de um mundo multipolar.

A institucionalização da cooperação trilateral com a Índia e a África do Sul se materializou no primeiro ano do governo Lula, com a criação do Fórum de Diálogo IBAS, também conhecido como G3 (Índia, Brasil e África do Sul). Além de promover a cooperação sul-sul em uma ampla gama de assuntos como biotecnologia, energia sustentável, agricultura, transportes, comércio, tecnologia da informação, defesa, saúde, educação e desenvolvimento social, o IBAS foi fundado com o objetivo de fortalecer a representação e a influência dos países em desenvolvimento na tomada de decisão global, contribuindo, assim, para a construção de “uma ordem internacional mais justa e equitativa” (IBAS, 2003, 2006). Por meio deste fórum, Brasil, Índia e África do Sul articulam-se, entre outras frentes, na demanda i) pelo multilateralismo nas relações internacionais; ii) pela reforma e ampliação do CSNU, com a inclusão de países em desenvolvimento tanto na categoria de membros permanentes quanto não-permanentes; iii) pela reforma na distribuição de quotas do FMI de modo a aumentar a representatividade das nações emergentes; e iv) pela liberalização do setor agrícola nos países ricos, criticando fortemente as distorções e as barreiras comerciais protecionistas impostas aos países em desenvolvimento (IBAS, 2003, 2006).

Como veremos nas próximas páginas, muitos dos objetivos partilhados no IBAS também estão presentes no BRICS. Porém, diferentemente daquele fórum, este grupo não surgiu originalmente da vontade deliberada de seus líderes políticos, mas sim de estimativas do mercado financeiro mundial. Com efeito, em 2001, o economista Jim O’Neil, do banco de investimentos estadunidense Goldman Sachs, decidiu cunhar o acrônimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China)¹⁵⁸ para designar o grupo de países emergentes cujo potencial de crescimento econômico e florescente mercado consumidor prometiam, a médio prazo,

¹⁵⁸ Como bem nos recorda Baumann (2018), além de um acrônimo criado para indicar economias de países com elevado potencial de crescimento, a sigla BRIC também significa *Big Rapidly Industrializing Countries*, ou seja, Países Grandes que se Industrializam Rapidamente.

elevados retornos de investimento. Na ocasião, em relatório intitulado “*Building Better Global Economic BRICs*”, Jim O’Neil reuniu análises estatísticas que indicavam que, em dez anos, Brasil, Rússia, Índia e China figurariam entre as maiores economias do mundo, com implicações significativas no panorama geopolítico internacional (STUENKEL, 2017).

Em 2003, essa previsão voltou a ser realizada, agora com maior profundidade e detalhamento, no relatório “*Dreaming with BRICs: The Path to 2050*”, segundo o qual os BRICs ultrapassariam, em menos de quatro décadas, as economias das nações mais desenvolvidas agrupadas no intitulado G-6 – EUA, Japão, Alemanha, Inglaterra, França e Itália (i.e. G-7¹⁵⁹ menos o Canadá) (GOLDMAN SACHS, 2003). E, de fato, no curto período de dez anos, a participação de Brasil, Rússia, Índia e China no PIB mundial mais do que dobrou, passando de 8% em 2001, para cerca de 17% em 2010, ao passo que a participação do G6 reduziu de 63% em 2001, para menos de 47%, em 2010. Nesse mesmo período, no ranking das maiores economias mundiais, a Rússia saltou da 16ª posição para a 11ª, o Brasil da 11ª para a 7ª, a Índia da 13ª para a 9ª, e a China da 6ª para a 2ª posição (BANCO MUNDIAL, 2022).

A articulação política do grupo, contudo, só viria a acontecer mais tarde, quando, em setembro de 2006, às margens da 61ª Assembleia Geral da ONU, os chanceleres da Rússia e do Brasil, Sergey Lavrov e Celso Amorim, respectivamente, decidiram organizar uma reunião informal dos ministros das relações exteriores do Brasil, Rússia, Índia e China na missão brasileira da ONU, em Nova Iorque¹⁶⁰. A despeito de a reunião ter acontecido na missão brasileira, o encontro foi visto como uma iniciativa russa¹⁶¹. Nele, os ministros discutiram grandes questões da política mundial à época, como a Guerra do Líbano de 2006, bem como temas comuns à agenda de seus países. Compartilharam ainda descontentamento crescente em relação à distribuição de poder no FMI e Banco Mundial, assim como a intransigência do G7 em incluir as potências emergentes nas principais decisões globais. Embora a reunião tenha terminado sem algum acordo específico, os participantes reforçaram seu compromisso de,

¹⁵⁹ Grupo das sete economias mais avançadas do mundo, composto por EUA, Canadá, Japão, Alemanha, Inglaterra, França e Itália.

¹⁶⁰ Antes dos chanceleres dos BRICS se encontrarem pela primeira vez em 2006, os ministros de relações exteriores da Rússia, China e Índia (“RICs”) já vinham realizando reuniões trilaterais desde 2001, para debater questões de segurança relacionadas à migração, tráfico, terrorismo e implicações regionais da invasão dos EUA no Afeganistão. O primeiro encontro dos “RICs” ocorreu em Moscou, em setembro de 2001. Desde então, as reuniões trilaterais ocorreram seja às margens de outros eventos, como a Assembleia Geral da ONU, seja à parte, como em Harbin (China), em 2007 (STUENKEL, 2017).

¹⁶¹ De acordo com Stuenkel (2017), partiu do chanceler russo Lavrov, com o apoio dos então presidente Medvedev e primeiro-ministro Putin, a ideia de criar um grupo adicional que incluísse o Brasil aos “RICs”. A princípio, no entanto, a iniciativa foi recebida com ceticismo pela Índia e pela China, que duvidavam da contribuição que a participação brasileira poderia oferecer ao grupo estando o país tão distante do continente asiático.

conjuntamente, pressionar a reforma das instituições financeiras internacionais vigentes (REIS, 2012; STUENKEL, 2017).

Em 2007, foi organizada uma segunda reunião informal dos chanceleres do BRIC às margens da 62ª Assembleia Geral da ONU, novamente na residência da missão brasileira na ONU, porém agora sob iniciativa efetivamente do Brasil. Na ocasião, os representantes brasileiros expressaram seu interesse em aprofundar o diálogo e explorar as oportunidades de cooperação entre os países integrantes. Propuseram, ainda, a possibilidade de organizar uma cúpula à parte para se discutir o BRIC. Fruto do encontro, foi acordado: i) que os embaixadores dos quatro países lotados em cidades onde se localizavam organismos multilaterais se reuniram de forma periódica para examinar os grandes temas da realidade internacional, em áreas como economia e finanças, comércio, energia e meio ambiente; ii) a realização de uma reunião dos vice-chanceleres ou diretores-gerais dos quatro países, a ser sediada pelo Brasil, no primeiro trimestre de 2008; iii) acatando-se a proposta russa, tal evento seria seguido de um reunião de chanceleres em Moscou, no segundo trimestre de 2008; e iv) que, a partir daquele momento, os chanceleres dos BRICs passariam a se reunir todos os anos às margens da abertura da Assembleia-Geral da ONU (MRE, 2007b; HERZ, e. al., 2012; REIS, 2012; STUENKEL, 2017).

Seguindo o que fora planejado, o Brasil sediou, no Itamaraty, a primeira reunião de vice-chanceleres dos BRICs em março de 2008, onde se deu início aos preparativos para a primeira reunião formal dos chanceleres dos países integrantes, que veio a ser realizada em Ecatimburgo, Rússia, no dia 16 de maio daquele ano (MRE, 2008). O encontro ministerial marcou a transformação do BRIC de um simples mecanismo de marketing financeiro em uma entidade política em assuntos globais (REIS, 2012; HERZ; DUTRA, 2013; STUENKEL, 2017). Ao final do encontro, foi divulgado um Comunicado Conjunto estabelecendo os princípios norteadores que guiariam esse grupo de países emergentes: i) o fortalecimento do multilateralismo no sistema internacional, tendo nas Nações Unidas sua pedra angular; ii) a defesa do direito internacional como base de promoção da paz; e iii) o fomento da cooperação entre as nações como modo de garantir o desenvolvimento, a segurança e a estabilidade mundiais. O documento também **expressava o apoio** da Rússia e da China às aspirações da Índia e do Brasil para desempenharem papel de maior relevo na ONU e contia planos para a ampliação da cooperação entre os países do grupo, sobretudo no que diz respeito às questões financeiras e econômicas globais (BRIC, 2008).

Um mês após o encontro, o chanceler Celso Amorim escreveu um artigo refletindo sobre o que o BRICs representava para a política externa brasileira e mundial. Intitulado “Os BRICs e a reorganização do mundo”, o texto apontava que a primeira reunião de ministros exteriores do grupo “diz mais sobre a multipolaridade do que quaisquer palavras” e que os quatros países integrantes

buscam se fortalecer politicamente como um bloco que ajude a equilibrar e democratizar a ordem internacional deste início de século. [...] Há consenso entre os Brics de que é fundamental levar a bom termo um processo abrangente de **reforma da ONU**, de modo a mantê-la no centro da ordem mundial que desejamos. Postergar indefinidamente a reforma, inclusive a do **Conselho de Segurança**, agravará o risco de erosão de sua autoridade. [...] Devemos também continuar promovendo a **reforma e a atualização das instituições financeiras internacionais**. O assunto será abordado em novembro, na reunião dos ministros da Economia dos Brics, proposta pelo Brasil (AMORIM, 2008, p. 211, **grifo nosso**).

No mesmo diapasão, o presidente Lula, em discurso na 63ª Assembleia Geral da ONU em setembro de 2008, afirmou:

Aos poucos vai sendo descartado o velho alinhamento conformista dos países do Sul aos centros tradicionais. Essa nova atitude **não conduz**, no entanto, **a uma postura de confrontação**. Simplesmente pelo diálogo direto, sem intermediação das grandes potências, **os países em desenvolvimento têm se credenciado a cumprir um novo papel no desenho de um mundo multipolar**. Basta citar iniciativas como o IBAS, o G-20, as cúpulas América do Sul-África ou América do Sul- Países Árabes e a articulação dos **BRICs**. Está em curso a **construção de uma nova geografia política**, econômica e comercial no mundo (SILVA, 2008b, p. 84, **grifo nosso**).

Antes disso, em julho de 2008, sob a iniciativa russa, os líderes dos BRICs fizeram uma breve reunião durante a Cúpula do G8¹⁶² estendida, realizada no Japão, onde acordaram organizar uma cúpula completa do grupo no ano seguinte (STUENKEL, 2017). Nesse ano, a eclosão da crise econômica mundial, deflagrada sobretudo após a falência do banco de investimento Lehman Brothers nos EUA, serviu como um poderosíssimo estímulo para o aprofundamento da cooperação entre os BRICs, especialmente no âmbito do G20 financeiro¹⁶³, que assumiu o lugar do G7 enquanto principal fórum da governança econômica mundial. Em novembro de 2018, como anunciado por Amorim, o Brasil tomou a iniciativa de sediar o primeiro encontro dos ministros de finanças e presidentes dos bancos centrais dos BRICs, onde os representantes dos países coordenaram uma posição comum a ser defendida

¹⁶² Grupo das sete economias mais avançadas do mundo mais a Rússia.

¹⁶³ Grupo das 19 maiores economias do mundo mais a UE. Além desta, fazem parte do grupo: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia.

na primeira Cúpula do G20, que ocorreria em Washington **naquele**. Desde então, os ministros de finanças do grupo se reuniram durante todos os encontros do G20, nos quais passaram a demandar reformas na governança e no processo decisório do FMI e Banco Mundial que garantissem maior representatividade aos países em desenvolvimento (STUENKEL, 2017).

Em 2009, de novo em Ecaterimburgo, a Rússia sediou a primeira Reunião de Cúpula dos chefes de Estado dos BRICs, os quais, em Declaração Conjunta ao final do encontro, propugnaram uma ordem global multipolar, a ser alcançada por meio de reformas nas principais instituições internacionais (e.g. FMI, Banco Mundial e ONU), de modo a torná-las mais representativas, democráticas e eficazes diante das transformações mundiais galvanizadas pela ascensão dos países emergentes. Durante a reunião, também foram definidos os principais temas de concertação internacional, bem como as áreas de cooperação intrabloco do grupo, a saber: i) ações para a superação da crise econômica mundial (prioritariamente no âmbito do G20 financeiro); ii) negociações multilaterais de comércio (conclusão da Rodada Doha da OMC) e protecionismo comercial por parte dos países desenvolvidos, sobretudo no setor agrícola, em detrimento das nações emergentes.; iii) cooperação para o desenvolvimento e objetivos do milênio; iv) desenvolvimento sustentável; v) energia renovável; vi) agricultura e segurança alimentar; vii) assistência humanitária em desastres naturais; viii) ciência e educação; e ix) combate ao terrorismo (BRIC, 2009).

Discutiu-se, ademais, a dependência dos integrantes do grupo em relação ao dólar e a necessidade de se alcançar maior autonomia em relação à economia estadunidense. Conforme Stuenkel (2017), Brasil e Rússia foram os países que discutiram mais ativamente essa questão. De fato, em entrevista ao jornal O Globo, Amorim (2009) admitiu que o uso de moeda comum para o comércio e a criação de um banco de fomento estavam na pauta do BRICs na busca de respostas à crise econômica mundial. Ao longo de 2009, foram organizados: i) o primeiro Fórum Acadêmico do BRIC; ii) a primeira Conferência Internacional do BRIC sobre competitividade; e iii) a primeira reunião de assessores de segurança nacional dos BRICs (STUENKEL, 2017).

Em 2010, foi a vez de o Brasil sediar a segunda Cúpula do BRICs, em Brasília. Nela, o grupo reafirmou os compromissos assumidos na primeira cúpula e voltou a demandar reformas nos principais organismos internacionais, com destaque para as instituições de *Bretton Woods*. Segundo a declaração emitida ao final do encontro, as reformas no FMI e no Banco mundial deveriam contemplar “uma mudança substancial” na distribuição do poder de voto entre os países e a discussão de um “método de seleção aberto e baseado em mérito,

independentemente da nacionalidade¹⁶⁴, para os cargos de chefia dessas instituições. Nesse sentido, o documento reivindicava maior representatividade dos países em desenvolvimento no corpo de funcionários dessas instituições (BRIC, 2010, p. 165).

A pressão exercida pelos BRICs resultou nesse ano em um acordo sobre uma reforma significativa do poder decisório nas instituições de Bretton Woods. Além de ter sido logrado a redistribuição de 3% dos direitos de voto no Banco Mundial em favor dos países em desenvolvimento, estipulou-se a 14ª revisão das quotas do FMI, que incluía uma transferência de aproximadamente 6% das quotas das nações desenvolvidas para as economias emergentes. Dessa forma, a diferença proporcional das quotas entre países centrais e em desenvolvimento, que era de 20% (60% para economias avançadas e 40% para economias emergentes e em desenvolvimento), foi para aproximadamente 10% (54% e 46%, respectivamente). Ademais, Brasil, Rússia, Índia e China passaram a estar entre os 10 maiores quotistas mundiais (e, portanto, votantes) do FMI (COZENDEY, 2012; LIMA; CASTELAN, 2012; UNAY, 2013; STUENKEL, 2017; BATISTA JR, 2021).

Além das áreas de cooperação e concertação definidas na primeira cúpula, foram mencionados os seguintes temas: i) combate à pobreza; ii) mudança climática; e iii) a crise no Haiti. No decorrer daquele ano, inauguraram-se: i) a reunião de ministros de agricultura dos BRICs; ii) a reunião de bancos nacionais de desenvolvimento; iii) a reunião de Cooperativas dos BRICs; iv) o Fórum Empresarial conjunto BRIC/IBAS; e v) o primeiro Programa de Intercâmbio de Magistrados e Juizes dos países BRICs (STUENKEL, 2017). Em acréscimo, foi assinado um memorando de cooperação que estabelecia as diretrizes para colaboração técnica nas respectivas áreas de operação dos bancos de desenvolvimento do Brasil (BNDES), da Rússia (*Bank for Development and Foreign Economic Affairs – Vnesheconombank*), da China (*China Development Bank – CDB*) e da Índia (*India Eximbank*). Finalmente, propôs-se a utilização de moedas nacionais nas transações comerciais intra-bloco (BRIC, 2010; PANT, 2013; VISENTINI, 2013; STUENKEL, 2017).

Em discurso após a sessão plenária da 2ª Cúpula BRIC¹⁶⁵, o presidente Lula enfatizou a importância do grupo na construção de uma “nova ordem internacional mais justa, representativa e segura” e destacou convergência de interesses dos países integrantes

¹⁶⁴ Historicamente, os cargos de direção do FMI (diretor-geral) e do Banco Mundial (presidente) são controlados por representantes europeus e estadunidenses, respectivamente. De fato, desde sua criação no pós-segunda guerra mundial até os dias atuais, essas instituições jamais foram chefiadas por dirigentes de outras nacionalidades.

¹⁶⁵ Os acervos históricos do MRE e da biblioteca da Presidência da República disponíveis nos sites oficiais do governo por nós consultados não possuíam os discursos realizados por Lula nas sessões plenárias das Cúpulas do BRIC em 2009 e 2010, apenas da sessão de encerramento da Cúpula de 2010.

sobretudo nas áreas “política, financeira, comercial, ambiental, energética, agrícola e de segurança” (SILVA, 2010, s.p.).

Destarte, do ponto de vista da política externa brasileira, e também dos demais países integrantes, o BRIC representava um importante instrumento na construção de uma ordem internacional multipolar, supostamente mais equilibrada e justa, a ser alcançada através da promoção de reformas nas principais instituições internacionais (e.g. FMI, Banco Mundial e CSNU), visando, por um lado, diluir o domínio das potências ocidentais e, por outro, garantir maior poder de influência aos países em desenvolvimento no processo decisório global. Não se tratava, portanto, de articular uma coalizão anti-hegemônica, mas antes, contrabalançar a primazia das potências estabelecidas dentro das instituições do próprio *status quo* (FLEMES, 2010; QOBO; SOKO, 2015; ROYCHOUDHURY; VAZQUEZ, 2016; STUENKEL, 2017). Ademais, o BRIC foi visto pelo governo Lula como uma plataforma estratégica para a projeção internacional do Brasil, expressa, sobretudo, pelo reconhecimento e apoio da China e da Rússia à aspiração brasileira de exercer um papel protagonista na ONU).

4.1.3 O BRICS na Política Externa do Governo Dilma (2011-2016): avanço institucional em prol da “multipolaridade benigna”.

Como visto nos capítulos anteriores, o governo Dilma procurou dar continuidade às diretrizes centrais da política externa de Lula e isso também foi válido em relação ao grupo BRIC (PATRIOTA, 2011b). Em sua mensagem ao Congresso Nacional em 2011, a presidenta estabeleceu como uma das principais linhas de ação diplomática de sua futura administração a ampliação da agenda político-estratégica do grupo (BRASIL, 2011). O objetivo de fazer do BRIC um instrumento para a promoção da multipolaridade da ordem internacional e projeção do Brasil no concerto das nações se manteve. Durante sua primeira participação enquanto mandatária brasileira na Cúpula do bloco, que teve lugar em Sanya, China, Dilma afirmou

Estamos engajados na criação de uma ordem institucional multipolar, sem tentações hegemônicas (sic) ou disputa por áreas de influência. O BRICS não se organiza contra nenhum grupo de países. Na verdade (sic) trabalhamos por mecanismos de cooperação e governança global sintonizados com o século XXI. Isso é válido para as instituições financeiras, como **o Fundo Monetário e o Banco Mundial, que precisam dar continuidade à reforma** de sua governança, bem como renovar suas instâncias dirigentes. O mesmo deve ser dito em relação à paz e segurança internacionais. Por isso, **a reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança são essenciais.** Não é possível que, ao iniciarmos a segunda metade do XXI, ainda estejamos atrelados a formas institucionais erguidas no pós-guerra (ROUSSEFF, 2011e, p. 2, **grifo nosso**).

A preocupação em dissipar os rumores surgidos na época de que o BRICS teria sido criado para confrontar as grandes potências ocidentais capitaneadas pelos EUA está presente na fala da presidenta mostrada acima, quando ela diz que o grupo “não se organiza contra nenhum grupo de países”. Assim, o então chanceler brasileiro Antônio Patriota passou a trabalhar com a ideia de multipolaridade “benigna”, voltada para a cooperação, com o fito de transmitir a mensagem de que o Brasil não buscava, através da articulação do BRIC, a subversão da ordem vigente, mas apenas contribuir para a coexistência pacífica e harmoniosa entre os diferentes polos de poder no mundo, dentre os quais, aquele constituído pelos próprios países emergentes.

Para além do âmbito regional, ficou claro, tanto nos encontros mantidos pela Presidenta com os Presidentes Barack Obama e Hu Jintao¹⁷ quanto em sua participação na Cúpula dos BRICs, que o Brasil privilegiará contatos com os principais polos da ordem multipolar em gestação, aliando agendas bilaterais substantivas a uma visão cooperativa da multipolaridade. Isso significa, por um lado, contribuir para que a comunicação entre polos consolidados e emergentes seja fluida e construtiva; por outro, significa um multilateralismo inclusivo, em que a maioria de países mais pobres e menores se sinta genuinamente representada (PATRIOTA, 2011a, p. 55-56).

É certo que nem o governo Dilma, nem, antes dela, o governo Lula pretendiam antagonizar os EUA costurando uma aliança política com os BRICs. Nesse período, as autoridades brasileiras sempre **faziam** questão de ponderar que o BRIC sequer constituía, de fato, uma aliança, e que o relacionamento do Brasil com as potências emergentes não se dava em detrimento das relações com os países desenvolvidos, especialmente os EUA (AMORIM, 2009; PATRIOTA, 2011a). Sem embargo, é certo também que um dos principais pontos de convergência entre os países BRICs, pelo menos nos primeiros anos após a criação do grupo, foi uma política externa independente e autônoma que visava contrabalançar, ainda que de maneira branda e sem prejuízo da manutenção de boas relações diplomáticas, a primazia estadunidense e das outras grandes potências estabelecidas nas principais instituições da ordem internacional vigente (HURRELL, 2006; FLEMES, 2010; SKAK, 2011; STUENKEL, 2017; SANTOS, 2019a; BATISTA JR, 2021).

Seja como for, a política externa de Dilma buscou ampliar ainda mais a cooperação, institucionalização e representatividade dos BRICS. Um primeiro movimento nessa direção foi dar o apoio político para que a incorporação da África do Sul ao grupo se concretizasse em 2011, adicionando a letra S ao final do acrônimo e permitindo a maior presença do grupo no

continente africano (MRE, 2010; BRASIL, 2012)¹⁶⁶. Resultado do convite feito pela diplomacia chinesa, a inclusão sul-africana gerou grandes controvérsias entre os analistas. Para alguns deles, inclusive para o mentor do acrônimo Jim O’Neil, a entrada do país no grupo era incabível. Isso porque o tamanho e o dinamismo da economia sul-africana não seriam comparáveis aos demais BRICs, ficando muito aquém em termos relativos. Em acréscimo, argumentava-se que a infraestrutura industrial e ambiente empresarial da África do Sul eram débeis, e que suas taxas de crescimento econômico nos anos anteriores tinham sido pouco expressivas (UNAY, 2013). Pant (2013) adiciona ainda que a influência da economia sul-africana no continente era pouco sentida, sobretudo ao perder o posto de maior economia da África para a Nigéria em 2014.

Contudo, na visão dos mais otimistas, estes argumentos constituem mais uma evidência da consolidação do BRICS enquanto grupo político, deixando de ser, definitivamente, um mero rótulo para investimentos dos mercados financeiros. Isto porque o ingresso da África do Sul, para além da racionalidade econômica, teria sido antes motivado por aspectos políticos, nomeadamente, pelo fato de este país ter logrado, com sucesso, firmar-se como interlocutor representativo do mundo em desenvolvimento africano com base em um sistema político estável, democrático e pacífico - já que abdicou de seu programa nuclear no início da década de 90. Nessa lógica, a inclusão da África do Sul no BRIC confere ao grupo maior legitimidade, representatividade e expressão internacional (MRE, 2010; COZENDEY, 2012, STUENKEL, 2012).

Ao longo de seu governo, Dilma participou de todas as Cúpulas dos BRICS: 3ª Cúpula - Sanya, China, 2011; 4ª Cúpula – Nova Délhi, Índia, 2012; 5ª Cúpula – Durban, África do Sul, 2013; 6ª Cúpula - Fortaleza, Brasil, 2014¹⁶⁷; e 7ª Cúpula – Ufá, Rússia, 2015. Em 2014, a mandatária brasileira deu continuidade à tradição inaugurada em 2013 de promover uma reunião ampliada (*outreach*) dos BRICS com a participação de países do entorno regional, ao convidar os chefes de Estado e de Governo da UNASUL para a Cúpula de Fortaleza. Nela e em todas as demais, foi recorrente o apelo do Brasil e dos outros BRICS por reformas nas principais instituições da ordem internacional vigente, de modo a permitir a descentralização do processo decisório e a maior participação dos países emergentes na governança global

¹⁶⁶ Embora tenha sido formalizado apenas na Cúpula de Sanya, em 2011, o ingresso da África do Sul no BRICS já havia sido acordado em dezembro de 2010 (REIS, 2012).

¹⁶⁷ A Cúpula de Fortaleza marcou o início do segundo ciclo de encontros anuais dos líderes dos BRICS.

(BRICS, 2011¹⁶⁸, 2012, 2013, 2014, 2015). O tema das reformas esteve presente em todos os discursos de Dilma nessas cúpulas (ROUSSEFF, 2011e, 2012, 2013b, 2014, 2015b).

Não só a líder petista participou de todas as reuniões de Cúpula do grupo, como também partiu dela e de seus auxiliares no governo a ideia de organizar encontros informais entre os líderes dos BRICS às margens das Cúpulas do G20 financeiro. A iniciativa foi proposta em 2011, mas, a princípio, gerou alguma hesitação nos demais parceiros BRICS. Após todos os membros concordarem com a ideia, a indecisão recaiu sobre quem ficaria responsável por organizar o encontro: se a China, que presidia o grupo naquele ano, ou a Índia, que assumiria a presidência no ano seguinte. Diante do impasse, Dilma tomou a frente e o Brasil coordenou a primeira reunião informal dos BRICS às margens da Cúpula do G20 realizada em Cannes, França, em novembro de 2011 (BATISTA JR, 2022).

Desde então, pelo menos até 2020, quando a pandemia de Covid 19 se alastrou pelo mundo, essas reuniões se tornaram uma prática corriqueira, e os líderes dos BRICS passaram a se encontrar duas vezes ao ano: nas Cúpulas do grupo e nas reuniões informais no âmbito do G20. Foi em uma dessas reuniões que, em 2012, os BRICS confirmaram o anúncio de novos aportes¹⁶⁹ para a recapitalização do FMI no montante de US\$ 75 bilhões¹⁷⁰, ao mesmo tempo em que cobraram a plena implementação das reformas acordadas em 2010 (BATISTA JR. 2021).

Além disso, o governo Dilma secundou a expansão das áreas temáticas nas quais os BRICS procuraram agir conjuntamente, atuando para que o Brasil se fizesse representar nos inúmeros eventos e encontros de que participaram diferentes autoridades nacionais do grupo. Como visto, no início, a cooperação entre os BRICS vicejou sobretudo na seara financeira e econômica, no contexto da crise mundial de 2008 e 2009. Contudo, a partir de 2011, valendo-se do fato de que todos os países integrantes também estavam presentes no CSNU na qualidade de membros não permanentes, os BRICS passaram a articular um posicionamento comum, pautados nos princípios da integridade territorial, da não ingerência e da restrição do uso da força, em relação aos principais temas da segurança internacional.

¹⁶⁸ Na declaração conjunta de Sanya, pela primeira vez desde sua formação, o BRICS fez menção direta à necessidade de reformar o CSNU (nas cúpulas anteriores mencionava-se apenas a necessidade de reforma da ONU de maneira geral), com China e Rússia, membros permanentes deste Conselho, reiterando seu apoio à aspiração de Brasil, Índia e África do Sul de desempenhar papel mais protagônico nas Nações Unidas.

¹⁶⁹ Na rodada anterior de levantamento de empréstimos para o FMI em 2009, os BRICS já haviam contribuído com US\$ 92 bilhões: a China com US\$ 50 bilhões, o Brasil, Rússia e Índia com US\$ 14 bilhões cada (BATISTA JR., 2021).

¹⁷⁰ Distribuídos da seguinte maneira: China com US\$ 43 bilhões; Brasil, Rússia e Índia com US\$ 10 bilhões cada; e África do Sul com US\$ 2 bilhões (BATISTA JR., 2021).

Nesse ano, diante **no** contexto da primavera árabe, todos os membros do grupo, com exceção da África do Sul, se abstiveram na votação da Resolução 1973 do CSNU, que autorizava uma intervenção humanitária na Líbia por meio da criação de uma zona de exclusão aérea e da adoção de todos os meios necessários para proteger os civis libios das forças oficiais do país. Apesar de Pretória ter votado a favor dessa resolução, nas reuniões que se seguiram, o Brasil e os demais BRICS se colocaram como voz dissonante no Conselho ao criticarem a intervenção da OTAN na Líbia, denunciando a intenção velada desta Organização de promover a mudança de regime no país e não mais agir somente em defesa das populações em risco, como pretendido inicialmente (HERZ et. al., 2012; STUENKEL, 2017).

Na ocasião, o governo Dilma chegou a propor, durante a 66ª Assembleia Geral da ONU, o conceito da Responsabilidade ao Proteger como complemento da Responsabilidade de Proteger, princípio que fundamenta as operações de intervenção humanitária no direito internacional, visando reforçar o objetivo central desse tipo de intervenção na defesa dos indivíduos vulneráveis e impedir seu desvirtuamento para fins políticos, evitando, com isso, o agravamento do conflito. Nas palavras da presidenta:

Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, e a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma (ROUSSEFF, 2011f, p. 3)¹⁷¹.

Muito embora o conceito da Responsabilidade ao Proteger não tenha produzido muita ressonância entre os BRICS, o receio de que a deturpação de uma eventual intervenção militar se repetisse em relação à crise na Síria fez com que China e Rússia vetassem, e Brasil, Índia e África do Sul se abstivessem na votação da resolução S/201/612, que urgia medidas mais severas para que o governo de Bashar al-Assad cessasse a violência contra seus próprios cidadãos na guerra civil travada com grupos da oposição (LAÏDI, 2011; HERZ et. al. 2012; OLIVEIRA, UZIEL; ROCHA, 2015). Consoante Herz et. al. (2012) e Oliveira, Uziel e Rocha (2015), o posicionamento dos BRICS no caso sírio, apesar de não ser totalmente homogêneo, pode ser considerado uma evidência da coordenação do grupo, pois, em comunicado conjunto posterior, os chanceleres dos países integrantes admitiram compartilhar uma posição comum¹⁷².

¹⁷¹ Para maior detalhamento da proposta brasileira, ver Patriota (2011a, p. 360).

¹⁷² Conforme Stuenkel (2017), o posicionamento dos BRICS em relação à intervenção na Líbia e na Síria pode ser interpretado como uma crítica ao arbítrio e à seletividade com que as potências ocidentais buscam aplicar a

A ampliação da agenda temática dos BRICS não se restringiu, contudo, à seara de segurança internacional. Dentre as principais reuniões do grupo inauguradas no decorrer do governo Dilma, merecem destaque: i) de Ministros e especialistas sobre assuntos industriais; ii) de Ministros e representantes envolvidos com assuntos populacionais; iii) de Ministros e Oficiais Seniores de Ciência e Tecnologia; iv) de Ministros e grupo de contato em comércio; v) de Ministros da Cultura; vi) de Ministros e de Oficiais Seniores em Educação¹⁷³;vii) de Ministros relacionados às áreas de trabalho e emprego, com a criação de um grupo de trabalho nessa temática; viii) de Ministros, Representantes de Alto Nível, Consultoria e de grupo de trabalho em Energia; ix) de Ministros do Meio Ambiente; x) de Ministros de Agências de Comunicação, com a organização do Fórum de Chefes das Principais Agências de Mídias dos países dos BRICS; xi) de Ministros relacionados à área de propriedade intelectual; e xii) de Ministros da Saúde¹⁷⁴ (STUENKEL, 2017).

Além de reuniões entre representantes dos governos, foram organizados também encontros com participantes das sociedades civis dos BRICS, com o objetivo de fomentar o maior engajamento e entrelaçamento entre os diferentes atores sociais dos países integrantes, merecendo destaque: i) o Conselho de *Think Tanks*; ii) o Fórum de Sindicatos; iii) o Fórum da Sociedade Civil; iv) o Fórum Internacional de Jovens Cientistas e Empreendedores; v) o Fórum Parlamentar; v) o Conclavo Digital do BRICS; e vi) o Conselho Empresarial dos BRICS. Nem todas essas reuniões e conselhos ocorreram de forma regular, entretanto, com algumas delas acontecendo mais de uma vez e outras apenas duas ou até menos (STUENKEL, 2017; BAUMANN, 2018).

norma humanitária da responsabilidade de proteger, mostrando preocupação com a proteção de civis em países em crises apenas quando há alinhamento com seus interesses econômicos e estratégicos. Todavia, o autor pondera que essas críticas não podem ser vistas como o rechaço, por parte dos BRICS, da norma internacional da responsabilidade de proteger, já que estes países apoiaram o emprego da norma em diversas outras ocasiões em 2011, em casos como da Costa do Marfim, Congo, Sudão, entre outros. Assim pois, pode-se argumentar que o BRICS buscou balancear, ainda que com limitações, a primazia das potências ocidentais, especialmente os EUA, no âmbito do CSNU. Porém, esse balanceamento incidiu apenas na forma como as decisões foram tomadas nesse organismo internacional, sem almejar modificar os princípios normativos que regem o mesmo.

¹⁷³ Foi criado também um grupo de trabalho nesta área, com a organização de uma Cúpula Universitária Global em 2015.

¹⁷⁴ Envolvendo autoridades abaixo do nível ministerial, citam-se as reuniões: i) do conselho de governadores e do grupo de trabalho do Arranjo Contingente de Reservas (ACR) do BRICS; ii) do conselho de governadores do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS (NDB); iii) de Chefes de Departamento de Receita; iv) de Oficiais Seniores e Especialistas em anticorrupção; v) de Oficiais Seniores responsáveis pela assistência ao desenvolvimento internacional; vi) de especialistas sobre assuntos alfandegários; vii) de Cidades-Irmãs e Governos Locais; viii) de especialistas sobre e-Commerce; ix) de Autoridades Estatísticas Nacionais; x) Fóruns de Jovens Diplomatas; xi) Fórum de Urbanização; xii) Fórum Cidades Amigas e Cooperação entre Governos Locais; xiii) de Chefes das Autoridades em Migração; xiv) de Diretores dos Órgãos de Padronização Nacional; xv) de Chefes de Serviços de Promotoria; xvi) de grupo de trabalho sobre tecnologia geoespacial; xvii) de especialistas em combate ao tráfico ilícito de drogas narcóticas, substâncias psicotrópicas e seus precursores; e xviii) de especialistas ferroviários. (STUENKEL, 2017).

Fruto desses incontáveis encontros e reuniões, foram lançadas algumas iniciativas promissoras. Em 2012, por exemplo, na 4ª Cúpula do BRICS, realizada em Nova Délhi, Índia, foi assinado o acordo *Master Agreement on Extending Credit Facility in Local Currencies*, que estabelece mecanismos para que os cinco bancos oficiais dos países integrantes negociem empréstimos em moeda local, com o intuito de fomentar a cooperação financeira, assim como estimular o intercâmbio comercial e os investimentos entre os membros (VISENTINI, 2013).

Em 2014, na 6ª Cúpula, um novo acordo, intitulado *BRICS Multilateral Cooperation Agreement On Innovation*, foi assinado entre os bancos de desenvolvimento dos BRICS, agora também com a participação do *Development Bank of Southern Africa Limited*, com vistas a fomentar projetos e iniciativas que estimulem investimentos em inovação tecnológica, com ênfase em infraestrutura e energia sustentável, incluindo inovações de processos e produtos nas diversas áreas relacionadas à indústria, comércio e agricultura¹⁷⁵. Paralelamente, muito em decorrência do escândalo de espionagem perpetrado por agências de segurança estadunidenses contra a presidenta brasileira em 2013 (abordado no capítulo anterior), Dilma buscou agilizar o projeto *BRICS Cable*, cuja finalidade era construir um cabo submarino próprio de comunicação via internet entre os países do bloco, que não passaria pelo controle dos EUA (BRICS, 2014; CERVO; LESSA, 2014). Finalmente, em 2015, com a desaceleração econômica dos BRICS (especialmente do Brasil), foi estabelecida a “Estratégia para uma Parceria Econômica do BRICS”, que, embora tenha destacado a importância da cooperação em diversas áreas, não avançou objetivamente (RAMOS et. al., 2018).

Porém, nenhuma dessas iniciativas teve tamanha importância quanto à criação, em 2014, do Arranjo Contingencial de Reservas (ACR) e do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) do BRICS, considerados os grandes marcos de institucionalização do grupo. O ACR¹⁷⁶ tem como principal objetivo gerar liquidez por meio de *swaps* de divisas em resposta a pressões de curto prazo reais ou potenciais sobre o balanço de pagamentos dos países membros. Em outras palavras, este fundo consiste em um compromisso entre os BRICS de disponibilizarem, caso requerido, parte de suas reservas na proteção de seus integrantes contra eventuais turbulências internacionais e ataques especulativos (BRICS, 2014; STUENKEL, 2017, 2018; BAUMANN, 2018; BATISTA JR., 2021).

¹⁷⁵ Debateu-se ainda a cooperação entre empresas estatais dos BRICS; a criação de uma rede universitária e o reconhecimento mútuo de diplomas superiores (BRICS, 2014).

¹⁷⁶ Como nos esclarece Batista Jr. (2021, p. 243), “o termo ‘contingente’ reflete o fato de que, no modelo adotado, os recursos comprometidos pelos cinco países continuarão nas suas reservas internacionais, só sendo acionados se algum deles precisar de apoio de balanço de pagamentos”.

O fundo ACR possui um valor inicial de US\$ 100 bilhões, dos quais US\$ 41 bilhões são fornecidos pela China, US\$ 18 bilhões pelo Brasil, Rússia e Índia cada, e US\$ 5 bilhões pela África do Sul. O acesso máximo aos recursos é calculado a partir de um multiplicador específico para cada país sobre o valor total de sua contribuição ao fundo. O multiplicador da China é 0,5, o do Brasil, Rússia e Índia, 1, e o da África do Sul, 2. Dessa forma, apesar da contribuição desigual dos recursos entre os países membros, o acesso a eles é mais equilibrado, já que, pelo cálculo do multiplicador, a China teria acesso a no máximo US\$ 20,5 bilhões (metade do que contribui), Brasil, Rússia e Índia, a US\$ 18 bilhões (o mesmo que contribui) e a África do Sul, a US\$ 10 bilhões (o dobro do que contribui). Assim, não obstante a China disponibilizar bem mais recursos do que os demais países, observa-se que esse valor não chega a representar a maioria do capital inicial do fundo (CRA, 2014 STUENKEL, 2017, 2018; BAUMANN, 2018; BATISTA JR., 2021).

A maioria das decisões no ACR são tomadas por consenso. Entretanto, aquelas decisões cruciais relacionadas aos pedidos de apoio e renovação do apoio são tomadas por maioria simples dos votos ponderados segundo o tamanho das contribuições de cada país. Dessa forma, na distribuição do poder de voto entre os BRICS, a China detém 39,95% dos votos, Brasil, Rússia e Índia, 18,1% cada um e África do Sul, 5,75%. Visando reduzir a dominância chinesa, os representantes brasileiros lograram introduzir, durante as negociações para a criação do Fundo, votos básicos com 5% do poder de voto total distribuídos igualmente entre os cinco países. Desse modo, a China, mesmo detendo a maior parte dos votos, não é capaz de, sozinha, exercer poder de veto sobre as decisões de empréstimo (CRA, 2014 STUENKEL, 2017, 2018; BAUMANN, 2018; BATISTA JR., 2021).

De fato, como relata Paulo Nogueira Batista Jr, que fora diretor-executivo do Brasil no FMI entre 2007 e 2015 e um dos principais representantes brasileiros nas tratativas para a fundação do ACR, desde o início, o governo brasileiro assumiu um papel de liderança, coadjuvado pelas autoridades chinesas, na concepção da ideia e condução do processo negociador que estabeleceu o Fundo. A discussão em torno do assunto teria sido iniciada ainda em outubro de 2008, durante reunião do Comitê Financeiro e Internacional do FMI, quando o então Ministro da Fazenda, Guido Mantega, observou que, frente às limitações do FMI e de outros mecanismos financeiros internacionais existentes, os países emergentes e em desenvolvimento teriam de passar a depender da proteção de suas próprias reservas internacionais ou de arranjos regionais de compartilhamento de reservas (BATISTA JR., 2021).

Nogueira, então, propôs a criação de arranjos regionais de reserva, à semelhança da Iniciativa Chiang Mai¹⁷⁷, com sede na China, centrados no Brasil, Rússia, Índia e África do Sul, e vinculados entre si, formando uma rede de apoio recíproco em caso de crises no balanço de pagamentos. Com o aval de Mantega, essa proposta foi formalmente apresentada na reunião de ministros de finanças e de presidentes de bancos centrais dos BRICS em junho de 2010, às margens do G20 financeiro na Coreia do Sul. No mesmo ano, ao final da 2ª Cúpula do BRICS, foi incluído um trecho na declaração conjunta que solicitava às autoridades financeiras do grupo o exame de arranjos monetários regionais e a discussão de modalidades de cooperação entre os países integrantes nessa área (BATISTA JR., 2021).

Todavia, as tratativas nesse sentido pouco avançaram até 2012, quando novamente Mantega, que permanecera no comando do Ministério da Fazenda no governo Dilma, apresentou uma nova proposta mais simples, que havia surgido em conversas com o presidente do banco central da China, Zhou Xiaochuan, de criar um arranjo de compartilhamento de reservas envolvendo apenas os cinco integrantes dos BRICS, sem os demais países do entorno regional brasileiro, russo, indiano e sul-africano, como inicialmente pensado. Nogueira foi incumbido por Mantega de desenvolver melhor os detalhes da proposta, que também contou com o aval e entusiasmo da presidenta Dilma, cujo engajamento ativo se mostrou fundamental para superar a resistência imposta pelo Banco Central Brasileiro, zeloso do uso a ser feito das reservas internacionais do país (BATISTA JR., 2021).

A determinação pessoal de Dilma também foi importante para vencer a hesitação inicial de alguns parceiros BRICS. Como recorda Batista Jr. (2021), a ideia era que as negociações para a criação do ACR fossem lançadas na reunião informal dos líderes do grupo durante a cúpula do G20 marcada para Los Cabos, México, em 2012¹⁷⁸. Ao Brasil coube a tarefa, com o apoio da China, de preparar os documentos e minutas de comunicados a serem submetidos aos líderes confirmando o compromisso dos BRICS em levar adiante o processo. Sem embargo, o xerpa indiano, Montek Singh, que presidiu o encontro, objetou que seria indelicado e inconveniente produzir uma declaração separada do comunicado do G20 a ser emitido em Los Cabos e impediu que o assunto fosse devidamente tratado durante a reunião.

¹⁷⁷ A Iniciativa Multilateral Chiang Mai é um acordo de divisas assinado em maio dos anos 2000 entre os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), assim como por China, Japão e Coreia do Sul, e que tem por objetivo fortalecer a capacidade da região de se proteger contra riscos da economia internacional, através do provimento de liquidez imediata a países-membros em crise monetária. A ideia, com isso, é evitar a dependência do FMI, visto com maus olhos por supostamente ter abusado de seu poder em empréstimos de emergência durante a crise financeira do sudeste asiático em 1997-1998 (STUENKEL, 2018).

¹⁷⁸ Nesse ano, na Cúpula de Nova Délhi, os líderes dos BRICS já haviam instruído suas autoridades nacionais a discutir e examinar a viabilização de um novo banco multilateral de desenvolvimento (BRICS, 2012; RAMOS et. al., 2018; BATISTA JR., 2021).

Não fosse o estilo intempestivo de Dilma, que fora para o encontro convicta de que o assunto seria discutido, nenhuma menção teria sido feita ao ACR ao final da reunião, como nos conta Batista Jr. (2021, p. 265-267, **grifo nosso**):

Assim que termina a reunião, sem a discussão do fundo monetário [dos BRICS], a presidente Dilma explode e passa a reclamar asperamente com o ministro Mantega e a delegação brasileira. Uma situação incômoda. Olhando em volta da pequena sala apinhada, era possível perceber que Putin, Sinh, Hu Jintao e Zuma observavam a explosão da presidente com alguma perplexidade, embora não pudessem, evidentemente, entender o que ela dizia. Dilma dirigiu-se então ao lado chinês para falar com Hu Jintao. [...] O presidente chinês concordou com tudo o que ela disse e prometeu fazer o possível para que a proposta avançasse. Enquanto isso, diplomatas brasileiros, impressionados com o comprometimento da presidente com a ideia, foram até o lado indiano para expressar nossa discordância com o comportamento da presidência [indiana] da reunião. Saímos do encontro totalmente frustrados. [...] Para a nossa surpresa, porém, a presidência indiana fez algo inusitado. Depois da reunião, a Índia divulgou uma “nota de mídia” (truque de linguagem para pacificar as preocupações do xerpa deles) informando que os líderes dos BRICS haviam discutido arranjos de *swaps* entre moedas nacionais, assim como compartilhamento de reservas. Eles haviam concordado, dizia a nota, em pedir a seus ministros de Finanças e presidentes de Banco Central que trabalhassem sobre essa importante questão [...] e a apresentassem os resultados na Cúpula seguinte dos BRICS. Nada disso acontecera, mas era o sinal verde de que precisávamos! **A explosão de Dilma Rousseff havia funcionado, afinal. Uma forma não convencional, mas eficaz, mesmo assim, de avançar uma negociação internacional...**)

Após esse evento, estabeleceu-se um grupo de trabalho, presidido pelo Brasil, para entabular as negociações em torno da criação do ACR. Em 2013, na Cúpula dos BRICS em Durban, foi anunciada, sob pressão do presidente sul-africano, a decisão do grupo de criar o ACR. Seu tratado constitutivo, no entanto, só foi assinado em 2014 para, no ano seguinte, o Fundo ser inaugurado. O acordo prevê a criação de um secretariado permanente, mas até agora este não saiu do papel, devido a falta de consenso em torno de sua localização. A China deseja sediá-lo em Xangai, no mesmo prédio do NDB que, como veremos a seguir, foi transferido para lá. O Brasil se mostrou refratário à ideia, temendo aumentar o risco do predomínio chinês. No início de 2015, o governo Dilma ofereceu a cidade do Rio de Janeiro como alternativa. Mais tarde, porém, a Índia de igual modo demonstrou interesse (BRICS, 2013, 2014; BATISTA JR., 2021).

Assim como o ACR, a criação do NDB foi anunciada em 2013, mas seu tratado constitutivo só foi assinado em 2014, com sua inauguração ocorrendo em 2015. Baseado na justificativa de forte restrição de crédito internacional e da incapacidade das instituições multilaterais existentes em atender a grande demanda por investimento por parte dos países em desenvolvimento, o NBD tem como propósito mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e

em desenvolvimento. O banco tem capital inicial autorizado de US\$ 100 bilhões, já o capital inicial subscrito soma US\$ 50 bilhões, dividido igualmente entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, seus membros fundadores. Outros países da ONU poderão tornar-se membro do NBD. Os países desenvolvidos podem ser sócios, mas não tomadores de empréstimos (BRICS, 2014; STUENKEL, 2017, 2018; BAUMANN, 2018; BATISTA JR., 2021).

As quotas e o poder de voto são distribuídos de acordo com os aportes ao banco feitos por cada país integrante. Como, até agora, o NBD é composto apenas por seus membros fundadores e cada um deles possui a mesma participação, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul detêm poder de voto equivalente. Os fundadores preservarão sempre pelo menos 55% do poder de voto total. Os países desenvolvidos, por sua vez, deterão no máximo 20% do poder decisório. Finalmente, fora os BRICS, nenhum país terá mais do que 7% dos votos (BRICS, 2014; BATISTA JR., 2021). A distribuição equitativa dos votos entre seus fundadores dissipa, pelo menos em um primeiro momento, a apreensão de que a China, país mais rico do grupo, possa exercer maior poder de influência na condução da instituição.

Diferentemente do que ocorrera nas negociações do ACR, em que o Brasil tomou a frente do processo, a participação do governo Dilma no estabelecimento do NDB foi incipiente¹⁷⁹. Desprovido de uma equipe negociadora robusta, que praticamente se resumia a alguns poucos integrantes da assessoria internacional do Ministério da Fazenda com pouca experiência na área, o Brasil sequer chegou a pleitear a sede do NDB e acabou não sendo devidamente contemplado na distribuição de cargos-chave do Banco. Pelo acordo costurado, a sede foi estabelecida em Xangai (China); o primeiro escritório regional foi instalado em Johannesburg (África do Sul); a Índia ganhou a primeira presidência do Banco; a Rússia ficou com a presidência do Conselho de Governadores (formado por um ministro de cada país, responsável pelas decisões estratégicas do Banco); e, ao Brasil, restaram a presidência do Conselho de Administração (composto de altos dirigentes dos ministérios de Fazenda/Finanças dos países membros e responsável pelas decisões executivas do Banco) e o segundo escritório regional, que viria a ser instalado em São Paulo, em 2019 (NDB, 2014; STUENKEL, 2017; BATISTA JR., 2021).

A decisão dos BRICS de criar o NBD e o ACR reflete o descontentamento do grupo de países emergentes com a estrutura econômico-financeira global vigente capitaneada pelas instituições de Bretton Woods, estas reticentes a uma divisão mais equilibrada do poder

¹⁷⁹ Enquanto o grupo de trabalho responsável pela condução das negociações do ACR foi presidido pelo Brasil (a China foi convidada a copresidir, mas acabou declinando para não suscitar temores de dominância nos outros BRICS), coube à Índia e à África do Sul a copresidência do grupo de trabalho das negociações do NDB (BATISTA JR., 2021).

mundial e, como já dito, dominadas ainda pelos EUA e pela Europa. Além de consistir em um meio de pressionar, sobretudo depois do atraso do cumprimento da 14ª revisão de cotas no FMI – que deveria ser concluída até 2014, mas só o foi em 2016 –, as organizações multilaterais de crédito existentes, o ACR e o NBD contribuem para institucionalizar o BRICS, amenizar a vulnerabilidade e dependência de seus integrantes frente aos países centrais e incrementar o poder de influência do grupo na governança financeira global. Em acréscimo, essa iniciativa igualmente concorre para a democratização mundial da oferta de crédito, ao facultar mais opções e recursos aos países tomadores de empréstimos, os quais são favorecidos pela concorrência entre as instituições financeiras emergentes e as do *status quo*. Representam, assim, uma solução alternativa para os problemas dos países em desenvolvimento e contribuem para tornar menos desigual a ordem econômica global (MOREIRA JR; FIGUEIRA, 2014; SCHABLITZKI, 2014; BISWAS, 2015; QOBO; SOKO, 2015; REISEN, 2015; STUENKEL, 2017; BATISTA JR., 2021).

Nesse sentido, tanto o ACR quanto o NDB constituem ferramentas importantes na construção de um mundo multipolar, como almejava a diplomacia brasileira durante os governos Lula e Dilma. Entretanto, não se deve superestimar o impacto dessas instituições na transformação da ordem internacional vigente. Com efeito, o Fundo e o Banco dos BRICS exercem um papel mais reformista do que revolucionário no sistema financeiro mundial. Primeiro porque seus líderes declaradamente assumem que esses mecanismos de crédito vêm para complementar e não substituir as instituições de Bretton Woods (BRICS, 2013, 2014; CRA, 2014; NDB, 2014; AGÊNCIA BRASIL, 2015; FERNANDES, 2015. LIVEMINT, 2017). E mesmo que a intenção fosse essa, o ACR e o NDB não possuem um estoque de capital suficientemente alto para desafiar as instituições vigentes e promover uma ruptura com o sistema financeiro atual (PRADO; SALLES, 2014)¹⁸⁰. Nas palavras da presidenta Dilma, proferidas após o anúncio da criação do NDB, em 2014:

Nós não temos o menor interesse de abrir mão do fundo monetário [FMI], temos interesse em democratizá-lo, torná-lo mais representativo. O novo banco dos Brics não é contra ele, é a favor de nós, é uma postura completamente diferente. E terá sempre uma postura diferenciada em relação aos países em desenvolvimento, temos interesse em democratizá-lo, torná-lo mais representativo (GODOY, 2014, s.p.).

Em segundo lugar, tanto o Fundo como o Banco do BRICS empregam procedimentos, quando não idênticos, parecidos aos das instituições tradicionais. Por exemplo, embora

¹⁸⁰ Sem mencionar que alguns BRICS ainda são beneficiários do Banco Mundial, já que recebem ajuda para o desenvolvimento.

nenhum dos BRICS detenha a quantidade de votos necessários para exercer poder de veto, como ocorre em outras organizações financeiras multilaterais, a tomada de decisão no NBD é baseada em quotas de participação de seus países membros, à semelhança do Banco Mundial. Por outro lado, a concessão de 70% dos recursos do ACR destinados a momentos de crise é disciplinada pelo FMI, estando sujeita, portanto, às condicionalidades deste fundo, outrora tão criticadas pelos países emergentes¹⁸¹. Mesmo a percentagem restante dos recursos supostamente desvinculados ao FMI (30%)¹⁸² possui uma lista relativamente longa de outras pré-condições, como a não existência de pendências com as instituições financeiras públicas dos países provedores, com o NDB e com outras organizações financeiras multilaterais e regionais, além das obrigações de *surveillance* e da provisão de informações¹⁸³ previstas nos artigos IV e VIII do Convênio Constitutivo do FMI. Ou seja, na prática, o acesso a todo e qualquer recurso disponibilizado pelo ACR está condicionado ao cumprimento de obrigações com o FMI (CRA, 2014; BRICS, 2014; STUENKEL, 2017; BATISTA JR., 2021).

Ademais, o ARC e o NBD possuem como base de funcionamento a realização de empréstimos em dólar estadunidense, ao invés de estabelecer um mecanismo de fusão de suas moedas nacionais¹⁸⁴. Em outras palavras, os BRICS não se distanciaram do FMI e tampouco deixaram de utilizar a moeda hegemônica como base para suas transações, o que indica uma posição menos de conflito do que de cooperação com o *status quo*. Assim, antes de enfraquecê-las, o ACR e o NBD na verdade reforçam as instituições de Bretton Woods. Não é de causar espanto, portanto, que, passada a desconfiança inicial, o FMI e o Banco Mundial tenham visto com bons olhos a criação do Fundo e do Banco dos BRICS (BOND, 2016).

¹⁸¹ Em outras palavras, se um membro do ACR necessitar de mais de 30% de sua quota de tomador de empréstimos, deverá firmar antes um acordo com o FMI e sujeitar-se às condicionalidades de ajuste estrutural de sua economia a fim de obter acesso à parcela restante de recursos disponíveis (BOND, 2016).

¹⁸² No princípio das negociações do ACR, a China desejava que todos os recursos fossem expressamente vinculados ao FMI, até que o ACR tivesse desenvolvido sua própria unidade de monitoramento macroeconômico dos países membros, à semelhança do que ocorrera com a Iniciativa de Chiang Mai. Apesar de contar com o apoio do Banco Central do Brasil, receoso de conceder empréstimos para a África do Sul, a ideia foi rejeitada pela delegação brasileira que, ao final das tratativas, logrou chegar ao patamar de 30% para a parcela livre (BATISTA JR., 2021).

¹⁸³ Relativas, por exemplo, ao tamanho das reservas internacionais, taxa de câmbio e da inflação, saldo da balança comercial e do balanço de pagamentos, entre outros.

¹⁸⁴ De acordo com Batista Jr. (2021, p. 271), os desembolsos do ACR funcionam por meio de “swaps de moedas entre o banco central do país solicitante e os bancos centrais dos países provedores, envolvendo a troca de moeda nacional do país solicitante por dólar dos EUA fornecidos pelos bancos centrais dos países provedores em proporção a sua participação no fundo de reservas”. Já no caso do NDB, a despeito do objetivo de operar os empréstimos a partir das moedas nacionais dos países membros, cerca de 67% dos projetos aprovados em 2020 foram denominados em dólar estadunidense, com apenas 26% dos projetos restantes em moedas nacionais de membros dos BRICS (20% em renmimbi e 6% em rand. As moedas dos demais países integrantes não foram utilizadas) (BATISTA JR., 2021).

Seja qual for o perfil dos BRICS na ordem internacional, o fato é que, segundo Batista Jr. (2022), o grupo constituía uma prioridade na política externa do governo Dilma, mais ainda do que no governo Lula. Com efeito, o chanceler de Lula nunca escondera sua predileção pelo IBAS quando comparado ao BRICS:

Para falar a verdade, tenho mais “carinho” pelo Ibas do que pelo Brics, porque o Brics tem uma relação com a realidade, chegou lá e viu: Brasil, Rússia, Índia e China são os mais importantes. O Ibas não. Este nós criamos, e foi na base não só de similaridades vistas de fora, mas de afinidades de valores. Acredito ser uma grande tarefa (AMORIM, 2010, p. 105).

Em contraste, Dilma parecia não dar tanta importância ao IBAS. Apenas uma única Cúpula do Fórum foi organizada ao longo de seu governo. Nela, ocorrida em 2011, foi ventilado pelos meios de comunicação que a líder petista teria perguntado aos seus assessores qual era o sentido de ela, como presidenta, estar ali (FLECK, 2014). Esse evento foi encarado pela literatura de política externa no Brasil como uma das evidências do pouco interesse e da falta de paciência de Dilma com assuntos diplomáticos, o que teria contribuído para o declínio da inserção internacional do Brasil nesse período (SARAIVA; VELASCO JR. 2016).

Definitivamente, esse argumento não é válido para a política externa de Dilma em relação ao BRICS. Sim, de fato, a mandatária brasileira perdeu o controle quando suas expectativas foram inicialmente frustradas na reunião informal do grupo às margens do G20 em 2012. Mas, como nos conta Batista Jr. (2021), foi graças à impaciência e ao estilo explosivo de Dilma, somados a sua determinação, que teve início, naquele mesmo ano, o processo negociador que resultou na criação do ACR. Em entrevista concedida ao autor, Batista Jr (2022) disse concordar com a avaliação geral da política externa de Dilma dominante na literatura, mas não no que diz respeito à participação brasileira no BRICS. Ademais, como visto acima, Dilma participou de todas as cúpulas oficiais dos líderes dos BRICS e ainda abriu novos canais de comunicação em alto nível, com a inauguração de “cúpulas informais” às margens do G20.

Sem embargo, é correto que, ao final do governo petista, o engajamento do Brasil no BRICS perdeu ímpeto devido ao aprofundamento da crise econômica e política no país (BATISTA JR., 2021). Essa tendência viria a se aprofundar com a ascensão do governo Temer, como veremos a seguir.

4.1.4 O BRICS na Política Externa do governo Temer (2016-2018): maior ênfase na cooperação econômica sem perder de vista a aspiração internacional.

A ascensão do governo Temer após o impeachment de Dilma em meados de 2016 suscitou temores, tanto no âmbito doméstico quanto internacional, de que o Brasil pudesse vir a se retirar dos BRICS ou que o grupo de países emergentes perdesse relevância na agenda diplomática brasileira. Como visto nos capítulos anteriores, a transmissão do comando do Itamaraty para políticos expoentes do PSDB, partido opositor de longa data às administrações petistas, fez com que a política externa de Temer tivesse como uma de suas marcas, sobretudo sob a chancelaria de José Serra, a contraposição aos legados de Lula e Dilma. O receio era o de que o objetivo de marcar diferença em relação às gestões anteriores, atrelado a um posicionamento externo mais orientado ao Norte, trouxesse algum impacto à participação brasileiro nos BRICS (EXAME, 2016; SCHREIBER, 2016; BATISTA JR., 2021).

Esse receio era alimentado por certa desconfiança entre os demais parceiros BRICS a respeito de como se portaria futuramente um governo que nasceu da ruptura do anterior. Em junho de 2016, a agência de notícias estatal chinesa Xinhua chegou a publicar um artigo demonstrando preocupação nesse sentido. Embora o meio de comunicação estatal não seja uma manifestação oficial de Pequim, o artigo teria funcionado como um canal para "passar recado" e "pressionar" o Itamaraty. No artigo, a agência destacou: "Desde a criação do Bric em 2009 (antes da adesão da África do Sul, em 2010), o Brasil sempre priorizou as relações com os membros do bloco, no âmbito da cooperação Sul-Sul, uma escolha que o governo interino parece não ter intenção de manter" (SCHREIBER, 2016, s.p.).

Na mesma direção, o canal *Russia Today* (RT), principal agência de comunicação da Rússia, também de propriedade estatal, afirmou que a decisão de Putin de se reunir bilateralmente com todos os líderes dos BRICS, exceto com Temer, durante a Cúpula de Goa em 2016, estava associada “à mudança brusca” no Brasil com o impeachment de Dilma. A agência dizia ainda que os líderes dos BRICS prestavam “muita atenção” em Temer para tentar entender quais seriam os rumos políticos do Brasil a partir daquele momento (EXAME, 2016).

A despeito dos temores, a mudança de governo com a chegada de Temer à presidência não produziu mudanças profundas nem rupturas na política externa brasileira para os BRICS. Em discurso em sua primeira participação em uma reunião do grupo, que se deu no encontro informal dos líderes dos BRICS às margens da Cúpula do G20 em Hangzhou, China, 2016, o presidente mdeibista reafirmou o compromisso brasileiro com o bloco, invocando os

princípios diplomáticos tradicionais do país: “Nossa parceria traduz valores caros ao Brasil. Representa o universalismo e o multilateralismo. Fiel a esses valores, nosso governo reafirma seu compromisso com o BRICS” (TEMER, 2016b, p. 3).

Diferentemente do caso da UNASUL, em que o bloco regional sequer fora citado em seu discurso de posse, Serra (2016a) prometeu, logo que assumiu o MRE, aproveitar as oportunidades oferecidas pelos foros inter-regionais com outros países em desenvolvimento, a exemplo dos BRICS, com vistas a acelerar intercâmbios comerciais, investimentos e compartilhamento de experiências. Em setembro de 2016, na reunião dos chanceleres dos BRICS às margens da Assembleia Geral da ONU, o chanceler de Temer reforçou o comprometimento do Brasil com o grupo e defendeu o fortalecimento da cooperação intrabloco, bem como o aprofundamento da parceria econômica entre os países integrantes. Reconheceu, ainda, que a reforma de instituições financeiras internacionais, à semelhança do FMI, constituía um interesse comum dos BRICS. Por fim, após remarcar sua participação, enquanto ministro da saúde no governo Cardoso, na articulação dos países em desenvolvimento em torno do Acordo TRIPS e Saúde Pública em 2001, comentado no início deste capítulo, preconizou a cooperação dos BRICS na área da saúde, visando o acesso universal e equitativo a medicamentos e serviços de saúde (SERRA, 2016e).

Ao ocupar o lugar de Serra na chancelaria, Nunes de igual modo preconizou o reforço da atuação brasileira nos BRICS (NUNES FERRERIA, 2017b). Em entrevista concedida ao autor, o líder tucano afirmou que o governo Temer nunca cogitou a possibilidade de retirar o Brasil do grupo e que seria impossível de fazê-lo, dada sua importância para a projeção internacional do país e o relacionamento com seus integrantes (NUNES FERREIRA, 2021). Nada obstante a elaboração de um estudo crítico em relação ao grupo quando já estava no governo, acusando a falta de coordenação entre os membros e a inoperância ou falta de influência efetiva do bloco em algumas decisões importantes na política internacional, o Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Hussein Kalout confirmou que Temer jamais pensou na possibilidade de que o Brasil saísse dos BRICS, pelo contrário, a ideia sempre teria sido fortalecer o grupo (KALOUT, DEGAUT, 2017; KALOUT, 2021).

Para além do plano meramente discursivo, a permanência do Brasil no BRICS também se fez notar em ações governamentais. Assim como Lula e Dilma, Temer compareceu a todas as reuniões de Cúpula dos BRICS ao longo de seu governo: 8ª Cúpula - Goa, Índia, 2016; 9ª Cúpula - Xiamen, China, 2017; e 10ª Cúpula - Joanesburgo, África do Sul, 2018. Dando sequência à tradição inaugurada por Dilma em 2011, o presidente mdebista também esteve

presente em todas as reuniões informais dos líderes dos BRICS às margens das Cúpulas do G20 realizadas em Hangzhou, China, 2016; Hamburgo, Alemanha, 2017; e Buenos Aires, Argentina, 2018. Nas declarações finais desses encontros, manteve-se recorrente o apelo por reformas nas principais instituições da ordem internacional vigente, de modo a torná-las mais representativas por meio da maior inclusão de países em desenvolvimento no processo decisório global (BRICS, 2016, 2017, 2018).

Porém, diferentemente de Lula e Dilma, o tema das reformas das instituições internacionais perdeu força nas intervenções de Temer durante os encontros dos BRICS: apenas em Hangzhou, Xiamen e Buenos Aires o novo mandatário brasileiro fez menção explícita às reformas do CSNU e das instituições de Bretton Woods¹⁸⁵ (TEMER, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a; CNBCAFRICA, 2018). Ao invés das reformas, Temer passou a priorizar o aprofundamento do intercâmbio econômico e comercial do grupo, evitando tratar de questões geopolíticas, como o conflito na Síria, que suscitavam posicionamentos internos divergentes (NUNES, 2017a; TEMER, 2018a; KALOUT, 2021). Assim, seus discursos sempre destacavam a importância da criação e consolidação do ACR e NDB, a cooperação para o desenvolvimento econômico e social, bem como o ajuste fiscal, as reformas econômicas estruturantes e a abertura comercial que estavam sendo implementadas em seu governo (TEMER, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a; CNBCAFRICA, 2018). Na sua visão, era necessário adotar uma abordagem “pragmática” dos BRICS, focando na dimensão econômica como principal forma de preservar a coesão do grupo:

Na sessão da Cúpula do BRICS realizada em Goa, em 2016, dedicamo-nos a discutir o futuro do agrupamento. Indiquei que a prioridade do Brasil era um BRICS voltado para a pauta econômica e o desenvolvimento social. Defendi a consolidação da parceria financeira que tem no Novo Banco de Desenvolvimento – informalmente chamado “Banco do BRICS” – e no Arranjo Contingente de Reservas suas expressões máximas. [...] Em nosso Governo, trabalhamos para fortalecer o BRICS em torno dessa agenda mais pragmática, capaz de promover maior coesão no agrupamento, cujos membros, como é natural, têm visões nem sempre coincidentes sobre as grandes questões geopolíticas (TEMER, 2018a, 131).

Nada obstante a ênfase econômica, como dito acima, Temer manteve a aspiração brasileira de exercer um papel de maior protagonismo no concerto das nações¹⁸⁶ e seguiu defendendo mudanças na ordem internacional vigente, ainda que de maneira menos ambiciosa

¹⁸⁵ Contanto de maneira abstrata, Temer também mencionou a necessidade de reformas nas instituições da ordem internacional na reunião ampliada (*outreach*) em Goa, em 2016 (TEMER, 2018a).

¹⁸⁶ A aspiração internacional não ficou restrita ao plano discursivo, como viria a demonstrar o anúncio, em março de 2018, da candidatura brasileira para assento não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no biênio 2022-2023 (BRASIL, 2018b).

e mais discreta. Em discurso na reunião ampliada dos BRICS na Cúpula de Goa, em 2016, Temer disse:

[...] o fato é que, com frequência excessiva, as instituições de governança global se revelam insuficientes para os desafios de nosso tempo. Veem-se, não raro, flagrantemente ultrapassadas pelos acontecimentos. É como se nossas estruturas de governança se fossem engessando, enquanto o mundo, em plena efervescência, não cessa de transformar-se. [...] É essencial que tenhamos clareza quanto às **limitações do sistema. Não podemos, porém, permitir que essas limitações nos condenem à resignação. Ao contrário, é nosso dever superá-las.** Nossas sociedades esperam que possamos dar conta da complexidade dos desafios atuais. Com sobriedade e sentido de realidade e, ao mesmo tempo, com firmeza e determinação. Como asseverei perante a Assembleia Geral da ONU: **com pés no chão, mas com sede de mudança. Os processos globais**, vistos à distância, podem parecer abstratos. Sabemos todos, contudo, que têm impacto direto para nossos cidadãos. [...] Por isso **é tão fundamental aumentarmos nossa influência coletiva sobre eles.** Urge consolidar instâncias internacionais mais afinadas com a natureza e o alcance dos problemas contemporâneos. **Instâncias que reflitam melhor nossa diversidade e que sejam, assim, mais legítimas e eficazes.** É delas que emanarão soluções efetivas. Vemos o **BRICS**, também, **como parte de nossos esforços** em favor de uma governança internacional renovada (TEMER, 2018a, p. 129-130, **grifo nosso**).

De acordo com Nunes Ferreira (2021, s.p.), o governo Temer teria “apostado suas fichas no multilateralismo e na multipolaridade”. O chanceler tucano até foi além em um discurso proferido na CREDN do Senado Federal ao dizer

Quero confessar a V.Exas. que **eu era um pouquinho cético em relação ao alcance dos BRICS**, mas hoje compreendo a importância política de o Brasil ter um ponto de articulação com países do porte da Rússia, da China, da Índia e da África do Sul, a oportunidade de nós termos uma voz comum com esses países em relação às grandes questões da política internacional, a começar, por exemplo, pelo clima. **No BRICS, podemos trabalhar no sentido de contrabalançar algumas tendências disruptivas vindas dos Estados Unidos e também o fortalecimento do multilateralismo.** No BRICS, nós temos tido apoio ao processo de **democratização da governança nas Nações Unidas**, que é um ponto de interesse comum dos nossos países. [...] Também pela ação comum nossa no BRICS, nós **conseguimos alterar o mecanismo de governança do FMI, dando um pouco mais de voz aos países membros do BRICS [...]** (NUNES FERREIRA, 2017a, p. 18-19, **grifo nosso**).

Suspeitamos da real centralidade, na política externa do governo Temer, dos objetivos de balancear a primazia estadunidense e promover a multipolaridade, tal como foi apresentado acima pelo Ministro Aloysio Nunes. Como vimos nos capítulos anteriores, nesse período, houve muito mais uma acomodação aos interesses de Washington do que resistência¹⁸⁷. Mesmo assim, o excerto acima revela que o objetivo de promover reformas nas instituições

¹⁸⁷ De fato, a contraposição à primazia estadunidense por meio dos BRICS pouco aparece nos discursos das autoridades brasileiras nesse período. Para ser mais preciso, dos diversos discursos que analisamos, encontramos apenas esse proferido na CRE do Senado Federal, que parece muito mais querer contemporizar com a oposição de esquerda ao governo Temer no parlamento brasileiro do que de fato estabelecer uma diretriz da política externa brasileira.

internacionais com vistas a exercer maior influência sobre elas permaneceu na política externa do governo Temer em relação aos BRICS.

Voltando ao campo das ações concretas, o presidente Temer continuou apoiando o movimento de expansão da agenda de cooperação do grupo. Foram inaugurados, ao longo de sua administração, três novas reuniões em nível ministerial¹⁸⁸, uma relacionada ao setor de telecomunicações, outra ao turismo e a última ao de desastres naturais. De igual modo, foram promovidos novos eventos com a participação da sociedade civil, a exemplo da Feira Comercial, do Festival de Cinema dos BRICS, do Torneio de Futebol sub-17 do BRICS, do Fórum de Bem-Estar, do Festival Internacional de Escolas de Teatro dos BRICS, da Reunião das Academias de Ciência dos BRICS e do Congresso Internacional de Mulheres da Organização para Cooperação de Xangai e dos Países do BRICS. Além disso, deu-se continuidade aos inúmeros encontros e eventos lançados nos anos anteriores (STUENKEL, 2017; BRICS, 2017, 2018; BAUMANN, 2018).

Fruto desse encontros, foram acordadas iniciativas como a: i) Plataforma de Pesquisa em Agricultura dos BRICS; ii) Rede de Pesquisa Ferroviária dos BRICS; iii) Instituto dos BRICS de Análise e Pesquisa Econômica; iv) Memorando de Entendimento entre as Agências de Crédito à Exportação do BRICS e o NDB sobre Cooperação Geral; v) Memorando de Cooperação relativo às Classificações de Crédito no Âmbito do Mecanismo de Cooperação Interbancária BRICS; vi) Acordo-Quadro para o Fortalecimento da Cooperação Econômica e Técnica para os países BRICS; vii) Memorando de Cooperação em Matéria de Impostos; viii) Memorando de Cooperação Ambiental; ix) Parceria dos BRICS na Nova Revolução Industrial; x) Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética, entre outros (BRICS, 2016, 2017, 2018; RAMOS et. al., 2018).

Sob iniciativa brasileira, foi proposto o Memorando de Entendimento para a Parceria em Aviação Regional (BRASIL, 2018a). Ademais, o Brasil tomou a dianteira, sob a figura de Paulo Nogueira Batista Jr. - que se tornou vice-presidente brasileiro do NDB após ser

¹⁸⁸ Abaixo do nível ministerial, inauguraram-se, dentre outros eventos/encontros: i) workshop de arbitragem internacional; ii) reunião de Diretores das Instituições Superiores de Auditoria do BRICS; iii) grupo de trabalho contra-terrorismo; iv) grupo de trabalho antidroga; v) Fórum Hídrico; vi) encontro entre os chefes dos bancos de desenvolvimento dos BRICS e o NDB; vii) encontro anual do conselho de governadores do NDB; viii) workshop de crédito à exportação; ix) Fórum sobre Reforma de Empresas Estatais e Governança; x) workshop de infraestrutura; xi) workshop de inclusão financeira; xii) convenção de turismo; xiii) grupo de trabalho do financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação; xiv) workshop de fluxos de investimento; xv) Grupo de Trabalho do Fundo de Títulos em Moeda Local do BRICS; xvi) reunião do Mecanismo de Direitos de Propriedade Intelectual do BRICS; xvii) Grupo de Trabalho do BRICS em Iluminação de Estado Sólido; xviii) Seminário de Governança; xix) primeiro encontro do grupo de trabalho de promoção comercial; xx) criação do grupo de trabalho sobre turismo; xxi) estabelecimento da Rede de Pesquisa em Tuberculose (STUENKEL, 2017; BRICS, 2017, 2018; RAMOS et. al., 2018).

indicado para o cargo ainda no governo Dilma, em 2015 -, nas negociações em torno da inclusão de novos membros no Banco dos BRICS, sendo entabuladas sucessivas reuniões com autoridades de países da América Latina, África, Oriente Médio, e até mesmo da Europa. Em meados de 2017, mais de quarenta países já haviam indicado o interesse em prosseguir as discussões nesse sentido. Ademais, logrou-se a aprovação da Estratégia Geral do NDB para o período 2017-2021, documento que estabelecia os termos, condições e procedimentos para o ingresso de novos membros no Banco (BATISTA JR., 2021).

Por fim, merece destaque a assinatura, em meados de 2018, do acordo para o estabelecimento do Escritório Regional das Américas do NDB na cidade de São Paulo, no Brasil. Em nota oficial divulgada à imprensa após a celebração do acordo, o Itamaraty afirmou que a iniciativa marcou “mais um passo no desenvolvimento institucional do NDB e demonstra o firme compromisso do Brasil com o fortalecimento do banco, que foi fundado pelos países membros do BRICS” (MRE, 2018b, p. 81). Ainda segundo a nota, “o novo Escritório permitirá ao NDB ampliar o alcance de suas operações, ao estimular a prospecção e desenvolvimento de projetos a serem financiados pelo banco no Brasil e na região. Por meio do Escritório, o NDB também poderá, no futuro, captar recursos no mercado doméstico para financiamento de atividades em moeda local” (idem).

Entretanto, conforme Batista Jr. (2021), durante o governo Temer, a atuação brasileira no BRICS perdeu ímpeto diante da nomeação de funcionários de baixo escalão e pouca experiência da equipe econômica para postos importantes no NDB, no lugar antes ocupado por diplomatas de carreira que tinham participado ativamente do processo de desenvolvimento dos BRICS. Este teria sido o caso dos embaixadores Luís Balduino e Carlos Cozendey, indicados por Dilma para a Diretoria do NDB, mas que foram substituídos por Marcello Estevão, ex-funcionário do FMI, na administração Temer. Consoante Batista Jr. (2021), Estevão era ligado ao pensamento *mainstream* internacional e não partilhava do espírito de transformação da ordem mundial que animou a criação dos BRICS. Em uma reunião da Diretoria do NDB ocorrida em Xangai, Batista Jr. (2021, p. 341-342) conta que Estevão,

declarando-se muito transparente, disse de repente que o banco havia sido criado quando o Brasil tinha um governo diferente e que teria sido difícil vender a ideia ao governo Temer e a pessoas como ele, muito mais preocupadas em proporcionar os incentivos corretos para os participantes do mercado. Posteriormente, [Estevão] reclamou de uma proposta dos representantes da China, aceita pela Administração do NDB, para que o banco produzisse um relatório econômico a ser apresentado durante a cúpula dos BRICS em Xiamen, argumento que os relatórios do FMI eram mais do que suficientes. Ainda me lembro do olhar surpreso dos chineses, desacostumados a ouvir esse tipo de conversa de representantes brasileiros.

O próprio Batista Jr. simpatizante das administrações petistas, teve seu cargo de vice-presidente do NDB cassado após publicar artigos em jornais nacionais sobre a situação política no Brasil após o impeachment de Dilma¹⁸⁹.

Sem embargo, o declínio na qualidade da representação brasileira também se fez sentir em instâncias menores, à semelhança do Fórum Acadêmico dos BRICS, onde, no encontro de 2017, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do Brasil sequer se fez comparecer, uma vez que a direção do órgão não liberara as passagens dos pesquisadores. Segundo Boulos, Pautasso e Puty (2017), a Presidência da República e o Itamaraty, por sua vez, enviaram representantes apenas de terceiro escalão ao Fórum. Na próxima subseção, veremos que, apesar de o país permanecer nos BRICS, aprofundou-se a tendência de deterioração da participação brasileira no grupo.

4.1.5. O BRICS na Política Externa do Governo Bolsonaro (2019-2021): apequenamento da participação brasileira em meio a demandas por reformas na ordem internacional.

Se a ascensão do governo Temer já havia suscitado rumores quanto à possibilidade de o Brasil se retirar dos BRICS, com a eleição do presidente Bolsonaro, esses rumores se tornaram ainda maiores. Isso porque, como abordaremos mais adiante, durante a campanha eleitoral, Bolsonaro e seus aliados se mostraram bastante críticos da China, da cooperação sul-sul e das instituições internacionais, em especial a ONU. Coube a Temer, em sua última participação no BRICS, durante a reunião informal dos líderes do grupo às margens da Cúpula do G20 na Argentina, realizada em novembro de 2018, a tarefa de tranquilizar os demais parceiros do bloco quanto aos rumos que as políticas externa e econômica brasileiras passariam a adotar a partir de então (G1, 2018).

Mais uma vez, contudo, o receio de que o Brasil pudesse vir a sair dos BRICS não se concretizou. Em sua primeira participação na reunião informal dos líderes do grupo às margens da Cúpula do G20 realizada no Japão, em junho de 2019, o novo presidente brasileiro confirmou o comprometimento do seu governo com o bloco: “Como disse, é uma grande satisfação estar aqui nesse grupo que tem no diálogo e na cooperação pragmática sua grande vocação. Nosso governo pretende trabalhar ativamente pelo fortalecimento deste

¹⁸⁹ Para mais detalhes a respeito da destituição de Paulo Nogueira Batista Júnior da vice-presidência brasileira do NDB, consultar Batista Jr. (2021, especialmente p. 348-356).

grupo. [...] Contem com o empenho de nosso governo para que a cooperação entre nós se fortaleça sempre mais” (BOLSONARO, 2019e, p. 1-2).

Em seus três primeiros anos de governo, Bolsonaro participou de todas as Cúpulas dos BRICS. Além da reunião às margens do G20 mencionada acima, o mandatário brasileiro também compareceu à 11ª Cúpula - Brasília, Brasil, 2019¹⁹⁰; 12ª Cúpula, São Petersburgo, Rússia, 2020; e 13ª Cúpula – Nova Délhi, Índia, 2021. Devido à pandemia global de Covid-19, as reuniões informais no G20 foram interrompidas e não puderam ser realizadas nos anos 2020 e 2021. Os comunicados conjuntos produzidos ao final desses encontros seguiram pleiteando reformas nas principais instituições da ordem internacional vigente, de modo a permitir maior representatividades dos países em desenvolvimento (BRICS, 2019, 2020, 2021).

À semelhança de Temer, no entanto, Bolsonaro preferiu priorizar a pauta econômica dos BRICS (BOLSONARO, 2019f, 2019g). Por essa razão, em coordenação com o ex-mandatário mdebista, definiu os seguintes campos prioritários para a presidência brasileira à frente do grupo em 2019¹⁹¹: i) promoção de investimentos; ii) colaboração em ciência, tecnologia, inovação; iii) economia digital; e iv) cooperação em saúde. Uma das medidas preconizadas nesse sentido foi a maior aproximação entre o Conselho Empresarial dos BRICS e o NDB, “de modo a estimular o diálogo direto e o conhecimento das demandas do setor privado” (TEMER, 2018a; BOLSONARO, 2019f, 2019g, p. 2; BRASIL, 2020). Segundo Bolsonaro (2019f), a priorização da pauta econômica dos BRICS refletia o objetivo do governo brasileiro de recuperar a economia nacional por meio do ajuste fiscal, das reformas estruturantes e da abertura comercial.

Apesar dos elogios ao NDB, visto como o resultado mais notório e bem-sucedido da cooperação dos BRICS, Bolsonaro passou a se queixar do desequilíbrio em detrimento do Brasil na carteira de financiamento do Banco (BOLSONARO 2019g). Com efeito, até junho de 2020, dos 57 projetos aprovados pelo NDB no valor total de US\$ 18 bilhões, o Brasil foi contemplado apenas com US\$ 1,62 bilhões, ou seja, 9% dos recursos disponibilizados¹⁹² (BATISTA JR., 2021). Paralelamente, o presidente brasileiro passou a frisar a importância e a

¹⁹⁰ A Cúpula do Brasil marcou o início do terceiro ciclo de Cúpulas oficiais dos BRICS.

¹⁹¹ O Brasil exerceu a presidência rotativa do BRICS em 2019, mas as prioridades brasileiras à frente do grupo foram delineadas ainda em 2018. Por esse motivo, essa tarefa exigiu a coordenação entre o então presidente Temer e a equipe de transição do presidente eleito Bolsonaro.

¹⁹² No mesmo período, a China obteve 29% dos recursos, Índia, 28%, África do Sul, 18%, e Rússia, 16%. Consoante Batista Jr. (2021), a baixa participação brasileira nos financiamentos do NDB era reflexo não só da crise econômica e política do país, mas também da queda na qualidade da representação brasileira na diretoria do Banco após a substituição de diplomatas por economistas despreparados.

necessidade de que o grupo produzisse “resultados concretos” para as populações dos países integrantes, de modo a poder contar com “o respaldo popular cada vez mais sólido e fortalecer-se” (BOLSONARO, 2019f, p. 2). Na Cúpula de Moscou, em 2020, afirmou:

Também quero dizer que o Brasil muito se orgulha de ter conduzido, no ano passado, a presidência de turno do BRICS, que teve como foco a cooperação intrabloco, com o propósito de alcançar os resultados concretos que beneficiassem nossas populações. É nosso dever promover o bem-estar e a prosperidade de nossos povos, sobretudo diante das dificuldades econômicas, sociais e sanitárias que enfrentamos hoje. Nossos governos são cobrados, com razão, pelo bom uso dos recursos financeiros e humanos, ainda mais escassos diante da crise provocada pela pandemia. Como líderes, devemos saber eleger prioridades e mostrar aos nossos cidadãos, com transparência e respeito a sua vontade, que o trabalho desenvolvido pelo BRICS também é motor para o emprego, a renda e a segurança de nossos povos (BOLSONARO, 2020, p. 2).

Mesmo sem a mesma ênfase apresentada nas administrações petistas, Bolsonaro não deixou de demandar reformas da governança global em seus discursos durante as reuniões dos BRICS (BOLSONARO, 2019e, 2020, 2021). A novidade é que estes passaram a incluir a OMC, em relação a qual o Brasil adotou uma posição mais alinhada aos EUA do que aos BRICS, e a OMS, com quem o presidente brasileiro se indispôs após contrariar as medidas propostas pela Organização para o combate à pandemia de Covid-19 (SANTOS, ALBUQUERQUE, 2020). As instituições de Bretton Woods deixaram de ser nominalmente mencionadas, mas o CSNU manteve a centralidade. O tema das reformas recebeu destaque na Cúpula de Nova Délhi, em 2021, depois de a reunião dos chanceleres dos BRICS em junho daquele ano ter resultado em uma Declaração Conjunta sobre o Fortalecimento e a Reforma do Sistema Multilateral (FRANÇA, 2021; MRE, 2021). Nas palavras do mandatário brasileiro:

A Declaração sobre o Fortalecimento e a Reforma do Sistema Multilateral, adotada pelos nossos Ministros de Relações Exteriores, em junho passado, defende mudanças na governança global, inclusive no Conselho de Segurança das Nações Unidas, na Organização Mundial de Saúde e na Organização Mundial do Comércio. Queremos também uma arquitetura financeira mais justa e por isso logramos dois dos mais concretos resultados de nossa cooperação: o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas do BRICS. Estamos empenhados no processo de revitalização das Nações Unidas e sublinhamos a urgência de avançarmos nas discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança, de modo a ampliar sua composição nas duas categorias de membros e a garantir maior representatividade do mundo em desenvolvimento. É com grande sentido de responsabilidade que o Brasil assumirá, a partir de janeiro de 2022, pela décima-primeira vez, assento não permanente no Conselho de Segurança (BOLSONARO, 2021, p. 1-2).

Além de demandar reformas nas instituições vigentes, o governo Bolsonaro manteve o pleito brasileiro nos BRICS por maior protagonismo no CSNU. Na reunião de ministros de relações exteriores do grupo em 2020, o chanceler Araújo afirmou:

Uma governança mais democrática precisa de um Conselho de Segurança da ONU reformado, com uma contribuição aprimorada e permanente de países como o Brasil. Se nós, como grupo, insistimos na importância da ONU, devemos reconhecer que sua eficácia e seu papel central no sistema multilateral dependem da eficácia, da representatividade e da legitimidade do Conselho de Segurança (ARAÚJO, 2020, p. 19-20).

Nesse ano, contudo, o governo Bolsonaro sofreu um grande revés, quando, pela primeira vez desde a criação dos BRICS, China e Rússia não externaram, na declaração final da Cúpula de Moscou, seu apoio à aspiração do Brasil (ao lado da Índia e da África do Sul) de desempenhar um papel mais protagonista na ONU. A ausência do apoio explícito no texto da declaração repercutiu nos meios de comunicação e também no próprio governo brasileiro (BERALDO, 2020), fazendo com que o presidente Bolsonaro viesse a cobrar seus parceiros:

Não há exemplo mais claro da necessidade de democratizar a governança internacional do que a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim como o BRICS alcança consensos e manifesta opiniões comuns em diversos temas, também é preciso que o BRICS se coordene para apoiar as legítimas aspirações de Brasil, Índia e África do Sul, a assentos permanentes no Conselho de Segurança (BOLSONARO, 2020, p. 2).

Na mesma direção, Araújo (2020, p. 20) complementou: “Caros colegas, a linguagem do BRICS sobre essa questão da reforma do Conselho de Segurança, que estamos discutindo, deve evoluir. Como grupo, o BRICS não pode continuar a contornar essa questão. Deve abordar claramente esse tópico para manter sua consistência e relevância política”¹⁹³.

Para além do plano discursivo, durante o governo Bolsonaro, o Brasil seguiu participando dos diferentes encontros, eventos e iniciativas promovidas pelos BRICS ¹⁹⁴

¹⁹³ O apoio chinês e russo às aspirações brasileira, indiana e sul-africana no CSNU reformado voltariam a aparecer na declaração final da Cúpula de Nova Délhi, em 2021 (BRICS, 2021).

¹⁹⁴ Como era de se esperar, dado o contexto pandêmico e a expansão temática vertiginosa nos anos anteriores, a inauguração de novos eventos e reuniões entre representantes de governos e da sociedade civil dos BRICS declinou entre 2019 e 2021. Entretanto, merecem destaque: i) Workshop do BRICS sobre Banco de Leite Humano; ii) Reunião Inaugural da Aliança das Mulheres Empresárias do BRICS; iii) Fórum de Presidentes de Cortes Supremas do BRICS; iv) Incubadora Internacional de Negócios de Jovens do BRICS; v) reunião de Reitores/Diretores de Academias Diplomáticas; vi) reunião de especialistas em Medicina Tradicional do BRICS; vii) reunião sobre Imunização e Vacinas contra o COVID-19 do BRICS; viii) Diálogo Acadêmico do BRICS sobre Saúde Global; ix) Simpósio sobre o Papel da Medicina Tradicional nas intervenções de saúde pública sobre o Covid-19 nos países do BRICS; x) Fórum de Alto Nível sobre Medicina Tradicional do BRICS; xi) Diálogo sobre Planejamento de Política Externa do BRICS (BRICS, 2019, 2020, 2021).

(BRICS, 2019; 2020; 2021). Sob a presidência brasileira em 2019, foram organizadas cerca de 116 reuniões entre ministros, autoridades governamentais de diferentes escalões e representantes da sociedade civil dos países integrantes do grupo (BRICS, 2019). O ano de 2019 também marcou a criação do Escritório Regional das Américas do NDB na cidade de São Paulo e de seu subescritório em Brasília (BRICS, 2019). No ano seguinte, o Brasil assumiu a presidência do Banco dos BRICS sob a figura de Marcos Troyjo, então secretário especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia, que se comprometeu a levar adiante, durante sua gestão, o processo de expansão do NDB com o ingresso de novos membros (MOREIRA, 2020).

No contexto pandêmico, a despeito da política desastrosa do governo Bolsonaro de combate à Covid 19 (SANTOS; ALBUQUERQUE, 2020), buscou-se, timidamente, aprofundar a cooperação na área da saúde através, por exemplo, do lançamento conjunto, pelos Ministérios de Ciência e Tecnologia dos BRICS, de uma chamada pública para o apoio de projetos de pesquisa em cooperação internacional para o enfrentamento do novo coronavírus, com ênfase nas áreas de novas tecnologias de diagnóstico, vacinas, medicamentos e sequenciamento genético do antígeno. Em acréscimo, o NDB emitiu títulos no mercado financeiro e ofereceu empréstimos emergenciais para o combate à Covid-19, concedendo ao Brasil¹⁹⁵ uma ajuda de US\$ 1 bilhão, os quais foram destinados para o pagamento do Auxílio Emergencial a cerca de 5 milhões de pessoas (UNGARRETI, 2020; BATISTA JR., 2021).

Outras iniciativas que puderam ser observadas nesse período foram: i) o Memorando de Entendimento entre Agências de Promoção de Exportações e Investimentos; ii) o Memorando de Entendimento sobre Mobilização de Investimento Privado entre Bancos de Desenvolvimento do BRICS; iii) o Memorando dos Bancos de Desenvolvimento do BRICS sobre Princípios para Financiamento Responsável; iv) o Memorando de Entendimento sobre cooperação do BRICS na área de Cultura Física e Esporte; v) o Acordo de Cooperação sobre Constelação de Satélites para Sensoriamento Remoto do BRICS; e vi) a Estratégia para a Parceria Econômica do BRICS para o período 2020-2025 (BRICS, 2019, 2020, 2021). Este último documento, segundo mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional em 2021, serviria como base para a ampliação da participação brasileira nos BRICS nos próximos anos, uma vez que “representa esforço conjunto de abordagem dos atuais desafios da economia

¹⁹⁵ Índia e África do Sul também foram contempladas com empréstimos no valor de US\$ 1 bilhão (UNGARRETI, 2020).

internacional e de busca de soluções conjuntas a crises, e para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio” (BRASIL, 2021, p. 132).

Todavia, houve também retrocessos, e a inconsistência da participação brasileira no BRICS se acentuou, sobretudo em função da política de alinhamento automático a Donald Trump implementada por Bolsonaro. Como vimos, uma das principais características comuns dos BRICS quando o grupo surgiu consistia em uma política externa autônoma e independente em relação à Washington. Ao romper com essa orientação, pelo menos enquanto Trump esteve no poder, Bolsonaro acabou gerando atritos em diversos posicionamentos comuns dos BRICS. Durante a confecção da declaração conjunta na 11ª Cúpula dos BRICS em Brasília, por exemplo, o governo brasileiro se opôs à inclusão de críticas à reforma da OMC propugnada pelos EUA, trabalhou para remover a defesa da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNWRA), que recebera apoio do grupo na Cúpula de 2018, e obteve menções críticas ao unilateralismo nas relações internacionais, ponto tradicionalmente abordado nos documentos produzidos pelos BRICS (MELLO; COLETTA, 2019). Não à toa, em janeiro de 2021, Mike Pompeo, que fora Secretário de Estado dos EUA no governo Trump, elogiou Bolsonaro por haver afastado o Brasil dos BRICS (IG, 2021).

Se, por um lado, é certo que o governo Bolsonaro seguiu usando o BRICS como uma plataforma para demandar reformas nas principais instituições internacionais, por outro lado, o presidente brasileiro acabou apequenando a participação do país nas cúpulas do grupo ao utilizá-las como palanque para se defender das críticas da comunidade internacional às políticas ambientais e de combate à pandemia de seu governo. Dessa forma, os objetivos estratégicos de política externa muitas vezes tiveram de ceder espaço para interesses eleitorais e corriqueiros da política doméstica. Ao invés de projetar a imagem do Brasil no concerto das nações, Bolsonaro se valeu dos BRICS para amenizar o isolamento internacional a que submetera o país, ao mesmo tempo em que fazia um aceno a sua base de apoio doméstica. A cúpula de Moscou, em 2020, foi talvez o evento em que a priorização da política doméstica em detrimento da externa no governo Bolsonaro tenha ficado mais evidente. Nela, o mandatário brasileiro dedicou trechos exclusivos de seu discurso apenas para se defender de críticas e atacar instituições internacionais, a exemplo da OMS

E um assunto muito particular do Brasil, tendo em vista os injustificáveis ataques que nós sofremos no tocante a nossa região Amazônica, apenas uma coincidência quando falei sobre a Amazônia da madeira o sinal caiu, com toda a certeza apenas uma coincidência. Mas dizer aos senhores, amigos do BRICS, que a nossa Polícia

Federal desenvolveu um método usando isótopo estável, tipo DNA, para permitir a localização da origem de madeira apreendida. Não apenas apreendida, o que é mais importante, a exportada também. Então, estaremos revelando nos próximos dias, países que tenham importado madeira de forma ilegal da Amazônia, e alguns desses países são os mais severos críticos ao meu governo tocante a essa região Amazônica. Creio que depois dessa manifestação que interessa a todos, porque não dizer ao mundo. Essa prática diminuirá e muito nessa região. [...] Desde o início da pandemia, alertei que a saúde e a economia deveriam ser tratadas simultaneamente e com a mesma responsabilidade. Nenhum país pode enfrentar essa situação excepcional sem dar atenção aos sinais vitais da economia. Assim agiu o Brasil. Desde o início também critiquei a politização do vírus e o pretensão monopólio do conhecimento por parte da OMS, Organização Mundial da Saúde, que necessita urgentemente, sim, de reformas. É preciso ressaltar que a crise demonstrou a centralidade das nações para a solução dos problemas que hoje acometem o mundo. Temos que reconhecer a realidade de que não foram os organismos internacionais que superaram os desafios, mas sim a coordenação entre os nossos países (BOLSONARO, 2020, p. 1, 2).

Ademais, na Cúpula dos BRICS sediada pelo Brasil em 2019, o governo Bolsonaro rompeu com a tradição do *outreach*, ao não promover o debate expandido do grupo com os países sul-americanos, destoando de Dilma que, em 2014, logrou organizar uma reunião conjunta dos BRICS com todos os chefes de Estado e de Governo da UNASUL, como visto anteriormente. Segundo Batista Jr. (2021), o declínio do prestígio brasileiro na região teria sido o motivo que levara o presidente Bolsonaro a desistir do *outreach*. Por fim, outra evidência do declínio da participação do Brasil no BRICS esse período foi o calote brasileiro ao NDB em janeiro de 2021, quando o país deixou de honrar o pagamento da penúltima parcela de US\$ 292 milhões para o aporte de capital do Banco (FERNANDES, 2021).

4.1.6. Mudanças de governo e mudanças na política externa brasileira em relação ao BRICS: Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro em perspectiva comparada.

Nada obstante ter havido mudanças na ênfase dos objetivos e na intensidade e qualidade de sua participação nos BRICS, o Brasil permaneceu neste grupo ao longo de todo o período estudado, perpassando os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. É certo que nem todos os objetivos da política externa brasileira inicialmente concebidos em relação aos BRICS foram preservados. O equilíbrio do poder mundial e, em particular, dos EUA, figurou como um aspecto importante nas administrações petistas, mas suscitou dúvidas sob o comando de Temer, e, definitivamente, foi abandonado com a ascensão de Bolsonaro. Temer e Bolsonaro priorizaram a dimensão econômica e comercial dos BRICS, relegando a um segundo plano as questões geopolíticas. Entretanto, os principais objetivos foram mantidos: a continuidade da participação brasileira no grupo e a demanda por reformas nas instituições vigentes da ordem internacional. De igual modo, a aspiração internacional do Brasil se

mostrou uma constante, muito embora no governo Bolsonaro o objetivo tenha sido muito mais contornar a situação de isolamento internacional em que o país se encontrava do que projetar poder ou exercer uma política de prestígio.

Também parece ter havido mudanças nas preocupações que cercavam os governantes brasileiros em relação aos BRICS. Apesar das poucas ou quase inexistentes referências encontradas em seus discursos, uma das questões problemáticas que pareciam mais afligir o governo Lula no início da formação do grupo era como transformar o acrônimo a princípio concebido no mercado financeiro em um organismo político relevante no plano mundial, dada a desconfiança generalizada que o BRICs despertara em um primeiro momento (STUENKEL, 2017). No governo Dilma, o foco pareceu recair nos obstáculos à institucionalização do grupo, seja de ordem doméstica ou internacional, como nos conta Batista Jr. (2021) a partir de sua experiência vivida nas tratativas para a criação do ACR. No governo Temer, o receio passou a incidir mais sobre as divergências internas dos BRICS, de sorte a evitar que as mesmas pudessem solapar a coesão do grupo. Por fim, no governo Bolsonaro, a preocupação era como demonstrar a utilidade pública da cooperação dos BRICS e corrigir algumas distorções desfavoráveis ao Brasil no NDB. Nenhuma dessas preocupações, no entanto, sinalizou qualquer questionamento, por parte das autoridades brasileiras, a respeito da pertinência ou não de o país permanecer nos BRICS.

Os instrumentos utilizados pelos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro na política externa em relação ao BRICS mantiveram-se os mesmos: estabelecimento de acordos de cooperação nas mais diversas áreas e participação dos diferentes eventos e reuniões do grupo, seja em nível governamental ou no âmbito da sociedade civil. As principais mudanças ocorreram na intensidade e qualidade dessa participação. Desde o governo Lula, a presença do Brasil no BRICS veio em uma ascensão até alcançar o seu ápice no governo Dilma. Ainda no final da administração petista, com o agravamento da crise política e econômica no Brasil, a participação do país perde ímpeto e, com a ascensão de Temer, entra em declínio diante da indicação de economistas pouco comprometidos com o espírito original dos BRICS para cargos importantes da representação brasileira. No governo Bolsonaro, esse declínio se acentua ainda mais, tendo como uma de suas expressões máximas o calote do Brasil ao NDB.

A tabela a seguir busca sumarizar os principais achados descritos e analisados nesta seção do capítulo.

Tabela 6: Correlação entre as mudanças de governo e as mudanças na política externa brasileira em relação ao BRICS.

Dimensões e níveis de mudança da política externa	Governo Lula (2003-2010)	Governo Dilma (2011-2016)	Governo Temer (2016-2018)	Governo Bolsonaro (2019-2021)
Objetivos	Criação do grupo BRICs	Expansão e Institucionalização dos BRICS	Manutenção e Fortalecimento dos BRICS	Manutenção e Fortalecimento (?) dos BRICS
	Cooperação de modo geral, com ênfase na seara financeira	Cooperação de modo geral, com ênfase na seara financeira	Priorização da Cooperação Econômica e comercial	Priorização da Cooperação Econômica e Comercial
	Reformas nas principais instituições internacionais (ONU, FMI e Banco Mundial)	Reformas nas principais instituições internacionais (ONU, FMI e Banco Mundial)	Reformas nas principais instituições internacionais (ONU, FMI e Banco Mundial)	Reformas nas principais instituições internacionais (ONU, OMC, OMS)
	Maior protagonismo internacional do Brasil	Maior protagonismo internacional do Brasil	Maior protagonismo internacional do Brasil	Maior protagonismo internacional/Contenção do isolamento internacional do Brasil
	Construção de uma ordem mundial multipolar	Construção de uma ordem mundial multipolar	Construção de uma ordem mundial multipolar (?)	
	Contenção da primazia dos EUA, sem confrontação direta	Contenção da primazia dos EUA, sem confrontação direta	Contenção da primazia dos EUA (?)	
Problemas	Relevância política do grupo	Obstáculos à institucionalização do grupo (domésticos/internacionais)	Divergências internas em torno de questões geopolíticas	Desfavorecimento do Brasil no NDB “Resultados concretos” para a população
Estratégia/ Instrumentos	Assinatura de Acordos, Memorandos, Convênios	Assinatura de Acordos, Memorandos, Convênios	Assinatura de Acordos, Memorandos, Convênios	Assinatura de Acordos, Memorandos, Convênios
	Participação em reuniões e eventos	Participação em reuniões e eventos	Participação em reuniões e eventos	Participação em reuniões e eventos
		Criação do ACR e NDB	Estabelecimento do Escritório Regional das Américas do NDB no Brasil	Inauguração do Escritório Regional das Américas do NDB no Brasil
Esforços/ Recursos	Diplomacia presidencial alta	Diplomacia presidencial muito alta	Diplomacia presidencial alta	Diplomacia presidencial alta
		Inauguração das reuniões informais no	Diminuição na qualidade da representação	Rompimento da tradição das reuniões ampliadas (<i>outreach</i>)

	G20		brasileira	Calote das contribuições ao NDB
Reorientação completa/ Ruptura	-			
Reorientação Incompleta	-			
Ajustes/ Continuidade	-	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, a participação brasileira nos BRICS vem assumindo cada vez mais contornos de uma política de Estado, ao resistir, pelos menos até agora, as injunções da política doméstica brasileira causadas sobretudo pela ascensão do governo Bolsonaro (BATISTA JR., 2022). A seguir, veremos alguns dos condicionantes que contribuíram para tanto.

4.2 O IMPACTO DAS MUDANÇAS DE GOVERNO E SEUS CONDICIONANTES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO BRICS.

4.2.1. Falhas Políticas

Especialmente nos primeiros anos, o surgimento do BRICS enquanto plataforma política despertou desconfiança e ceticismo entre autoridades, analistas e representantes da mídia no mundo, que passaram a duvidar da real capacidade do grupo de manter-se unido ao longo do tempo e exercer influência nos processos internacionais (PFEIFER, 2012; RAMALHO, 2012; RICUPERO, 2012; RIOS, 2012; SILVA, 2012; SENNES, 2012; BRUTCH; PAPA, 2013; O'NEILL, 2013; PANT, 2013; FLÔRES JR., 2015; STUENKEL, 2017). Segundo os mais críticos, as enormes diferenças políticas, econômicas, sociais e culturais entre os países integrantes¹⁹⁶, somadas a interesses divergentes e as suas rivalidades geopolíticas (sobretudo entre a China e a Índia), impediriam a efetiva coordenação de um

¹⁹⁶ Apenas para citar algumas das diferenças mais comentadas pelos críticos: i) regime político – Brasil, Índia e África do Sul são democracias, ao passo que China e Rússia aproximam-se mais de regimes semi-democráticos ou autocráticos; ii) segurança internacional – Rússia, China e Índia detêm ogivas nucleares, Brasil e África do Sul, não. Rússia e China são membros permanentes do CSNU, enquanto Brasil, Índia e África do Sul são apenas aspirantes ao posto. iii) geopolítica - China, Rússia e Índia possuem rivalidades geopolíticas com alguns de seus vizinhos regionais, ao passo que Brasil e África do Sul convivem pacificamente e buscam institucionalizar suas relações com o entorno regional; iv) econômicas – Rússia e China possuem uma economia com forte presença do Estado, enquanto Brasil, Índia e África do Sul são economias de mercado. A China baseia seu crescimento econômico em sua produção manufatureira hipercompetitiva, a Índia apoia-se em um parque provedor de serviços de tecnologia de informações, o Brasil constitui uma potência agroindustrial exportadora de commodities minerais e agrícolas, a Rússia sustenta seu desempenho econômico no setor de petróleo e gás, enquanto a África do Sul é produtora e exportadora de commodities em geral; v) culturais – Brasil e África do Sul possuem mais laços culturais com o Ocidente, ao passo que China e Rússia com o Oriente.

posicionamento comum dos BRICS nas principais discussões globais, o que, a médio e longo prazo, levaria à irrelevância ou até mesmo ao esfacelamento do grupo.

E, de fato, as divergências entre os integrantes dos BRICS constituem verdadeiros óbices para o aprofundamento da cooperação e concertação política do bloco. Para não correr o risco de tornar o texto mais extenso do que necessário, e também pelo simples motivo de que esta tese trata especificamente da política externa brasileira para os BRICS, e não de todos os países do grupo, elencamos a seguir algumas das principais divergências do grupo em que o Brasil esteve envolvido. Para começar pela seara financeira, onde a coordenação do bloco teve início, é preciso destacar que o BRICS não representou uma voz única nas demandas dos países emergentes durante a 14ª Revisão de Quotas do FMI, pois não contou com o total apoio da Rússia, que saiu prejudicada com a redistribuição de votos resultante das negociações (COZENDEY, 2012).

Em acréscimo, após a conclusão da 14ª revisão, que só veio a ser de fato implementada em 2016, os BRICS passaram a deter 14,18% dos direitos de voto, portanto, não o suficiente para bloquear as decisões mais importantes, que requerem 85% dos votos. Assim, embora constitua avanço importante, a reforma não assegurou uma representação proporcional ao peso desses países na economia internacional. Por essa razão, os BRICS seguiram pleiteando novas mudanças na distribuição de votos do FMI, mas, diante da forte resistência dos EUA, a 15ª Revisão de Quotas, realizada em 2020, não alterou a estrutura decisória do Fundo. Independentemente do alcance dessas reformas, a lógica neoliberal de imposição de condicionalidades continua incólume (COZENDEY, 2012).

Durante a eleição dos novos diretores do FMI e no Banco Mundial em 2012, os BRICS não conseguiram convergir em torno do lançamento de um candidato próprio ou do apoio a um representante de um país emergente. No caso do FMI, perseguindo seus interesses particulares em detrimento da concertação coletiva, o Brasil negou apoio ao candidato mexicano, que contava com suporte de quase todos os países da América Latina, pois o identificava com a ortodoxia neoliberal estadunidense e também em função da rivalidade com este país pela liderança latino-americana. Na mesma direção, a China preferiu apoiar a francesa Christine Lagard ao candidato mexicano por estimar que, criando laços com o *establishment* do FMI, conseguiria incrementar sua influência (direito de voto) mais facilmente dentro daquela instituição (LAÏDI, 2011; PANT, 2013).

As divergências e limitações da cooperação dos BRICS também atingem o NDB e o ACR, considerados os principais resultados até agora obtidos pelo grupo. Enquanto Brasil e

China são favoráveis à expansão do Banco com o ingresso de novos membros, a Rússia mostra-se reticente, pois teme a entrada de países desenvolvidos adversários, ao mesmo tempo que não quer ter de concorrer com os países em desenvolvimento o acesso aos empréstimos do NDB. A Índia, por sua vez, não revela grande entusiasmo ao passo que a África do Sul tende a neutralidade (BATISTA JR., 2021).

Até 2020, os recursos desembolsados e os valores dos empréstimos aprovados ficaram aquém da meta estabelecida na estratégia geral do NDB¹⁹⁷. Nos desembolsos já realizados, o Banco dos BRICS teve baixa participação na implementação dos recursos, que ficou a cargo exclusiva ou quase exclusivamente de outras entidades. Ademais, como já mencionado, há um desequilíbrio na distribuição dos recursos, com a China sendo a mais beneficiada até agora, e o Brasil, o menos. As operações do NDB seguem operando principalmente através do dólar, com apenas 26% dos projetos aprovados sendo denominados em moedas nacionais dos países integrantes. Destes, 20% foram feitos em moeda chinesa e nenhum na brasileira. O ACR, por sua vez, não conseguiu estabelecer seu secretariado permanente ainda, nem uma unidade de monitoramento. Apesar de operacional, o Fundo dos BRICS ainda não realizou nenhum empréstimo emergencial (BATISTA JR., 2021).

No mercado financeiro mundial, diante da desaceleração do crescimento econômico de seus integrantes e, no caso particular do Brasil, da profunda recessão em que o país mergulhara desde 2015, a “morte” dos BRICS chegou a ser anunciada em uma reportagem do jornal britânico Financial Times de 2016. No seu lugar, os gestores dos fundos de investimentos passaram a apostar suas fixas nas economias emergentes dos chamados TICKs, em alusão a Taiwan, Índia, China e Coreia do Sul. Nesse novo grupo, portanto, Brasil e Rússia, exportadores de *commodities*, cederam espaço para Taiwan e Coreia do Sul, com economias focadas em tecnologia (JOHNSON, 2016). Cinco anos depois, Jim O’Neil, que havia cunhado o acrônimo BRIC, disse estar desapontado com o grupo, especialmente em virtude do baixo desempenho econômico brasileiro e russo (O’NEIL, 2021).

Na seara da segurança internacional, os BRICs buscaram coordenar uma posição comum em relação à questão nuclear iraniana em 2010, emitindo declarações conjuntas que reconheciam o direito do Irã de produzir energia nuclear para uso pacífico - contanto que o país assumisse suas obrigações internacionais - e criticavam a adoção de medidas unilaterais contra Teerã. Ao invés disso, o bloco defendia uma solução pacífica por meio do diálogo

¹⁹⁷ Desde sua criação até 2020, o desembolso total do NDB somou apenas US\$ 2,2 bilhões, quando a estratégia geral do Banco definida em 2017 estabelecia a meta entre US\$ 8,75 bilhões e US\$ 10,8 bilhões para o mesmo período (BATISTA JR., 2021). Não a toa, em novembro de 2018, Jim O’Neil observou que “o Banco dos BRICS tem sido bastante decepcionante até agora, quase anônimo” (BROWN, 2018, s.p.)

político e diplomático e do aumento das negociações entre o Irã e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Entretanto, essa suposta visão comum do BRIC acabou se esvaziando quando, depois de inicialmente sinalizarem seu apoio na Cúpula de Brasília em 2010, Rússia e China, em articulação com os demais integrantes do Grupo de Viena (formado, além da Rússia, pelos EUA, França e AIEA), recusaram a proposta de intermediação brasileira, em colaboração com a Turquia, de criação de uma rota alternativa para o enriquecimento do urânio iraniano, e preferiram endossar, no lugar disso, uma nova rodada de sanções econômicas contra Teerã (HERZ et. al., 2012).

Ainda na frente securitária, nota-se que a proposta de reforma do CSNU visando torná-lo mais representativo e democrático com a inclusão de novos membros permanentes provoca divergências provavelmente não conciliáveis entre os BRICS : a China se opõe, entre outros motivos, em função de sua rivalidade geopolítica com a Índia; a Rússia preza pela manutenção do status quo, que lhe permite resguardar sua condição de potência no seleto grupo dos cinco membros permanentes; Brasil e Índia, esta com o apoio declarado dos EUA, são a favor da inclusão do Japão, oponente histórico da China. Desse modo, enquanto Brasil, Índia e África do Sul apresentam intenções mais reformistas, Rússia e China revelam um perfil mais conservador (SILVA, 2012).

É verdade que essas divergências não impediram que Moscou e Pequim externassem, nas declarações conjuntas do grupo, seu apoio à reforma do CSNU e às aspirações brasileiras, indiana e sul-africana de desempenharem um papel mais protagonista no Conselho. Sem embargo, mesmo esse tímido e vago apoio, que não deixa claro que papel exatamente seria esse (se na forma de um assento permanente ou não), corre o risco de não gerar consenso, como ocorreu em 2020, quando o apoio russo e chinês foi retirado do texto da declaração de Moscou.

No âmbito regional, as divergências afloraram em março de 2019, quando, em meio ao estopim da crise venezuelana, a Rússia decidiu enviar dois aviões militares (um jato e um cargueiro) para a Venezuela, transportando material bélico e uma centena de soldados, sob a justificativa de que o envio não tinha fins bélicos e era resultado da parceria técnico-militar entre os dois países. Paralelamente, a China enviou 75 toneladas de medicamentos para Caracas após o porta voz de sua chancelaria ter dito que os países latino-americanos eram soberanos para manterem relações com quem desejassem e que não eram quintal de ninguém, em referência implícita aos EUA. Em resposta, o chanceler Araújo se uniu a Trump ao criticar a presença dos russos em solo venezuelano, afirmando que estes deveriam partir o quanto

antes do país se o objetivo era manter o governo de Nicolás Maduro no poder (REUTERS, 2019).

Desde então, o governo Bolsonaro passou a pressionar para que os BRICS secundassem a posição brasileira de condenação ao governo Maduro e apoiassem a mudança de regime na Venezuela (CERIONI, 2019). Todavia, nenhum dos demais integrantes do grupo reconheceu o governo interino do autodeclarado presidente Juan Guaidó. Na reunião dos ministros de relações exteriores dos BRICS em 2020, Araújo (2020, p. 21, **grifo nosso**) afirmou:

A Venezuela se tornou um foco de crime organizado e terrorismo. Vive do tráfico de drogas e do tráfico de ouro. **Eu exorto os senhores, colegas, e a seus países, a ajudarem a encontrar uma saída para a Venezuela.** Todos nós aqui podemos desempenhar um papel fundamental. **Os senhores podem desempenhar um papel fundamental.** Não é do interesse de nenhum de nós manter a situação atual. O regime atual não é capaz nem está disposto a fornecer as condições para eleições livres e justas naquele país. **A solução, em nossa opinião, é que aqueles que detêm o poder atualmente renunciem e concordem com a formação de um governo de união nacional.** Nosso compromisso com o combate ao terrorismo, ou o **compromisso conjunto dos países do BRICS com o combate ao terrorismo, deve se traduzir em ajudar o povo venezuelano a sair de um regime** que apoia o terrorismo, vive dele e o usa como instrumento de poder estatal.

Em 2019, no âmbito das discussões em torno da reforma da OMC, o Brasil foi o único entre os demais integrantes do BRICS a não assinar a declaração sugerida pela Índia que rechaçava a proposta estadunidense de mudar os critérios de aplicação do Tratamento Especial Diferenciado (TED) de que gozam os países em desenvolvimento nas negociações da OMC. Isso porque, em troca do apoio estadunidense à candidatura brasileira para o ingresso na OCDE, o governo Bolsonaro acabou abdicando do TED nas tratativas comerciais futuras de que o Brasil venha a participar (SANTOS, 2019c).

Com efeito, os BRICS possuem interesses predominantemente divergentes na seara comercial. Enquanto Brasil e África do Sul, com uma agricultura avançada e competitiva, adotam uma postura agressiva na defesa de liberalização do comércio agrícola mundial, China e Índia, importadores e pouco competitivos no setor agrícola, ainda que compartilhem do interesse na redução/eliminação dos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos, atuam de forma bastante defensiva, buscando garantir a proteção e apoio necessários para os seus frágeis setores agrícolas. Por outro lado, Brasil e Índia, imensamente prejudicados pela política chinesa de desvalorização cambial durante a crise econômica mundial, são reticentes em negociar a liberalização de produtos manufaturados, diferentemente da China, que envia esforços nesse sentido.

Não à toa, a inundação dos mercados domésticos brasileiro, indiano e sul africano com bens industrializados chineses tem gerado grande celeuma nas relações comerciais destes países com a China, que, ao lado dos EUA, acusam-na de praticar comércio desleal. Para protegerem suas indústrias locais e reverter a tendência de reprimarização de suas economias, Brasil, Índia e África do Sul implementaram uma série de medidas anti-dumping contra os produtos provenientes da China (HERZ et. al., 2012; PANT, 2013; RIOS; VEIGA, 2013).

Além disso, o volume de comércio e de investimento intra-BRICS é pouco expressivo, com a China assumindo uma importância descomunal na economia dos demais BRICS (RAMALHO, 2012; BAUMANN, 2018). A propósito, um dos maiores riscos em torno dos BRICS consiste justamente na crescente assimetria de poder com a China (DESAI, 2013; BAUMANN, 2018). Apesar de os interlocutores chineses não demonstrarem arrogância e evitarem chamar demasiada atenção para si nas tratativas do grupo, como nos relata Batista Jr. (2021), o fato é que Pequim, embora ainda não tenha se valido disso, detém a maior capacidade de influência sobre o grupo, expressa, por exemplo, no seu maior poder decisório no ACR, no fato de a sede do NDB ter ficado em Xangai, de a China ter sido o país mais contemplado com os recursos do Banco e, em paralelo a isso, da maior parte dos projetos aprovados em moedas nacionais dos BRICS terem sido denominados em renminbi, como visto acima.

O receio do Brasil e dos demais integrantes do bloco, portanto, é o de que a China faça do ACR e do NBD um instrumento de projeção de poder de sua política externa em detrimento dos interesses coletivos do grupo. Jim O'Neill chamou a atenção para essas diferenças e para o peso da China no BRICS, ao dizer:

Uma das principais razões pelas quais tem sido difícil para os BRICS cooperarem é que eles não são muito parecidos. Quatro das cinco [...] são as economias emergentes mais importantes. Mas isso não é tanto uma semelhança: a China é maior do que todas as outras juntas. Seu crescimento corresponde ao surgimento de uma nova Índia a cada dois anos, ou de uma nova África do Sul em poucos meses. Mas além do tamanho, o que mais eles têm em comum? (O'NEILL, 2013, s.p.).

Além do NBD, a China liderou a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) em 2015, que, à semelhança deste, possui um capital inicial autorizado de US\$ 100 bilhões e um capital subscrito de US\$ 50 bilhões (BISWAS, 2015). Porém, diferentemente do NDB, que surgiu com o propósito de se tornar um banco global, mas ficou restrito aos seus membros fundadores, o AIIB, com sede em Pequim e, a princípio, com

escopo regional, já conta com 103 países membros aprovados¹⁹⁸ (BATISTA JR., 2021). O risco, portanto, é que o Banco dos BRICS não consiga se livrar da sombra produzida pelo banco asiático.

Mesmo assim, apesar de todos os problemas e riscos levantados acima, o fato é que o BRICS continuou existindo e seus líderes seguiram se encontrando regularmente pelo menos uma vez ao ano (duas vezes, até a eclosão da pandemia de Covid-19) desde sua criação até os dias de hoje. Com efeito, as periódicas reuniões de Cúpula e de distintas autoridades dos governos nacionais e de representantes da sociedade civil, atreladas à crescente ampliação dos temas de articulação do grupo e ao esforço constante de seus membros em promover a convergência de posicionamento através de Planos de Ação, contribuem para criar expectativas compartilhadas entre os BRICS acerca da recorrência dessa coordenação política na seara internacional e, dessa maneira, fomentar a institucionalização e continuidade do bloco (HERZ et. al., 2012). Como bem colocado por Fonseca Jr. (2012, p. 18), por si só, “as reuniões regulares de autoridades (em alto nível) já significam ganho para os cinco [países], na medida em que encontra foro privilegiado e exclusivo para trocar informações sobre a situação regional e mundial”.

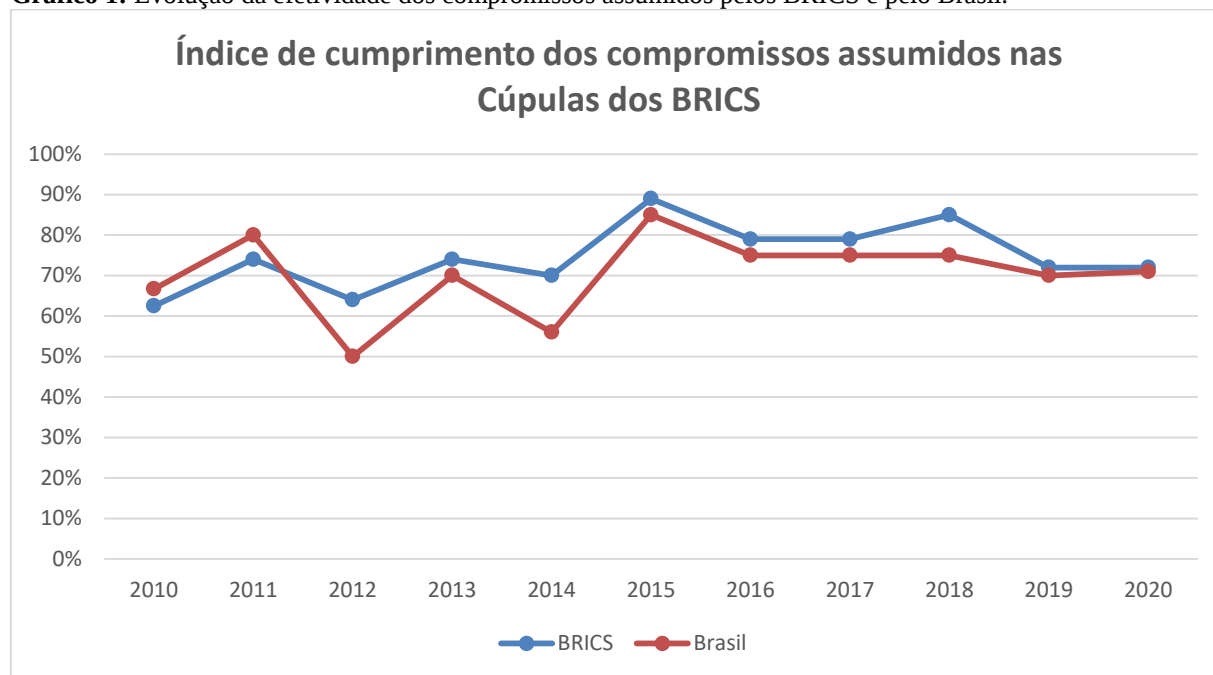
Além de propiciar um espaço privilegiado para a reivindicação de seus membros por maior poder de influência sobre o processo decisório global e ao status de grandes potências emergentes no concerto das nações, o BRICS tem logrado cumprir boa parte dos compromissos assumidos nas declarações conjuntas emitidas ao final de suas cúpulas. Isso é que mostra a evolução do índice desenvolvido pelo *think tank BRICS Research Group* para verificar a efetividade das declarações do grupo apresentada no gráfico 1 da página seguinte. A metodologia utilizada para avaliar o cumprimento das declarações baseia-se em uma escala que varia entre -1, 0 e 1, e também em uma porcentagem entre 0% e 100%, na qual +1 indica cumprimento total (100%) do que foi estabelecido na declaração, -1, a inexistência (0%) de qualquer ação concreta no cumprimento da declaração, e 0, o cumprimento parcial (50%) do que foi acordado nas cúpulas dos BRICS.

O exame do gráfico revela não só que esse índice esteve acima de 50% no período observado quando os BRICS são tomados em conjunto, como também a própria participação brasileira, após oscilar e alcançar um ápice no final do governo Dilma, apresentou uma tendência alta e mais ou menos constante no que toca o cumprimento dos compromissos firmados com os demais parceiros do bloco. Ou seja, apesar da ascensão dos governos Temer

¹⁹⁸ Desses, 20 ainda precisam completar os procedimentos legais para ingressar no AIIB (BATISTA JR., 2021).

e Bolsonaro, o Brasil de fato seguiu comprometido com a cooperação e articulação política dos BRICS, os quais, de modo geral, continuaram envidando esforços para a manutenção das inúmeras iniciativas promovidas pelo grupo.

Gráfico 1: Evolução da efetividade dos compromissos assumidos pelos BRICS e pelo Brasil.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos em BRICS Information Centre/*BRICS Research Group*.

Nada obstante suas limitações, os resultados obtidos da cooperação dos BRICS não podem ser de todo descartados. A conclusão da 14ª Revisão de Quotas do FMI, para a qual a concertação do bloco no âmbito do G20 foi fundamental, fez do Brasil uma das nações mais beneficiadas pela redistribuição de votos, concedendo ao país um aumento de 0,36% em suas cotas¹⁹⁹. O fato de os BRICS não terem ganho poder de veto no FMI e o resultado da 14ª e 15ª Revisão de Quotas do FMI ter ficado aquém das demandas feitas pelo grupo, não o impediram (pelo contrário, incentivaram) de continuar pleiteando novas reformas da governança financeira mundial, por meio da elaboração de uma nova fórmula de quotas que conceda maior representatividade aos países em desenvolvimento, assunto que deverá ser discutido na 16ª Revisão de Quotas (BRICS, 2020, 2021). Destarte, um dos principais

¹⁹⁹ De acordo com Cozendey (2021), os maiores beneficiários da reforma foram: China (1,02%), Coreia do Sul (0,65%), Índia (0,50%), Brasil (0,36%), Japão (0,33%), México (0,31%), EUA (0,29%), Espanha (0,26%), Cingapura (0,19%) e Turquia (0,16%). Os maiores perdedores foram: Reino Unido (-0,52%), França (-0,52%), Arábia Saudita (-0,34%), Canadá (-0,31%), Rússia (-0,29%), Países Baixos (-0,25%), Bélgica (-0,22%), Suíça (0,17%), Austrália (-0,16%) e Venezuela (-0,13%).

motivos que fez com que o BRICS surgisse lá nos anos 2008-2009 continua existindo, o que faz com que a articulação do grupo também continue sendo necessária.

De igual modo, está longe de poder ser considerada um fracasso a criação do ACR e do NDB. A despeito de ainda não ter sido acionado para um socorro emergencial, o ACR já realizou, com sucesso, três testes de funcionamento, nos anos 2018, 2019 e 2020, visando garantir a prontidão operacional do mecanismo em caso de solicitação de apoio. Ademais, em 2017, foi estabelecido um sistema de troca de informações, intitulado Sistema de Troca e Informações Macroeconômicas do ACR, que talvez possa vir a se transformar em uma unidade de *surveillance*, o que daria condições para que o Fundo do BRICS se torne mais independente do FMI. (BATISTA JR., 2021). Nas palavras de Batista Jr. (2021, p. 283), “por essas informações, ainda que modestas, percebe-se que a iniciativa [ACR] continua a avançar e que os nossos esforços não foram, afinal, em vão”.

No que diz respeito ao NDB, apesar do seu potencial estar sendo subutilizado, sua simples existência representa um marco nas relações internacionais, uma vez que foi o primeiro banco multilateral, além do Banco Mundial, a surgir no mundo. A despeito da lentidão inicial, os desembolsos do banco aumentaram bastante desde 2019 e foram utilizados pelos países integrantes no combate à pandemia de Covid-19. De igual modo, a emissão de títulos do NDB foi incrementada consideravelmente, sobretudo com o lançamento do Bônus para o Combate do Coronavírus em abril de 2020 (BATISTA JR., 2021). Por fim, o NDB logrou uma boa pontuação pelas principais instituições internacionais de risco de crédito, tais como *S&P Global Ratings* (AA+), *Fitch Ratings* (AA+), *Japan Credit Rating Agency* (AAA) e *Analytical Credit Rating Agency* (AAA) (NDB, 2021). Em síntese, como observa Batista Jr. (2021, p. 326):

Apesar de tudo, o NDB alcançou alguns resultados significativos, ainda que lentamente. O capital vem sendo integralizado dentro, em alguns casos até antes, do cronograma previsto, alcançou-se um rating de crédito favorável, e o número de projetos aprovados, os desembolsos e as emissões de títulos aumentaram desde 2019. O banco está apenas começando e tem grande potencial.

O fato de o BRICS continuar existindo a despeito das avaliações pessimistas dos agentes do mercado financeiro apenas evidenciam a resiliência do grupo, que há muito deixou de ser um mero acrônimo para investidores estrangeiros. A despeito de rivalidades geopolíticas entre os integrantes do bloco, não se observou, no período em estudo, nenhuma crise diplomática que viesse a resultar no rompimento das relações entre os países e na configuração de uma janela de oportunidade para a introdução de políticas alternativas, como

ocorreu no caso da UNASUL e a crise venezuelana. O governo Bolsonaro e seus aliados políticos até chegaram a criar algumas escaramuças com a China, como veremos mais adiante, mas em nenhum momento as autoridades de ambos os países cogitaram publicamente a possibilidade de rompimento das relações diplomáticas.

Isso posto, do ponto de vista da primeira dimensão do conceito de McConnell (2015) de falhas políticas, qual seja, a não consecução do objetivo planejado inicialmente pela política do *status quo*, observamos que a confrontação das evidências arroladas acima não nos permite chegar a um parecer conclusivo a respeito da magnitude das falhas políticas dos BRICS em geral e da política externa brasileira em relação ao grupo especificamente. Em boa medida, o resultado da avaliação depende do aspecto que se deseja enfatizar, ou, traduzindo para um adágio popular, trata-se de enxergar o copo meio vazio ou meio cheio.

Se existe ambiguidade nessa dimensão do conceito, o mesmo não pode ser dito em relação à segunda dimensão, igualmente importante para a identificação de falhas políticas, a saber: a contestação da política do *status quo* por parte da oposição e/ou até mesmo de integrantes do próprio governo. Nesse quesito, verifica-se que a política externa brasileira em relação ao BRICS não perdeu suporte doméstico ao longo dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. No período em estudo, foram realizadas poucas reuniões e audiências públicas na CRE da Câmara dos Deputados (2) e do Senado Federal (2) com o fito de discutir os BRICS (CRE, 2014b, 2017, 2019b, 2020). Nelas, o tema de debate teve por finalidade apenas esclarecer informações sobre o papel do bloco na política internacional, a criação e o funcionamento do NDB e do ACR, as principais iniciativas conduzidas pelo grupo, etc. Em nenhuma das reuniões se discutiu a pertinência de o Brasil seguir participando dos BRICS. Pelo contrário, o objetivo do requerimento da audiência pública organizada pela CRE da Câmara dos Deputados em 2019, por exemplo, foi justamente discutir as “ações políticas, diplomáticas, legislativas e comerciais que possam contribuir para o fortalecimento do BRICS” (CRE, 2019b, p. 1).

Outra evidência da preservação do suporte doméstico à política externa brasileira em relação ao BRICS foi a rápida aprovação no parlamento dos acordos que estabeleceram o ACR e o NDB (menos de um ano), e o Escritório Regional das Américas do NDB (um ano e cinco dias). A votação dos três acordos não gerou polêmica e foi feita de maneira simbólica. Os tratados do ACR e do NDB foram aprovados por unanimidade tanto na Câmara quanto no Senado. Embora no plenário da primeira Casa os deputados do PSDB e PSB, Luís Carlos Hauly e Heráclito Fortes, respectivamente, tenham feito ponderações a respeito da assimetria

nas relações comerciais com a China e da incapacidade do governo Dilma em honrar seus compromissos com os organismos multilaterais, nenhum deles se posicionou contra a aprovação do Fundo nem do Banco²⁰⁰ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

No Senado Federal, os parlamentares tucanos de oposição ao governo, inclusive o então senador Aloysio Nunes, chegaram até mesmo a tecer elogios a essas iniciativas durante a discussão da matéria na CRE (CRE, 2015f). No plenário, a senadora do PP, Ana Amélia, sem se posicionar contra o ACR, destacou a importância da transparência dos recursos públicos investidos no Fundo e que o Brasil não se transformasse em apenas um ator coadjuvante da Rússia e da China. Tirando isso, o restante da discussão da matéria foi desviada para a questão dos investimentos do BNDES no exterior²⁰¹ (SENADO FEDERAL, 2015).

No que toca a votação do Escritório Regional das Américas do NDB, as lideranças de todos os partidos da Câmara dos Deputados orientaram suas bancadas a votar favoravelmente pela aprovação do acordo, com exceção do PTB e do Novo. O líder do PTB, Pedro Lucas Fernandes, sem dar justificativa, orientou o voto pelo não, ao passo que Marcel Van Hattem, líder do Novo, liberou os deputados de sua bancada a votarem como pretendessem, demonstrando receio com despesas públicas adicionais que futuros governantes brasileiros poderiam vir a ter com o NDB (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). No Senado federal, o relator Antonio Anastasia (PSD), ao ler seu parecer, adiantou que o projeto não levantava muita polêmica, haja visto não terem sido propostas emendas ao parecer. E, com efeito, a matéria não suscitou discussão alguma e foi aprovada a toque de caixa (SENADO FEDERAL, 2020).

Em parte, a ausência de críticas contundentes à política externa brasileira em relação aos BRICS no plano doméstico se deve ao fato de a participação do Brasil no bloco estar se tornando cada vez mais um assunto suprapartidário (BATISTA JR., 2022). A seguir, veremos essa questão mais de perto.

4.2.2 Políticas Alternativas

Assim como nos casos da UNASUL e do AST, não mudaram muito as ideias de Lula e Dilma em relação aos países em desenvolvimento e, particularmente, aos BRICS. Em 2002, antes mesmo de terem sido iniciadas as primeiras tratativas políticas em torno do bloco, o

²⁰⁰ A aprovação dos acordos do ACR e do NDB foi votada no mesmo dia na Câmara dos Deputados.

²⁰¹ A aprovação dos acordos do ACR e do NDB foi votada no mesmo dia no Senado Federal.

programa de governo de Lula já propunha aproximar-se da África do Sul, Índia, China e Rússia com vistas a demandar reformas nas principais instituições da ordem internacional vigente:

Nosso governo conduzirá a aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia. Trata-se de construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial (PT, 2002, p. 7).

Nas eleições seguintes, Lula não fez menção direta aos países BRICS, mas prometeu que seu governo fortaleceria as relações sul-sul, com ênfase particular aos países do continente africano, e manteria “suas iniciativas em favor de [uma] ordem econômica, financeira e comercial mais justa que beneficie países pobres, e em desenvolvimento, ao mesmo tempo que reduz as atuais assimetrias mundiais”. Em acréscimo, Lula comprometeu-se a lutar pelo multilateralismo nos fóruns internacionais e pela reforma do CSNU, reivindicando uma vaga permanente para o Brasil (PT, 2006, p. 14).

Em 2010, seguindo o legado de Lula, e agora com os BRICs já formalmente constituídos, Dilma preconizou o fortalecimento das relações sul-sul, sobretudo com os países africanos, a ênfase especial à cooperação com o BRIC e o IBAS, bem como a solidariedade com os países pobres e em desenvolvimento. Baseando-se na defesa do multilateralismo e da democratização das relações internacionais, a candidata petista propugnou reformas no FMI, Banco Mundial e ONU, nomeadamente o CSNU (PT, 2010a; 2010b).

Nas últimas eleições presidenciais de que participou, Dilma voltou a dizer que seu governo daria ênfase especial às relações com a África, com os países asiáticos, destacando a China como principal parceiro comercial do Brasil, e com os países árabes. Porém, no que pode ser vista como uma pequena inflexão para aplacar as críticas da oposição, a líder petista ponderou que “a importância dada aos países do sul do mundo, que tem expressão concreta nos BRICS, não significa desconsiderar os países desenvolvidos”. Por fim, Dilma seguiu demandando reformas no FMI, Banco Mundial e ONU, “cuja governança hoje não reflete a atual correlação de forças global”. Nesse sentido, a política externa brasileira “tem sido e continuará sendo mais do que um instrumento de projeção do Brasil no mundo. Trata-se de um elemento fundamental de nosso projeto de nação”. (PT, 2014, P. 25).

Como visto, o documento Uma Ponte para o Futuro, que serviu de programa de governo para a administração Temer, pouca falava sobre política externa e, especificamente

sobre os BRICS e as coalizões do Sul Global, nenhuma palavra foi dita, o que, por si só, já pode ser encarado como um indicativo da menor importância que o presidente mdbista pretendia dar ao bloco (PMDB, 2015).

Todavia, quando analisamos os programas de governo do PSDB, cujos líderes assumiram o comando da chancelaria brasileira no governo Temer, vimos que estas, de modo geral, não propunham revisões profundas nas relações com os países em desenvolvimento, pelo contrário, na maioria das vezes, reforçavam a importância desses países. Ademais, embora com menos ênfase do que os programas petistas, as propostas tucanas também propugnavam reformas na ordem internacional vigente. Em 2014, ao mesmo tempo em que prometia atenção especial às relações com a Ásia e com os EUA, o programa de governo de Aécio Neves defendia a ampliação e diversificação das relações com os países em desenvolvimento. A despeito de pregar “o princípio da moderação”, o candidato psdebista reforçou a aspiração internacional do Brasil ao dizer que, no âmbito das organizações internacionais,

ampliar e dinamizar sua ação diplomática nos temas globais, como mudança de clima, sustentabilidade, energia, democracia, direitos humanos, comércio exterior, assim como novos temas, como terrorismo, guerra cibernética, controle da internet, e nas questões de paz e segurança, inclusive nas discussões sobre a ampliação do Conselho de Segurança (PSDB, 2014, p. 56)

Em 2010, o programa de governo de Serra adotou um tom mais crítico em relação à Pequim, ao considerar como um desvio da política externa de Lula o reconhecimento da China como uma economia de mercado. Em acréscimo, Serra defendeu que a diplomacia brasileira deveria “retornar ao leito normal, com a continuidade necessária”, mas “sem grandes protagonismos”. Afirmou ainda que a defesa dos interesses do país deveria ser a referência de um “trabalho pragmático” que visasse, entre outros fins, “corrigir o curso de ações onde a **capacidade de influência do Brasil no cenário internacional foi superdimensionada**”, em referência implícita às administrações petistas (PSDB, 2010, p. 164, **grifo nosso**). Em relação ao BRICS, disse apenas que “a intensa participação do Brasil nas discussões sobre temas globais [...], no Grupo dos 20 e no BRIC”, exigiriam “uma definição clara de nossos interesses e respostas rápidas e transparentes aos desafios apresentados por essa nova situação” (PSDB, 2010, p. 166). Nada obstante o conjunto dessas ideias, o programa de governo tucano nas eleições de 2010 também prometeu “manter a prioridade nas relações com os países em desenvolvimento”, bem como “dar continuidade para a reforma do Conselho de Segurança para a ampliação do número de membros

permanentes”, contanto que se buscasse evitar “medidas custosas em busca de prestígio para o apoio à candidatura brasileira” (idem).

Em 2006, o programa de governo de Alckmin propunha não descuidar das ligações, interesses e obrigações históricas do Brasil com os países menos desenvolvidos; explorar mercados não tradicionais e ampliar o comércio com os países em desenvolvimento (comércio sul-sul); assim como expandir o relacionamento com os países de escala continental, a exemplo da China, a Índia, a Rússia, “com base na reciprocidade de interesses e não na ilusão ideológica de que são ‘aliados naturais’”, em referência implícita ao governo Lula, que considerava esses países parceiros naturais do Brasil (PSDB, 2006, p. 141-142). Ainda que falasse em “realismo de objetivos”, o programa tucano não escondia uma visão de grandeza do Brasil, que, “por sua escala e peso”. “é, ao mesmo tempo, um país com interesses gerais no mundo e com interesses específicos” (PSDB, 2006, p. 140). Nesse sentido, era “legítimo e razoável que o Brasil possa almejar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, em eventual processo de ampliação daquele organismo”, muito embora a prioridade devesse ser aproximar-se da OCDE ou ingressar em um G8 ampliado (PSDB, 2006, p 142).

Por fim, na primeira candidatura de Serra à presidência em 2002, o programa de governo tucano propugnava: “intensificar os laços políticos, econômicos e culturais com a Rússia e, na Ásia, entre outros países, com a China e a Índia, com vistas, entre outros objetivos, a aprofundar os esforços em defesa da paz, do multilateralismo e do livre comércio”; “elevar o perfil da presença brasileira nos grandes centros de decisão”; “defender com firmeza a reforma das instâncias decisórias da comunidade internacional, de modo a assegurar a participação dos países em desenvolvimento no encaminhamento das grandes questões internacionais” (PSDB, 2002, p. 71-72). O documento prosseguia dizendo que “a ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com aumento dos assentos permanentes e não-permanentes, continua a ser um imperativo” e que “o Brasil se considera apto a cumprir as responsabilidades que lhe venham a caber em um Conselho de Segurança reformado, que passe a ter condições de maior legitimidade e representatividade” (PSDB, 2002, p. 72).

Apesar de diferentes ênfases e prioridades, tanto os programas de governo do PSDB quanto do PT possuem em comum a visão de que o Brasil é um ator global (*global player*) e que, portanto, deve relacionar-se com os diversos países do mundo (*universalismo*) na busca pelo desenvolvimento nacional e por maior influência sobre os processos internacionais

(*multilateralismo*). Na verdade, o universalismo e multilateralismo são dois princípios elementares da identidade internacional do Brasil e costumam estar associados à aspiração do país por se tornar uma grande potência no concerto das nações (SARAIVA, 2010a).

Com efeito, de acordo com Lima (2005; 2018), desde o início da formação nacional do país, as elites brasileiras compartilham a crença de que o Brasil está destinado a ter um papel significativo na cena internacional, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da “liderança natural” entre os vizinhos. Nas palavras da autora, “obter o reconhecimento internacional das potências e dos pares sempre foi um objetivo compartilhado entre os diversos segmentos das elites, ainda que não necessariamente houvesse consenso com respeito aos meios para alcançá-lo” (LIMA, 2012, p. 8). O exemplo mais emblemático dessa aspiração internacional consiste no pleito brasileiro a ocupar um assento permanente primeiro na Liga das Nações e, depois da segunda guerra mundial, no CSNU. Ainda que possa ter havido mudanças no grau de prioridade que lhe foi concedido, tal anseio perpassou diferentes momentos históricos e governos de distintas estirpes partidárias (SARAIVA, 2010a).

No mesmo diapasão, Merke (2008) argumenta que a ideia do Brasil potência e do excepcionalismo brasileiro na política mundial é um traço comum das duas grandes tradições históricas do pensamento diplomático do país, mudando apenas a estratégia pela qual esse objetivo pode ser alcançado. Assim, enquanto a tradição realista-liberal preconiza um maior alinhamento aos EUA e ao *mainstream* internacional, a tradição realista-desenvolvimentista postula maior autonomia em relação à Washington por meio da busca da diversificação das relações exteriores com os países do Sul. Ainda que com nuances diferentes, essas visões parecem ter perdurado no tempo, como é possível observar na resposta do ex-chanceler Celso Amorim, quando este foi indagado sobre a existência de divisões internas no Itamaraty:

Eu acho que os diplomatas, sobretudo, assim, não só os mais jovens, mas os **diplomatas**, eles **querem muito ver o Brasil valorizado**, né? E eles **não percebiam muitos que o Brasil podia se valorizar atuando autonomamente**, né? Eu acho que é uma **herança de tempos passados, que a melhor valorização que o Brasil poderia ter é ser aliado preferencial dos Estados Unidos**. Isso é uma visão embutida em muitos! E outros - e aí que você pode dizer, não é questão de ser liberal ou não só na economia, não só isso - e **outros diziam que: “Não, olha, o Brasil pode ter uma posição independente, e aí até os Estados Unidos vão nos valorizar mais”**, que eu acho que foi o que aconteceu [no governo Lula] (AMORIM, 2015, s.p., **Grifo nosso**)

Desse modo, a corrente de pensamento diplomático realista-desenvolvimentista, ou autonomista-nacional, conforme a representação teórica de Saraiva (2010a), está mais ligada às ideias do PT e tornou-se dominante nos governos Lula e Dilma, tendo como seus expoentes

no Itamaraty Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, com Antonio Patriota dando continuidade ao legado. Ao passo que a corrente realista-liberal, ou institucionalista pragmática, nos dizeres de Saraiva (2010a), está mais próxima do pensamento internacional do PSDB, tendo predominado no governo Cardoso, a partir dos chanceleres Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer²⁰². Ao que tudo indica, essa corrente voltou a se tornar dominante no governo Temer, com a nomeação de lideranças do PSDB para o comando do Itamaraty e o retorno de aliados ou simpatizantes do governo Cardoso, como o embaixador Sergio Amaral, que, como vimos, foi indicado para a embaixada brasileira em Washington, e o diplomata Paulo Roberto de Almeida, que, depois de anos de ostracismo nas administrações petistas, com a chegada de Temer à presidência passou a ocupar o cargo de diretor do IPRI, vinculado ao MRE.

Voltando para o BRICS, percebe-se, pois, que a criação do grupo se alinha perfeitamente ao pensamento diplomático dominante nos governos Lula e Dilma, os quais almejavam exercer maior protagonismo internacional ao mesmo tempo em que buscavam balancear, ainda que de maneira branda e sem romper as relações amistosas, a primazia estadunidense nos marcos de uma ordem internacional multipolar, ou, nos termos de Patriota, na multipolaridade “benigna”. Em contraste, o espírito original dos BRICS parece não se coadunar tão bem com o pensamento internacional das lideranças do PSDB que, de repente, teriam preferido buscar projeção internacional através de outros organismos mais vinculados ao *mainstream* internacional, à semelhança da proposta de Alckmin em 2006 de aproximar-se da OCDE, ou como de fato o governo Temer acabou fazendo em 2017, ao oficializar o pedido de ingresso brasileiro nesta organização. Sem embargo, o BRICS atendia, e ainda atende, à aspiração internacional do Brasil, aspiração essa também compartilhada pelo PSDB e pelos institucionalistas pragmáticos. Acreditamos que esta foi uma das principais razões pelas quais o governo Temer e seus aliados tucanos na chancelaria brasileira sequer chegaram a cogitar a possibilidade de retirar-se dos BRICS.

Porém, outro aspecto que divide o pensamento diplomático brasileiro diz respeito à percepção que se tem dos recursos de poder do país e, por conseguinte, de sua capacidade efetiva de influenciar a ordem internacional sem comprometer seus interesses mais imediatos. A discussão gira em torno da tese elaborada pelo diplomata e chanceler brasileiro no início dos anos 80, Ramiro Saraiva Guerreiro, segundo a qual, o Brasil não possuiria excedentes de poder ao ponto de dar-se ao luxo de errar em sua política exterior, de tomar iniciativas que

²⁰² Para ver mais sobre as correntes de pensamento diplomático nos governos Cardoso e Lula, especialmente na relação com os EUA, ver Santos (2018).

levasse à erosão de sua credibilidade ou confiabilidade. Assim formulada, a tese da ausência de excedente de poder apresenta-se como um imperativo de cautela, de atenção à necessidade de resguardar a credibilidade da política exterior, bem como de reforçar a unidade de propósitos no plano interno, condições essenciais para a construção do poder nacional de um país que não ocupa uma posição de centralidade no sistema internacional ou não é percebido pelos demais como um parceiro indispensável do qual dependeriam para alcançar interesses vitais (CRUZ, 2014). Ou seja, segundo Cruz (2014, p. 131):

[...] o chanceler do governo Figueiredo [Ramiro Saraiva] não pretendia sugerir [com a tese da ausência de excedentes de poder] que o Brasil não tivesse nenhum poder. [...] Buscava, isto sim, advertir-nos de que nosso poder não era tanto que tornasse irrelevantes nossos eventuais erros ou nossa possível falta de união interna. Era como se nos dissesse: sejamos sérios e unidos em nossas posições, pois se faltarmos à seriedade ou se corroer-se nossa união, nosso poder externo – que existe, mas não é infinito – sofrerá.

Em contraposição a tese de Saraiva Guerreiro, o governo Lula e seus aliados no Itamaraty comungavam uma visão de país forte (LIMA, 2005, 2012), capaz de exercer “uma política externa ativa e ativa”, nos dizeres de Amorim (2015). De acordo com Cruz (2014), a crítica formulada pelo chanceler de Lula não se dirigia tanto ao conteúdo teórico da tese de Saraiva Guerreiro, mas, principalmente, a certos usos que dela fazem para se justificar uma atitude prática que supostamente seria incompatível com a posição que o Brasil passou a ocupar na primeira década do século XXI.

[...] a doutrina da ausência de excedente de poder, proposta originalmente no contexto dos anos 1980, [...] seguiu sendo empregada, em contexto histórico diverso, para justificar uma postura acanhada ou mesmo omissa no tabuleiro político internacional. Essa perspectiva da ausência de excedente de poder invoca vários tipos de argumentos, inclusive a existência de desigualdades sociais internas, que impediriam uma atuação internacional mais ativa. Esse argumento desconhece que, por um lado, muitas dessas desigualdades estão sendo enfrentadas com sucesso, e que, por outro, algumas das soluções para os problemas do nosso desenvolvimento passam por uma atitude ativa de defesa de nossos interesses pela criação de uma multipolaridade em fóruns como a OMC, o FMI etc. A doutrina do excedente de poder assume também formas mais sutis: é o caso daqueles que ressaltam a insuficiência dos meios militares, o chamado “poder robusto”, e sugerem que o Brasil concentre sua projeção externa no chamado “poder brando”. Esta, entretanto, é uma falsa contradição (AMORIM, 2013b, p. 303)²⁰³.

²⁰³ Em plena sintonia com Celso Amorim, Guimarães (2001, p. 11), postulava que “a vulnerabilidade de natureza ideológica decorre da aceitação resignada pelas elites dirigentes e intelectuais da existência de uma suposta ‘escassez de Poder’ do Brasil e de um sentimento difuso e timorato de inferioridade de toda ordem em relação às Grandes Potências, da hegemonia de difusão da visão dessas Potências entre as elites e na população em geral, por meio das grandes empresas de mídia, e da hegemonia cultural americana na sociedade brasileira. [...] O Brasil não é um micro, mini, pequeno ou médio Estado. O Brasil figura nas listas dos dez países de maior território, de maior população, de maior PIB do mundo, em companhia apenas de dois outros Estados, que são a

Ao criticar a tese da falta de excedente de poder, Celso Amorim buscava assinalar que algumas das críticas dirigidas à política externa por ele encabeçada se moviam dentro de um paradigma no qual uma preocupação excessiva com a limitação do poder brasileiro tendia a levar “àquela velha opinião” de que um protagonismo proporcional à dimensão do Brasil seria “inútil e até mesmo perigoso” (CRUZ, 2014):

Nossa política externa enfrentou aquela “velha opinião” de que exercer, na cena internacional, o protagonismo compatível com a nossa grandeza – econômica, política e cultural – seria inútil ou mesmo perigoso. O Brasil soube desafiar o falso paradigma de que nossa política externa deveria pautar-se pela noção da “limitação de poder”. [...] nossa política externa derrubou “aquela velha opinião” de que o Brasil precisa pedir licença para agir nas relações internacionais (AMORIM, 2011, p. 273).

Essa visão de país forte também estava presente no primeiro chanceler de Dilma:

O Brasil, além do vigor de sua democracia, de seus avanços sociais e econômicos e de sua longa trajetória de paz, reúne características outras, associadas também a áreas estratégicas, que nos habilitam a participar com especial autoridade dos processos de transformação internacionais em curso (PATRIOTA, 2010, s.p.).

Por outro lado, consoante Lima (2005, 2012), Saraiva (2010a), Cruz (2014) e Santos (2018), os chanceleres de Cardoso, Lampreia e Lafer, mostravam-se adeptos à tese da ausência de excedente de poder²⁰⁴. E as propostas de governo do PSDB analisadas acima também sugerem que as lideranças tucanas compartilhavam essa visão, sendo emblemáticas nesse sentido as promessas de campanha de Serra em 2010 de esquivar-se de “grandes

China e os Estados Unidos. Além disto, o Brasil é o terceiro país do mundo quanto ao número de vizinhos e possui fronteiras terrestres e marítimas das mais longas, sendo estas acessíveis durante todo o ano. O Brasil apresenta unidade lingüística e ausência de conflitos étnicos, religiosos e de fronteiras; não existem populações estrangeiras irredentas em seu território. Assim, a situação e o potencial brasileiros não podem ser comparados à situação e ao potencial de países médios e muito menos ao de países pequenos e assim, por definição, as políticas adequadas ao desenvolvimento político e econômico brasileiro não são as que correspondem àqueles Estados”. Dois anos depois, ao já atuando no interior do governo Lula, Guimarães (2003, p. 70) diria também que “[...] a auto-estima e altivez serão sempre a inspiração de nossa política externa. Não nos furtaremos ao protagonismo necessário. Cabe a nós acreditar na possibilidade de transformar o Brasil e o mundo para torná-los mais justos, mais democráticos, mais prósperos, mais humanos”.

²⁰⁴ “Para o Brasil, que como dizia o Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro não tem ‘excedente de poder’, [...] interessa [...] um convívio organizado segundo normas claras, na qual seja reduzido o espaço para o unilateralismo e os mais fracos também possam vencer disputas, como tem ocorrido na OMC desde a implantação do mecanismo de solução de controvérsias” (LAMPREIA, 1998, p. 55). “[O Brasil] Não é um monster country assustador, em primeiro lugar porque não tem, nas palavras do Chanceler Saraiva Guerreiro, ‘um excedente de poder, nem excedente de atração cultural, econômica ou política’. Por isso precisa construir sua presença internacional com base na confiança, que se expressa pela coerência. Se, pela limitação dos seus meios é uma potência média no sistema internacional, ao mesmo tempo é uma potência média de escala continental, condição que lhe confere, naturalmente, um papel na tessitura da ordem mundial” (LAFER, 2004, p. 76).

protagonismos” e “corrigir o curso de ações onde a capacidade de influência do Brasil no cenário internacional foi superdimensionada”. Na mesma direção, enquadra-se a expressão de Temer “com pés no chão, mas com sede de mudança”, usada para referir-se à atuação da diplomacia de seu governo no sistema internacional durante a Cúpula dos BRICS. Acreditamos que essa crença explica em parte a redução da ênfase dada no governo Temer, em comparação às administrações petistas, à dimensão política do bloco e às reformas das instituições internacionais, preferindo, ao invés disso, priorizar a cooperação econômica.

Seja como for, ambas as tradições do pensamento diplomático brasileiro foram diretamente confrontadas antes e depois da eleição de Bolsonaro em 2018 (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). Em seu programa de governo naquele ano, o candidato então vinculado ao PSL não disse uma só palavra sobre os países em desenvolvimento ou sobre os BRICS, citando apenas EUA, Israel, Itália e, de maneira vaga, “países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil” (BOLSONARO, 2018, p. 79). No entanto, durante a campanha eleitoral, Bolsonaro fez ataques à Pequim, ao dizer: “A China não compra no Brasil. A China está comprando o Brasil”. No início de 2018, quando ainda era deputado federal, Bolsonaro fizera uma vista a Taiwan, desagradando as autoridades chinesas, que enviaram uma carta oficial ao Brasil se queixando da iniciativa.

Seu candidato a vice-presidente, por sua vez, o general Hamilton Mourão, chegou a chamar os países em desenvolvimento de “mulambada”, ao criticar a diplomacia das administrações petistas em relação ao Sul Global, e prometeu que, se sua chapa fosse eleita, o Brasil passaria a priorizar os “grandes mercados” no mundo (MAIA, 2018b). No que diz respeito ao princípio do multilateralismo na política externa brasileira, em agosto de 2018, um dia após o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas solicitar ao Brasil que garantisse os direitos políticos do ex-presidente Lula de, mesmo estando na prisão, concorrer na eleição presidencial até que fossem concluídos todos os recursos de sua condenação, Bolsonaro asseverou: “Se eu for presidente eu saio da ONU, não serve pra nada esta instituição. É uma reunião de comunistas, de gente que não tem qualquer compromisso com a América do Sul, pelo menos” (BOLSONARO, 2018, s.p. apud NETTO, 2018, s.p.). Em outras palavras, o candidato pslista prometeu romper com a principal organização internacional do mundo.

Os idealizadores da diplomacia bolsonarista, nomeadamente o ex-chanceler Ernesto Araújo e seu mentor Olavo de Carvalho, foram buscar no exterior o substrato intelectual para a “nova” política externa brasileira. Influenciado pelo “Movimento”, movimento intelectual de extrema direita capitaneado por Steven Bannon, que fora Estrategista Chefe da Casa

Branca no início do governo Trump, e Mischaël Modrikam, um político de direita do Partido Popular belga, Araújo importou acriticamente conceitos e ideias absolutamente estranhos às tradições do pensamento diplomático brasileiro (DIPLOMATA, 2021)²⁰⁵. Dentre eles, destaca-se o conceito de “globalismo”, que nada mais seria do que a captura do processo de globalização capitalista pelo marxismo cultural que estaria incrustado nas principais instituições multilaterais, a exemplo da própria ONU (ARAÚJO, 2017; ALEXANDER, 2018; WEBER, 2018). Caberia ao Brasil, sob a liderança dos EUA e ao lado de outros países com governos conservadores, proteger os valores liberais e cristãos do Ocidente contra a ofensiva comunista (ARAÚJO, 2017, 2019a, 2019c).

Segundo Araújo (2019c²⁰⁶), no âmbito da diplomacia brasileira, o globalismo teve como expressão o universalismo e o multilateralismo. Ao discorrer sobre aqueles que considerava serem os principais problemas da política externa do país, o ex-chanceler brasileiro comentou:

O último problema (último não, mas enfim) é a compra da agenda globalista [...], por meio de uma falsa concepção de conceitos como universalismo e multilateralismo. É muito dito que a política externa brasileira se define pelo universalismo e pelo multilateralismo. Para mim, isso é não dizer nada, porque isso é dizer assim: “quem não tem personalidade, copia a personalidade dos outros”. Não tenho nada contra o universalismo, no sentido de ter boas relações com os países. Mas, num certo sentido, o universalismo veio a significar, aqui, a doutrina da indiferença, o apagamento das nossas identidades. E o multilateralismo veio, estranhamente, a significar um determinado conteúdo, quando o multilateralismo não é conteúdo de nada. [...] E é um universalismo curioso, esse que se diz que era praticado pelo Brasil, porque é um universalismo onde pode tudo, menos cooperar com os Estados Unidos. [...] Então era um universalismo muito capenga, no qual se escondia uma certa teoria de que qualquer relação com os Estados Unidos é algum tipo de subserviência ou alinhamento automático, algo que dá lugar a certas críticas completamente infundadas. À força desse universalismo e multilateralismo, à força de olharmos só para dentro, [...] nós nos esquecemos da pátria (ARAÚJO, 2019c, p. 5).

Na visão de Araújo (2019c), o Brasil fez apostas equivocadas ao buscar maior autonomia em relação aos EUA e aproximar-se dos “parceiros errados”, como os BRICS, a China e os demais países em desenvolvimento:

[...] houve apostas completamente equivocadas, principalmente a partir dos anos 50, mais ainda a partir dos anos 70, quando começou a aposta no terceiro-mundismo, no

²⁰⁵ Por razões de confidencialidade, nosso entrevistado pediu anonimato.

²⁰⁶ Desde 2017 Araújo vinha defendendo a ideologia globalista através de seu blog pessoal e até mesmo de revistas publicadas pelo IPRI/Funag (ARAÚJO, 2017). Contudo, mencionamos aqui textos que ele escreveu quando já estava no governo pois oferecem um entendimento um pouco menos confuso das ideias que passariam a guiar a política externa do novo governo.

antiamericanismo e no antiocidentalismo, ou no pós-ocidentalismo, mais recentemente. Uma aposta em parceiros que não foram capazes de nos ajudar no desenvolvimento. Por causa dessa aposta equivocada, talvez se explique que o Brasil, que foi o país que mais cresceu no mundo mais ou menos entre 1900 e 1975, quando seu principal parceiro de desenvolvimento eram os Estados Unidos da América, depois estagnou, quando desprezou essa parceria com os Estados Unidos [...] **E mais recentemente, a aposta no mundo pós-americano dos BRICS, que é um parceiro extremamente importante, mas que, de repente, passou-se a acreditar que seria o grande parceiro econômico do Brasil. E tem sido, por exemplo, a China, o principal parceiro comercial e, coincidência ou não, tem sido um período de estagnação do Brasil** (ARAÚJO, 2019c, p. 7, **grifo nosso**).

Caberia então fazer com que a ruptura com o *establishment* que o governo Bolsonaro vinha propondo no plano doméstico também se concretizasse no âmbito da política externa, e, para tanto, seria necessário se livrar das “depauperadas” tradições diplomáticas. Em exortação a diplomatas ainda em formação, Araújo (2019c, p. 7,11, **grifo nosso**) disse:

Então, um governo que veio se propondo a romper esse sistema – porque os brasileiros queriam a ruptura desse sistema – tem a obrigação de trabalhar nesse mesmo sentido, em relação à política externa. [...] Bom, eu queria terminar dizendo o seguinte, sobre a geração de vocês, que está chegando. Um pedido, um apelo que faço a vocês: não sejam uma geração que nasce com medo. Vocês estão chegando, navegando em meio a toda uma série de preconceitos que estão sendo inculcados em vocês pela imprensa, por uma série de representantes desse fim do segundo ciclo da diplomacia brasileira [...] Quer dizer, **rompam essa coisa!** Não nasçam como diplomatas genéricos, não nasçam satisfeitos com a aguinha rala de uma **tradição diplomática completamente depauperada**.

A despeito das críticas ao multilateralismo e universalismo, Araújo (2019c, p. 8-9, 17) concebia um papel de grandeza a ser desempenhado pelo Brasil na luta civilizacional pela defesa do Ocidente contra a ameaça representada por um modelo de “sociedade fechada” em ascensão na ordem liberal internacional, no que poderia ser entendido como uma referência velada à China:

Hoje, existe no mundo um modelo de sociedade fechada, que está competindo abertamente com a sociedade liberal, e ninguém se dá conta. Isso eu tenho visto muito claramente. Vi, por exemplo, em Davos, nas discussões, as pessoas achando que a economia liberal, a ordem global liberal está correndo perigo, mas acham que o perigo são os Estados Unidos, e não enxergam que existe um outro modelo, em outro lugar, que não é um modelo liberal, para nada, e que, no entanto, vem ganhando poder dentro desse esquema liberal. [...] O que significa o fato de que nós queremos fazer uma política externa que seja libertadora, que aspire à grandeza? Significa, por exemplo, que nós queremos promover a democracia. Não simplesmente no discurso, mas por uma convicção muito mais íntima. [...] Eu acho que esse é nosso projeto, nossa aventura, na qual nós temos um papel fundamental, não um papel secundário. Porque, dentro dessa civilização, hoje, o Brasil, ao menos numericamente, é o segundo maior país desse conjunto, o que nos dá uma responsabilidade. Acho que temos que assumir esse protagonismo, porque tudo que nós somos, tudo que nós sentimos está baseado nisso.

Em síntese, o governo Bolsonaro pretendia reescrever a identidade internacional brasileira (BRASIL, 2020), e, para tanto, Araújo promoveu uma ampla reforma institucional no Itamaraty que flexibilizou as regras de ascensão da carreira diplomática e permitiu a nomeação de diplomatas mais jovens para cargos antes ocupados por embaixadores experientes, além de ter repaginado praticamente todo o organograma do MRE (SANTOS, 2019d; SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022).

Evidentemente, essas mudanças produziram inconsistências na participação brasileira dentro da articulação dos BRICS, como visto nas páginas anteriores. Porém, chama a atenção o fato de, em seus discursos, em que pese o apelo ao alinhamento aos EUA, Araújo não ter proposto o rompimento com o grupo e até mesmo tê-lo considerado importante para o Brasil. Por mais paradoxal que pareça ser, é possível que, no cálculo político do governo Bolsonaro, o BRICS tenha sido visto como uma plataforma para a projeção da imagem do Brasil e vocalização das críticas bolsonaristas “ao globalismo” presente nas instituições internacionais, a exemplo da OMS. Mesmo que não seja esse o caso, a crescente dependência econômica da China tornou extremamente alto o custo de rompimento com este país, seja de maneira bilateral, ou via BRICS (BATISTA JR., 2021). Com efeito, desde 2009 a China se transformou no principal parceiro comercial do Brasil, absorvendo cerca de 29% das exportações de bens agrícolas brasileiros no primeiro ano do governo Bolsonaro (UN COMTRADE, 2022).

Ademais, se a ruptura com os BRICS já se mostrava uma política alternativa inviável em 2019, com o desgaste da imagem externa do Brasil e seu crescente isolamento internacional devido às políticas negacionistas de combate à pandemia e às recorrentes queimadas nas florestas tropicais brasileiras, essa alternativa ficou ainda mais inviável (SANTOS; ALBUQUERQUE, 2020). Sem mencionar o plano doméstico, onde as ideias de Araújo passaram a ser duramente rebatidas por chanceleres, embaixadores e especialistas de governos anteriores, como Fernando Henrique Cardoso, Celso Amorim, Celso Lafer, Aloysio Nunes, José Serra, Rubens Ricupero e Hussein Kalout que, juntos, publicaram um documento refletindo sobre a necessidade de reconstrução da política externa brasileira a partir dos princípios basilares da tradições diplomática nacional (CARDOSO et. al., 2020). Mesmo dentro do Itamaraty, um grupo de mais de 300 diplomatas, alguns deles ainda na ativa, produziu um manifesto pedindo pela saída de Araújo, evidência clara de que a ideologia importada pelo Ministro não encontrou guarida nos valores tradicionais da identidade internacional brasileira.

4.2.3 Ausência ou Superação dos Atores de Veto

Em nenhum momento, o governo Bolsonaro chegou a propor a saída do Brasil dos BRICS, de modo que também não houve a atuação de atores de veto que visassem impedir uma decisão nesse sentido. Mas podemos brevemente conjecturar que atores viriam a ser mobilizados caso isso tivesse ocorrido. Como vimos no estudo de caso da UNASUL, o parlamento brasileiro não tem poder algum sobre a decisão do governo de retirar-se de uma organização internacional. O BRICS nem uma organização internacional é, uma vez que não possui um tratado constitutivo, apenas acordos que regulamentam o ACR, o NDB e o Escritório Regional das Américas do NDB. Em abril 2019, chegou até a se criar, sob a liderança do deputado Fausto Pinato (PP), uma frente parlamentar dos BRICS na Câmara dos Deputados. No entanto, embora se saiba que a Frente tenha apoiado a aprovação do acordo do escritório regional do NDB, não foi possível aferir seu nível de engajamento (FERREIRA, 2020).

Nada obstante os esforços dos líderes dos BRICS para fomentar a criação de *constituencies* domésticas por meio da promoção de eventos que contam com a participação da sociedade civil, os representantes do empresariado e de trabalhadores brasileiros que consultamos afirmaram que o engajamento desses atores ainda é baixa (REPRESENTANTE DA FIESP, 2021; LISBOA, 2021; PANZINI, 2021). Do ponto de vista de quem trabalhava pelo governo, o diagnóstico é o mesmo (BATISTA JR., 2022).

Assim, a possibilidade mais provável é a de que o agronegócio brasileiro com interesses no comércio exterior com a China viesse a exercer algum lobby contrário caso a saída do Brasil dos BRICS implicasse prejuízo para as relações com Pequim. De fato, a bancada ruralista sob a liderança da Senadora Kátia Abreu, presidente da CRE da Casa alta, foi um dos principais atores responsáveis pela renúncia do Ernesto Araújo no início de 2021, após este e outros integrantes da ala ideológica do governo, como o filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, envolveram-se em escaramuças com as autoridades chinesas ao fazer comentários preconceituosos e insinuar a responsabilidade de Pequim pela disseminação global da Covid-19 (LATITUDE SUL, 2021).

Com a saída de Araújo, hoje crítico do governo Bolsonaro, o diplomata Carlos França, de perfil moderado e alinhado à casa de Rio Branco, assumiu o comando da chancelaria brasileira e já promoveu uma nova reforma institucional desfazendo muitas das alterações feitas por Araújo na estrutura do Ministério. Esse fato, somado a derrota de Trump nas eleições presidenciais dos EUA ao final de 2020, contribuiu para o enfraquecimento do

discurso antiglobalista propugnado por Araújo na diplomacia brasileira, fazendo com que o país realinhasse seu perfil às tradições do Itamaraty. Enquanto isso, o Brasil segue participando dos BRICS.

A tabela a seguir sintetiza a incidência das principais condicionantes de mudança analisadas neste capítulo de acordo com os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro.

Tabela 7: Correlação entre as mudanças de governo, mudanças de política externa e suas condicionantes no caso BRICS.

Condicionantes de mudanças	Governo Lula (2010)	Governo Dilma (2011-2016)	Governo Temer (2016-2018)	Governo Bolsonaro (2019-2020)
Falhas Políticas (<i>Problems</i>)	–	–	–	–
Introdução de Políticas Alternativas (<i>Policies</i>)	–		–	–
Ausência ou Superação dos Atores de Veto (<i>Politics</i>)	–		–	–
Reorientação completa/ Ruptura	–			
Reorientação Incompleta	–			
Ajustes/ Continuidade	–	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou analisar em que condições mudanças de governo são acompanhadas por mudanças de orientação na política externa. Para tanto, a primeira tarefa foi definir o conceito de mudanças, para, em seguida, perلustrar seus possíveis condicionantes diante da alteração de governos. Baseado nos modelos de Hall (1993), Welch (2005) e Hermann e Billings (2012), conceitualizamos mudanças de orientação de política externa como o resultado de rupturas nos cursos de ação anteriores somados à transformação de todos os componentes da *policy* do *status quo*, a saber: objetivos, problemas, estratégia/instrumentos e esforços/recursos.

A partir dessa definição, analisamos três estudos de caso na política externa brasileira recente, dois em que houve mudanças de orientação (UNASUL e AST) e outro onde predominou a continuidade (BRICS). Para examinar como essas mudanças e continuidades estiveram associadas às mudanças de governo, reservamos a primeira seção dos capítulos de estudos de caso, onde descrevemos comparativamente as políticas externas de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro nessas iniciativas. Nos casos da UNASUL e do AST, vimos que algumas mudanças já haviam sido iniciadas ainda no final do governo Dilma, mas que estas não foram de orientação, pois nem todos os componentes da *policy* do *status quo* foram modificados ao mesmo tempo e, o mais importante, seus principais objetivos foram mantidos.

Com efeito, embora tenha reduzido o ativismo diplomático na região e se mostrado menos disposta a bancar os custos inerentes ao papel de *paymaster* do projeto integracionista, Dilma jamais abandonou a concepção da UNASUL enquanto um espaço para o exercício da liderança brasileira na conformação de um bloco de poder regional autônomo e independente de forças extrarregionais, nomeadamente os EUA e a OEA. É difícil imaginar que, mesmo diante do agravamento da crise venezuelana, a líder petista aventaria suspender a participação do Brasil nesse organismo regional. Isso só ocorreu com a ascensão do governo Temer, quando, então, o objetivo principal passou a ser o isolamento do regime Maduro, e não a preservação e fortalecimento da UNASUL, que teria sido criada sob a inspiração de um “antiamericanismo ginasial” e, portanto, era vista pelas autoridades brasileiras como conivente com o líder venezuelano. No governo Bolsonaro, esse objetivo se tornou uma das prioridades da política externa brasileira e, com isso, a UNASUL foi definitivamente enterrada, colocando-se no seu lugar o PROSUL, iniciativa chilena e colombiana que sequer possui um tratado constitutivo.

No caso do AST, é verdade que Dilma buscou uma reaproximação das relações com Washington, bastante desgastadas ao final do governo Lula. A tentativa de retomar as negociações em torno da proteção da tecnologia aeroespacial estadunidense embarcada em lançamentos da base de Alcântara foi um dos desdobramentos desse esforço. Entretanto, a manutenção do objetivo de preservação da autonomia e soberania nacionais, atrelado às preocupações com a assimetria nas relações de poder com Washington, escancaradas no escândalo da espionagem estadunidense em 2013, impediram que as negociações avançassem e sequer fossem oficializadas. Novamente, foi com a ascensão do governo Temer, que procurou acomodar os interesses estadunidenses a fim de aprofundar a cooperação com Washington, que as tratativas em torno do AST foram oficialmente relançadas e concluídas. No governo Bolsonaro, a assinatura do Acordo selou a política de alinhamento automático aos EUA, completando a mudança de orientação de política externa iniciada com Temer.

No caso dos BRICS, a continuidade prevaleceu sobre as mudanças, uma vez que, ao longo de todo o período observado, o Brasil manteve seu compromisso em permanecer no grupo e trabalhar pelo seu fortalecimento, muito embora algumas iniciativas da política bolsonarista de alinhamento automático aos EUA tenha, por vezes, colocado em xeque esse trabalho. De fato, apesar das mudanças de ênfase, os diferentes governos brasileiros seguiram participando dos BRICS com vistas a reivindicar reformas nas principais instituições da ordem internacional vigente e acomodar a aspiração brasileira de exercer maior protagonismo internacional, ou também, no caso do governo Bolsonaro, conter o isolamento em que o país passou a se encontrar.

Chama a atenção o fato de que, contrariando o consenso formado na literatura em torno do declínio internacional do Brasil durante o governo Dilma, foi com a líder petista que o engajamento brasileiro nos BRICS atingiu seu ápice, expresso na proposição de novos canais de contato entre os chefes de Estado dos países do bloco e no aprofundamento da institucionalização do grupo através, por exemplo, da criação do ACR, cujo avanço das negociações dependeu em boa medida do ativismo exercido pela ex-presidenta petista. Com Temer e Bolsonaro, o nível da participação brasileira nos BRICS foi reduzido mediante a indicação de funcionários de pouca experiência para cargos estratégicos do grupo, o abandono da tradição das reuniões ampliadas com líderes regionais, o chamado *outreach*, e o calote brasileiro às obrigações do país com o NDB no governo Bolsonaro.

Identificadas as mudanças e continuidades na política externa brasileira nessas três iniciativas, a segunda etapa da pesquisa consistiu em explorar os condicionantes que

influenciaram o *timing* desse processo. Para atender a esse fim, mobilizamos os modelos analíticos de transformação paradigmática de Hall (1993), das múltiplas correntes de Kingdon (1984) e dos estabilizadores de Goldmann (1982), bem como os conceitos de falhas políticas de McConnell (2015) e de atores de veto de Tsebelis (1997), e buscamos examinar, na segunda seção de cada capítulo de estudo de caso, a presença ou não de falhas políticas, políticas alternativas e superação de atores de veto que, atrelados às mudanças de governo, pudessem explicar mudanças ou continuidades na orientação da política externa.

Como previsto em nosso esquema analítico, nos estudos de caso da UNASUL e do AST, esses três condicionantes estavam presentes no governo Bolsonaro, o que permitiu que o Brasil denunciasse o tratado constitutivo da UNASUL e assinasse e ratificasse o AST. No primeiro caso, algumas falhas políticas já se faziam sentir ao final do governo Dilma e impediram que o Brasil sustentasse sua atuação na UNASUL na busca de uma solução para a crise venezuelana sem a ingerência de atores extrarregionais. Sem embargo, Dilma não possuía uma política alternativa que a levasse a retirar o Brasil do bloco regional e, dentro da própria estrutura decisória de seu governo, havia atores ocupando posições estratégicas que obstarium qualquer iniciativa nesse sentido. Com o governo Temer, essas falhas políticas não só permaneceram como se aprofundaram, resultando na paralisação institucional da UNASUL. Nesse momento, o comando do Itamaraty foi transferido para lideranças do PSDB, que há muito tempo não nutriam uma visão muito simpática do bloco regional e passaram a atuar como os principais empreendedores de mudanças políticas. A partir de então, políticas alternativas antes consideradas inviáveis, passaram a ser cogitadas, levando ao maior engajamento brasileiro em outras instituições regionais e hemisféricas, a exemplo da OEA, com vistas a isolar o regime Maduro, mesmo que isso pudesse acarretar o enfraquecimento da UNASUL. Sem enfrentar quase nenhuma resistência no plano doméstico e em coordenação com outros grandes países sul-americanos igualmente críticos do governo venezuelano, o Brasil decidiu suspender sua participação do organismo regional. Mas a ideia de afastar o país definitivamente da UNASUL e apoiar a criação, no seu lugar, de outro mecanismo regional só veio com o governo Bolsonaro, que igualmente enfrentou pouca oposição doméstica, sobretudo porque o parlamento brasileiro não tem competência legal para vetar a denúncia de tratados internacionais firmados pelo Executivo.

O processo de mudança política no caso do AST seguiu um padrão bastante semelhante ao da UNASUL. As primeiras falhas políticas começaram a aparecer ainda no governo Dilma, especialmente no início do seu último mandato, quando o acordo espacial

com a Ucrânia concebido inicialmente como uma alternativa ao AST fracassou após ter causado prejuízos financeiros aos cofres públicos brasileiros. O fracasso era tão notório que até membros do governo petista se convenceram disso e passaram a trabalhar com projetos alternativos. Tais projetos, contudo, nunca foram adiante, pois Dilma ainda não estava preparada para abandonar os princípios de autonomia e soberania nacionais historicamente propalados pelo pensamento internacional do PT nas relações assimétricas com a potência hegemônica. Precisou o PSDB assumir a chancelaria e indicar um embaixador alinhado ao pensamento internacional do partido para que essas preocupações, tidas como excesso de zelo, fossem flexibilizadas, de modo a permitir a reaproximação e aprofundamento da cooperação com os EUA. Dessa vez, além do Ministro Aloysio Nunes, o embaixador brasileiro nos EUA, Sergio Amaral, exerceu importante papel enquanto empreendedor da mudança política. As negociações em torno do AST foram concluídas no governo Temer, mas apenas no governo Bolsonaro a oposição dos atores de veto no parlamento brasileiro, que logrou naufragar o Acordo nos anos 2000, foi superada através da formação de uma grande coalizão vencedora que reunia integrantes até da oposição ao governo.

No caso dos BRICS, nenhum desses condicionantes foram identificados. As falhas políticas, embora possam ser discutidas, não foram capazes de minar o suporte doméstico à participação brasileira nos BRICS. Apesar das críticas à suposta ideologização das relações diplomáticas com o Sul Global nas administrações petistas, os líderes do PSDB nunca propuseram o rompimento dessas relações e, ainda que a ênfase fosse menor, jamais abandonaram a aspiração internacional brasileira de exercer maior protagonismo internacional por meio de reformas nas principais instituições vigentes da governança global. A ideologia importada acriticamente por Araújo e aliados bolsonaristas certamente ia de encontro aos valores e princípios basilares da identidade internacional do Brasil, mas, seja em função da resiliência do corpo diplomático as ideias bolsoanristas, seja em virtude do peso crescente da China no comércio exterior brasileiro, o governo Bolsonaro nunca chegou a propor que o país se retirasse dos BRICS. Por essa razão, também não houve a mobilização de atores de veto nesse sentido, embora seja possível conjecturar que, caso Bolsonaro viesse a tomar alguma medida nessa direção, enfrentaria uma resistência bastante grande do agronegócio brasileiro, em virtude da importância do mercado chinês.

Destarte, os três condicionantes de mudanças políticas propostos em nosso esquema analítico parecem estar alinhados aos padrões de reorientação da política externa brasileira observados nos estudos de caso. Reconhecemos, no entanto, que nosso modelo explicativo

sofre de uma série de limitações. A primeira delas diz respeito à dificuldade de operacionalização empírica das variáveis e conceitos empregados, que requer a coleta de um vasto conjunto de evidências e torna demasiado extensa a descrição analítica dos estudos de caso em detrimento da parcimônia do esquema analítico. Em acréscimo, a mobilização de alguns desses conceitos acaba incorrendo no problema da exogeneidade, ao trazer elementos de fora do modelo para ajudar a explicação dos achados empíricos. Esse problema acomete particularmente o conceito de falhas políticas e sua interface com os determinantes do ambiente internacional, em que fica difícil, por vezes, distinguir o que de fato é a falha de uma política de um evento internacional isolado, como ocorre no estudo de caso da política externa brasileira para a UNASUL e a crise venezuelana. Por outro lado, corre-se o risco de endogeneidade, quando duas variáveis supostamente independentes na verdade estão correlacionadas entre si, como é o caso da viabilidade política da *policy* alternativa e a atuação dos atores de veto na dimensão da *politics*.

A segunda limitação tem a ver com o grau de intersubjetividade inerente à metodologia qualitativa e, em particular, ao método de estudos de caso. Apesar de nosso esforço em elaborar um desenho de pesquisa com casos de resultados diferentes na variável dependente (dois com mudanças e outro com continuidade na política externa), visando forjar assim um experimento controlado, bem como em definir da maneira mais clara possível a forma como as variáveis seriam operacionalizadas empiricamente, ao fim e ao cabo, nossa análise é fruto em grande medida da maneira como interpretamos as evidências coletadas, podendo haver, portanto, outras interpretações que contradigam nossa leitura da realidade. Se nossa interpretação é a mais correta ou a que mais se aproxima da verdade é uma questão que provavelmente não poderá ser respondida de maneira categórica nem definitiva.

Finalmente, não é possível reivindicar representatividade a partir de nossos estudos de caso, muito embora os mesmos constituam importantes iniciativas da política externa brasileira recente. Sem embargo, da forma como foi construído, acreditamos sim que nosso esquema analítico pode ser aplicado e confrontado em outros estudos sobre mudanças de orientação e continuidade na política externa, seja do Brasil, seja de qualquer outro país. Em outras palavras, nossos argumentos são passíveis de generalização, embora, evidentemente, sua validação ou não dependa de um número muito maior de casos examinados.

Ainda no âmbito da política externa brasileira, um caso que pode ser analisado à luz de nosso modelo é o possível futuro ingresso do Brasil na OCDE. Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que o país se tornaria um membro desta Organização

antes do término do seu primeiro mandato, em 1998. Desde então, a despeito de o Brasil ter cada vez mais se aproximado da OCDE e entabulado, em 2007, uma “parceria chave”, o governo Lula, especialmente sob a figura do chanceler Celso Amorim, sempre se mostrou refratário à ideia de acesso à Organização, pois essa decisão poderia representar uma ameaça ao *policy space* do Estado brasileiro em promover e implementar políticas autônomas de desenvolvimento nacional. Em 2015, em um contexto de profunda crise econômica e instabilidade política, Dilma firmou um acordo que previa o aumento da cooperação do Brasil com a OCDE, mas que, em nenhum momento, fazia referência a um futuro ingresso brasileiro neste organismo. Tampouco as autoridades do governo, ao apresentar e justificar os objetivos da iniciativa, fizeram alguma menção nesse sentido. Foi somente com a ascensão do governo Temer que a adesão a novos instrumentos aumentou exponencialmente²⁰⁷ e o pedido de acesso brasileiro à OCDE foi formalizado. No governo Bolsonaro, o assunto virou uma das principais prioridades da política externa brasileira.

O conjunto dessas observações suscita alguns questionamentos, tais como: o pedido de acesso à OCDE representa uma mudança de orientação da política externa brasileira, como argumentam alguns autores (FLORÊNCIO; SEYFFARTH, 2018; MELLO, 2019), ou, como advogam os nossos diplomatas, são desdobramentos naturais de um movimento que havia sido iniciado muito antes (COZENDAY, 2019)? Por que o Brasil decidiu formalizar o pedido de ingresso à OCDE somente no governo Temer e não antes, ainda sob a gestão de Dilma? Em outras palavras, o que impediu que esse pedido fosse formulado anteriormente? O candidato vencedor nas eleições presidenciais de 2022 dará continuidade ao pleito brasileiro? Em caso afirmativo, o novo governo será capaz de articular uma coalizão vencedora com vistas a superar os atores de veto, sobretudo no parlamento brasileiro, uma vez que a última etapa do processo de ingresso deverá ser a aprovação do acordo de acesso à Convenção da OCDE no Legislativo? Esperamos que nosso esquema analítico possa ajudar a responder essas e outras questões sobre mudanças e continuidades na política externa dos países.

²⁰⁷ Ao longo dos quase seis anos do governo Dilma, o número de instrumentos e de órgãos da OCDE aos quais o Brasil aderiu aumentou de 22 para 32 e de 17 para 21, respectivamente. No governo Temer, que durou menos de três anos, o incremento foi de 32 a 69 novos instrumentos e de 21 a 26 novos órgãos (COZENDAY, 2019).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, Roberto. Nem na Ditadura. In: **Revista Veja**, páginas amarelas, n. 1994, 7 de fevereiro de 2007;

ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013;

ACKRILL, Robert; KAY, Adrian; ZAHARIADIS, Nikolaos; Ambiguity, multiple streams, and EU policy. In: **Journal of European Public Policy**, v. 20, n.6, 2013, pp 871-887;

AGÊNCIA SENADO. **Criação da Unasul preocupa Marisa Serrano**, 13/12/2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/12/13/criacao-da-unasul-preocupa-marisa-serrano>. Acesso em: 16/05/2022;

Agreement Between the Government of the Republic of Kazakhstan and the Government of the Russian Federation and the Government of the United States of America on Technological Safeguards Associated with the Launch of the Inmarsat-3 Satellite, 14/02/1994. Disponível em: https://aerospace.org/sites/default/files/policy_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20Kazakhstan%20Feb94.pdf. Acesso em: 24/01/2020;

Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Ukraine on Technology Safeguards Associated with the Launch by Ukraine of U.S.-Licensed Commercial Spacecraft, 1997. Disponível em: https://aerospace.org/sites/default/files/policy_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20Ukraine%20May97.pdf. Acesso em: 24/01/2020;

ALBANUS, A. P. F. “Continuar não é repetir”: a política externa dos governos Lula e Dilma em perspectiva comparada. In: **NEIBA**, v. 4, n. 1, 2015;

ALDEN, Chris; ARAN, Ammon. **Foreign Policy Analysis – New Approaches**. Routledge, London & New York, 2017;

ALEXANDER, J. C. Vociferando Contra o Iluminismo: A Ideologia de Steve Bannon. In: **Revista de Sociologia & Antropologia**. Rio de Janeiro: v. 8, n. 3, 2018, p. 1009-1023;

ALEXANDRE, C. V. M. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)**. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2006;

ALMEIDA, P. R. de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula. In: **Revista Sociologia Política**; Curitiba, v. 20, 2003, pp. 87-102;

_____. A Relação do Brasil com os EUA: De FHC-Clinton a Lula-Bush. In: (Orgs.) GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. **Reformas no Brasil: Balanço e Agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004, pp. 203-228;

_____. **Entrevista concedida ao autor via videoconferência**, 09/08/2021;

ALVES, L. P. **A Política Externa (In)Dependente em Três Tempos: Autonomia e Crise nos Governos Quadros/Goulart, Geisel e Lula/Rousseff**. Tese (doutorado em Economia Política Internacional) - Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018;

AMARAL, S. S. Sabatina de Sérgio Silva do Amaral, indicado a embaixador dos Estados Unidos da América, 11/08/2016. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=7979>. Acesso em: 08/11/2019;

_____. **Entrevista concedida ao autor via videoconferência**, 10/08/2021;

AMORIM, C. L. N. **Celso Amorim (depoimento, 1997)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2003a;

_____. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da Cerimônia de Transmissão do cargo da Secretaria-Geral das Relações Exteriores, em Brasília, 9 de janeiro de 2003. In: In: (Orgs.) SILVA, L. I. L. da; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. **A política externa do Brasil**; Brasília: IPRI/FUNAG, 2003b, pp. 71-78;

_____. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança – Texto apresentado no clico de debates, organizado pelo Ministério da Defesa, sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança, em 11 de outubro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: a. 30, n. 93, 2º semestre, 2003c, pp. 428-439;

_____. Intervenção do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 7 de agosto de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano. 30, n. 93, 2º semestre, 2003d, pp. 49-65;

_____. Os Brics e a reorganização do mundo. In: **Folha de São Paulo**, 08/06/2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/fz0806200807.htm>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao jornal o “Globo” - “Old Kids on the Block”. 16/06/2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**; Brasília: a. 29, n. 104, 1º semestre de 2009, p. 335-336;

_____. Palestra do Ministro Celso Amorim no “Ciclo de Palestras” na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) - Brasília, 25/02/2010. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**; Brasília: a. 37, n. 106, 1º semestre de 2010, p. 85-105;

_____. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011, 600p;

_____. **Aspectos do Panorama Global de Segurança e a Política de Defesa do Brasil** - Palavras do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na abertura do Seminário “Política de Defesa e Projeto Nacional de Desenvolvimento”. Ministério da Defesa: Brasília, 4 de junho de 2012a. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/junho/discursoa_panoramaa_globala_seguranca_politicaa_defesaa_brasila_4a_junhoa_2012.pdf. Acesso em: 11/01/2022;

_____. **Estratégia de Defesa do Brasil e da América do Sul** - Aula Magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na Escola Militar do Chile. Santiago do Chile, 23 de março de 2012b. Disponível em: [file:///C:/Users/leand/Dropbox/My%20PC%20\(LAPTOP-U652MAKN\)/Downloads/Paper%20ABRI%20Final_Leandro_Andr%C3%A9.pdf](file:///C:/Users/leand/Dropbox/My%20PC%20(LAPTOP-U652MAKN)/Downloads/Paper%20ABRI%20Final_Leandro_Andr%C3%A9.pdf). Acesso em: 11/01/2022;

_____. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013a, 168p;

_____. Segurança Internacional: Novos Desafios para o Brasil. In: **Contexto Internacional**; Rio de Janeiro, v. 35, n.1, 2013b, pp. 287-311;

_____. **Entrevista concedida ao autor**. Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 2015;

_____. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. In: AMORIM, C.; ROCHA, A. J. R. da [et al] (ORGs.). Brasília: FUNAG; [São Paulo] : Unesp, 2016;

_____. Soberania ameaçada. In: **Carta Capital**, 15/06/2017. Disponível em: <http://portalclubedeengenharia.org.br/2017/06/15/soberania-ameacada-por-celso-amorim/>. Acesso em: 22/02/2022;

_____. **Entrevista concedida ao autor via videoconferência**, 22/07/2021;

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011;

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIRA, Helga. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras. In: **Contexto Internacional**; Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2012, pp. 617-657;

ANDRADE, I. de O. et. al. O Centro de Lançamento de Alcântara: Abertura para o Mercado Internacional de Satélites e Salvaguardas para a Soberania Nacional - Texto para discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**; Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2018;

ANDRIOLE, S. J.; HOPPLE, G. W. The process, outcomes, & impact of regime change in the third world, 1959–1981. In: **International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations**, v. 12, n. 4, 1986, pp. 363-392;

ANGELO, Tiago. PSB pede no STF que Brasil só deixe tratados quando houver aval do Congresso. In: **Consultor Jurídico**, 31/08/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-31/psb-brasil-deixe-tratados-aval-congresso>. Acesso em: 16/05/2022;

ARAÚJO, E. H. F. Trump e o Ocidente. In: **Cadernos de Política Exterior**. Brasília, FUNAG: a. 3. n 6. 2017, p. 323-358;

_____. **Intervenção do embaixador Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores do Brasil, no "Dia do Brasil" na Câmara de Comércio dos Estados Unidos**. Washington, 18 de março de 2019a. Disponível em: http://www.funag.gov.br/images/Nova_politica_externa/Intervencao-na-Camara-de-Comercio.pdf. Acesso em: 08/05/2021;

_____. Discurso do Ministro Ernesto Araújo durante a cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores – Brasília, em 02 de janeiro de 2019b. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 46, n. 124, 2019b, p. 12-20;

_____. **Aula Magna do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Ernesto Araújo, no Instituto Rio Branco**, 11 de março de 2019c. Disponível em: http://funag.gov.br/images/Nova_politica_externa/IRBr_apresentacaoME.pdf. Acesso em: 16/05/22;

_____. Intervenções do Ministro Ernesto Araújo na Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos BRICS – 4 de setembro de 2020. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 46, n. 127, 2º semestre de 2020, p. 18-25;

AZZI, D. A.; RODRIGUES, G. M. A.; MARRA DE SOUSA, A. T. L. **A Política Externa de Bolsonaro na Pandemia**. São Bernardo do Campo: Observatório Política Externa Brasileira, 2020;

BALI, De. Fiesp busca retomar negociação com os EUA. In: **Valor Econômico**, 06/12/2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2013/12/06/fiesp-busca-retomar-negociacao-com-os-eua.ghml#>. Acesso em: 06/01/2022;

BANCO MUNDIAL. **Data: GDP Growth** (annual %). Disponível em: https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?name_desc=false&view=chart. Acesso em: 06/01/2022;

BARBOSA, R. A. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. In: **Interesse Nacional**, abril/junho, 2008;

_____. **O dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Agir, 2011a;

_____. Política Externa de Dois Governos. In: **8º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**. São Paulo, 26 de setembro de 2011b. Disponível em: <http://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/Rubens%20Barbosa%20-%20Pol%C3%ADtica%20externa%20de%20dois%20governos.pdf>. Acesso em: 29/05/2016;

_____. **Audiência Pública: Reunião n. 2006/13**, 20/11/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/34317>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Notas Taquigráficas**. Senado Federal - Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, 41ª reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 05/11/2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/reuniao/pdf/4035>. Acesso em: 11/01/2021/

_____. **Um diplomata a serviço do Estado na defesa do interesse nacional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, 300p;

BARNETT, Michael. Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel's Road to Oslo. In: **European Journal of International Relations**, v. 5, n. 1, 1999, pp. 5-36;

BASTOS, P. P. Z.; HIRATUKA, C. The Foreign Economic Policy of Dilma Rousseff's Government and the Limits of Dependency. In: **Latin American Perspectives**, issue 231, v. 47, n. 2, 2020, p. 25-46;

BATISTA JR. P. N. **O Brasil Não Cabe no Quintal de Ninguém: Bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata**. 2ª ed. São Paulo: Leya, 2021;

_____. **Entrevista concedida ao autor por videoconferência**, 21/04/2022;

BAUMANN, Renato. O BRICS: Desafios para o Brasil. In: (Orgs.) DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA: Funag, 2018, p. 167-187;

BAUMGARTNER, F. R. Ideas and Policy Change. In: **Governance**, v. 26, n. 2, 2013, pp. 239-258;

BBC BRASIL. **Rubens Barbosa vê ideologização na política externa**, 14/03/2008. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/bbc/reporter/2008/03/14/ult4904u473.jhtm>. Acesso em: 29/05/2016;

BERALDO, Paulo. Declaração do Brics tira apoio para Brasil para vaga do Conselho de Segurança da ONU. In: **O Estado de São Paulo**, 19/11/2020. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,declaracao-do-brics-tira-apoio-para-vaga-do-brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu,70003520031>. Acesso em: 17/05/2022;

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, 2002, pp. 36-71;

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas. Campinas, 2014;

BETIM, Felipe: "EUA participam de exercício militar na Amazônia a convite do Brasil". In: **El País**, 10/11/2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/09/politica/1510250965_868739.html. Acesso em: 31/07/2020;

BISWAS, Rajiv. Reshaping the financial architecture for development finance: the new development banks. In: **LSE Global South Unit: Working Paper Series**, Working Paper No. 2, 2015;

BOLSONARO, Jair. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Câmara dos Deputados – Detaq., sessão nº: 164.3.51.O, 06/09/2001. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=164.3.51.O&nuQuarto=15&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=13:28&sgFaseSessao=PE&Data=06/09/2001&txApelido=JAIR%20BOLSONARO,%20PPB-RJ&txFaseSessao=Pequeno%20Expediente&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=13:28&txEtapa=>. Acesso em: 09/01/2020;

_____. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Câmara dos Deputados – Detaq., sessão n. 03/13/15, 15/04/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0313/15>. Acesso em: 06/01/2022;

_____. **O Caminho da Prosperidade: proposta de plano de governo**. 2018;

_____. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial**. Brasília, 01/01/2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 06/01/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de encerramento do Seminário de Indústria de Defesa - Buenos Aires/Argentina**, 06/06/2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-de-industria-de-defesa-buenos-aires-argentina>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no “Brazil Day in Washington”**. Washington, 18/03/2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-no-2019brazil-day-in-washington2019d-washington-eua>. Acesso em: 06/01/2022;

_____. **Declaração à imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Conferência de Imprensa com o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump**. Washington, 19/03/2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-conferencia-de-imprensa-com-o-presidente-dos-estados-unidos-donald-trump-washington-eua>. Acesso em: 06/01/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República, JairBolsonaro, durante abertura da Reunião Informal dos Líderes do BRICS - Osaka/Japão**, 28 de junho de 2019e. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o>

planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-abertura-da-reuniao-informal-dos-lideres-do-brics-osaka-japao. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República, JairBolsonaro, durante abertura da SessãoPlenária da XI Cúpula de Líderes do BRICS** - Palácio Itamaraty, 14 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-abertura-da-sessao-plenaria-da-xi-cupula-de-lideres-do-brics-palacio-itamaraty>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República, JairBolsonaro, durante encerramento do Diálogo dos Líderes com o Conselho Empresarial do BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento** - Palácio Itamaraty, 14 de novembro de 2019g. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-encerramento-do-dialogo-dos-lideres-com-o-conselho-empresarial-do-brics-e-o-novo-banco-de-desenvolvimento-palacio-itamaraty>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia de Cúpula de Líderes do BRICS (videoconferência)** - Palácio do Planalto, Brasília/DF, 17 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-de-cupula-de-lideres-do-brics-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República, JairBolsonaro, na 13ª Cúpula do BRICS (Videoconferência)** - Palácio do Planalto, 09/09/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2021/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-da-13deg-cupula-do-brics-videoconferencia-palacio-do-planalto>. Acesso em: 17/05/2022;

BOND, Patrick. BRICS banking and the debate over sub-imperialism. In: **Third World Quarterly**, v. 37, n. 4, 2016, p. 611-629;

BOTELHO, J. C. A. **La creación y la evolución de Unasur**. Curitiba: Juruá, 2013. 250 p.;

BOULOS, Renata; PAUTASSO; Diego; PUTY, Cláudio. Fórum Acadêmico dos BRICS e os (des)caminhos da diplomacia brasileira. In: **Carta Capital**, 14/07/2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/o-forum-academico-do-brics-e-os-des-caminhos-da-diplomacia-brasileira/>. Acesso em: 17/05/2022;

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2003, 266p;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004, 260p;

_____. **Conselho Sul-Americano de Defesa:** Proposta de criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa apresentada na reunião ministerial da União Sul-Americana de Nações, 24 e 25 de janeiro de 2008. Brasília, 2008a;

_____. **Conselho Sul-Americano de Defesa:** Marco Político-Estratégico. Brasília, 2008b.

_____. **Decreto nº 6.703, de 18 de Dezembro de 2008:** Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília; Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2008c;

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 42 ed. São Paulo: Saraiva, 2009;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional:** 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2011;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional:** 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2012;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional:** 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 2017;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional:** 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 2018a;

_____. **Balanço do Governo Federal 2016-2018,** 2018b. Disponível em: <http://anyflip.com/tooe/ygqk>. Acesso em: 06/01/2022/;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional:** 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 2019a;

_____. **Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos,** 2019b. Disponível em: http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/folder_AST-ministérios.pdf. Acesso em: 08/01/2020;

_____. **Diário da Câmara dos Deputados, 254ª Sessão.** Brasília: ano LXXIV, nº 157, quinta-feira, 5 de Setembro de 2019c;

_____. **Diário da Câmara dos Deputados, 334ª Sessão.** Brasília: ano LXXIV, nº 191, quarta-feira, 23 de outubro de 2019d;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura.** – Brasília: Presidência da República, 2020;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura.** – Brasília: Presidência da República, 2021;

BRIC. I Cúpula: Declaração Conjunta, Ecaterimburgo, 16 de junho de 2009. In: (Orgs.) BAUMANN, Renato et. al. **BRICS: estudos e documentos.** Brasília: FUNAG, 2015, p. 157-161;

_____. II Cúpula: Declaração Conjunta, Brasília, 15 de abril de 2010. In: (Orgs.) BAUMANN, Renato et. al. **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 162-172;

_____. III Cúpula: Declaração e Plano de Ação de Sanya; Sanya, 14 de abril de 2011. In: (Orgs.) BAUMANN, Renato et. al. **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 173-183;

_____. IV Cúpula: Declaração e Plano de Ação de Nova Delhi; Nova Delhi, 29 de março de 2012. In: (Orgs.) BAUMANN, Renato et. al. **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 184-201;

_____. V Cúpula: Declaração e Plano de Ação de eThekweni; Durban, 27 março de 2013. In: (Orgs.) BAUMANN, Renato et. al. **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 202-219;

_____. VI Cúpula: Declaração e Plano de Ação de Fortaleza; Fortaleza, 15 de julho de 2014. In: (Orgs.) BAUMANN, Renato et. al. **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 220-252;

_____. **VII Cúpula do BRICS – Declaração de Ufá**; Ufá, Rússia, 9 de julho de 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vii-cupula-do-brics-declaracao-de-ufa-ufa-russia-9-de-julho-de-2015. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **VIII Cúpula do BRICS – Declaração e Plano de Ação de Goa**; Goa, Índia, 15 e 16 de outubro de 2016. Disponível: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/viii-cupula-do-brics-go-india-15-e-16-de-outubro-de-2016-declaracao-e-plano-de-acao-de-go. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **IX Cúpula do BRICS – Declaração de Xiamen**; Xiamen, China, 4 de setembro de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nona-cupula-do-brics-declaracao-de-xiamen-xiamen-china-4-de-setembro-de-2017. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **X Cúpula dos BRICS – Declaração de Joanesburgo**; Joanesburgo, África do Sul, 27 de julho de 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **XI Cúpula dos BRICS – Declaração de Brasília**; Brasília, Brasil, 14/11/2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-de-brasil-11-cupula-do-brics. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **XII Cúpula do BRICS - Declaração de Moscou**; Moscou, Rússia, 17/11/2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-de-moscou-da-xii-cupula-do-brics. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **XIII Cúpula do BRICS – Declaração de Nova Delhi**; Nova Delhi, Índia, 09/09/2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2021/declaracao-de-nova-delhi-xiii-cupula-do-brics.

br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xiii-cupula-brics-declaracao-de-nova-delhi#:~:text=N%C3%B3s%2C%20os%20L%C3%ADderes%20da%20Rep%C3%ABlica,9%20de%20setembro%20de%202021%2C. Acesso em: 16/05/2022;

BRICEÑO-RUIZ, José. Times of Change in Latin American Regionalism. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 40, n. 3, 2018, pp. 573-594;

BRIGIDO, E. V. **O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU**: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente. Tese (Doutorado em Ciências Políticas --- Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UGRGS). Porto Alegre, 2010;

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. Hard times for soft balancing. In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 72-108;

BROWN, Justin. ‘Brics bank has been quite disappointing’. In: **City Press**, 02/11/2018. Disponível em: <https://www.news24.com/citypress/business/brics-bank-has-been-quite-disappointing-20181102>. Acesso em: 17/05/2022;

BRÜTSCH, Christian, PAPA, Mihaela. Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community, or Geopolitical Fad? In: **The Chinese Journal of International Politics**, v. 6, issue 3, 2013, p. 299–327;

BURGES, Sean. Mistaking Brazil for a Middle Power. In: **Journal of Iberian and Latin American Research**, v. 19, n. 2, 2015, pp. 286-302;

BUZAN, Barry. Rethinking Security after the Cold War. In: **Cooperation and Conflict**, n. 32, v. 5, 1997;

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução n. 17: Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 07/01/2022;

_____. **Ata da 119ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura**, 21/05/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2015/5/EV2105151301.pdf>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **MSC 208/2019 – Ficha de Tramitação**, 05/06/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206841&ord=1>. Acesso em: 07/01/2022;

_____. **2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura 82ª Sessão** (sessão deliberativa extraordinária (virtual)), 24/06/2020. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/59704>. Acesso em: 17/05/2022

CAMINOM, E. M. B.; MENCK, J. T. M. O Centro de Lançamento de Alcântara *Versus* a Tramitação Legislativa da Mensagem nº 296, de 2001, do Poder Executivo (TSA com os Estados Unidos). In: **Estudo Técnico**. Consultoria legislativa – Câmara dos Deputados. Dezembro de 2016;

CANDEAS, A.; VIANA, B. P. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos e o Centro Espacial de Alcântara. In: **Cadernos de Política Exterior**. Brasília: FUNAG, v. 6, n. 9, 2020, p. 5-27;

CANTANHÊDE, Eliane. Brasil ajuda a esvaziar reunião da OEA sobre Caracas. In: **Folha de São Paulo**, 08/03/2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/155491-brasil-ajuda-a-esvaziar-reuniao-da-oea-sobre-caracas.shtml>. Acesso em: 16/02/2014;

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. In: **Word Politics**, v. 59, n. 3, 2007;

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência, 1999-2000**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por Ocasão da Cerimônia de Assinatura de Atos. Moscou, 14 de Janeiro de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 90, 1º semestre de 2002a, pp. 35-36;

CARDOSO, F. H. et. al. A reconstrução da política externa brasileira. In: **O Globo**, 08/05/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira-24416079>. Acesso em: 17/05/2022;

CARMO, Marcia. Dilma chega a Quito em meio a críticas de 'perda de interesse' na Unasul. In: **BBC Brasil**, 04/12/2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141204_unasul_analise_mc. Acesso em: 16/02/2022;

CARSLNAES, Walter. On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization. In: **Cooperation and Conflict**, v. 28, n. 5, 1993;

_____. Foreign Policy. In: (Orgs.) CARSLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2002;

CARVALHO, G. C. **A Política Externa Brasileira e o Processo Decisório da Integração Sul-Americana na Era Lula: Interesses, Atores e as Transformações do Sistema Interestatal**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018;

CASA. Declaração Presidencial e Agenda Prioritária. In: **Comunidade de Nações Sul-Americanas: documentos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005, 254p.;

_____. **Declaración de Cochabamba**: Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, 2006. Disponível em:

https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Declaracion_de_Cochabamba_2006.pdf. Acesso em: 19/08/2021;

CASARÕES, G. S. P. A Política Externa Interina e os Riscos à Integração. In: **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, 2016, p. 81-93;

_____. Leaving the Club Without Slamming the Door: Brazil's Return to Middle-Power Status. In: (Orgs. ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. **Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges**. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2020, pp. 89-110;

CCTCI/CDHM/CRE. **Reunião, Audiência Pública Conjunta. Notas Taquigráficas**, 10/04/2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/notas-taquigraficas/2019/nt-2019-04-10-apc-mctic-min-marcos-pontes-alcantara>. Acesso em: 12/01/2020;

CDHM/CRE/CCTI. **Reunião, Audiência Pública. Notas Taquigráficas**, 10/07/2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/CRE/documentos/notas-taquigraficas/notas-2019-1/10-07-2019-audiencia-publica-conjunta-cdhm-CRE-ccti>. Acesso em: 12/01/2020;

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad**. Naciones Unidas: Santiago de Chile, 1994;

CEPALSTAT. **Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas**. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>. Acesso em: 16/05/2022;

CERIONI, Clara. Ernesto Araújo quer convencer Rússia e China a abandonar governo Maduro. In: **Exame**, 08/03/2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ernesto-araujo-quer-convencer-russia-e-china-a-abandonar-governo-maduro/>. Acesso em: 15/07/2022;

CERVO, A. L.; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010;

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. L.. O Declínio: Inserção Internacional Do Brasil (2011 – 2014). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: v. 57, n. 2: 2014, pp. 133–51;

CEVALLOS, P. P.; MOULY, C. UNASUR in Venezuela: Mediation, Bias and Legitimacy. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 41, n. 3, 2019;

CNBCAfrica. **Heads of state speak at 10th Brics summit**, 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0lFVqIr3YBE>. Acesso em: 17/05/2022;

CNI. **Robson Braga de Andrade defende acordo de livre comércio entre Brasil e Estados Unidos**. Agência de Notícias da Indústria – Posicionamentos, 14/11/2013. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/robson-braga-de-andrade-defende-acordo-de-livre-comercio-entre-brasil-e-estados-unidos/>. Acesso em: 06/01/2022;

COLLIER, R.B.; COLLIER, D. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1991;

COMINI, Nicolás; FRENKEL, Alejandro. Unasur. De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit. In: (Orgs.) SERBIN, Andrés et. al. **América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización** - Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe. CRIES: n. 13, 2016, pp. 181-207;

CORNETET, J. M. C. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. In: **Revista Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, 2014, pp. 111-150;

_____. **Diplomacia Econômica Brasileira de 2003 a 2018**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018;

CORONEL DA RESERVA (anonimato). **Entrevista concedida ao autor via videoconferência**, 01/09/2021;

COSIPLAN. **Cartera de Proyectos 2015** - Foro Técnico IIRSA Comité de Coordinación Técnica; Montevideo, 03/12/2015. Disponível em: http://www.cosiplan.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/%5BCARTERA%5D%20Informe%20Version%20Final%20Espa%C3%B1ol%202015.pdf. Acesso em: 16/02/2022;

_____. **Cartera de Proyectos 2017** - Foro Técnico IIRSA Comité de Coordinación Técnica; Buenos Aires, 07/12/2017. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_DIGITAL.pdf. Acesso em: 22/02/2022;

_____. **Eventos**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event?menuItem=6>. Acesso em: 22/02/2022;

COUTO, L. F. Política Externa Brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. In: **Civitas - Revista de Ciências Sociais**; Porto Alegre, v. 10, n. 1, 2010, pp. 23-44;

_____. **Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno regional**. (Orgs.) LESSA, A. C.; ALTEMANI DE OLIVEIRA, H. **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013;

COUTO, L. F.; PADULA, R. Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: Do regionalismo aberto às perspectivas de mudanças. In: (Orgs) SERBIN, A.; MARTÍNIZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: Cries - Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2017, pp. 449-478;

COUTINHO, Zenaldo. **Relatório**. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação - Projeto de Decreto Legislativo No 1.446, de 2001 (Mensagem No 296, de 2001), 2002a. Disponível em: http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6D30EC8A4A26

07B9792B3E5059F4E283.proposicoesWeb2?codteor=26239&filename=Tramitacao-PDC+1446/2001. Acesso em: 02/11/2021;

_____. **Complementação de Voto.** Comissão de Constituição e Justiça e de Redação - Projeto de Decreto Legislativo No 1.446, de 2001 (Mensagem No 296, de 2001), 2002b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6D30EC8A4A2607B9792B3E5059F4E283.proposicoesWeb2?codteor=121718&filename=Tramitacao-PDC+1446/2001. Acesso em: 02/11/2021;

COZENDAY, C. M. B. BRIC a BRICS num mundo em transição. In: (Orgs.) PIMENTEL, J. V. de S. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, p. 107-1167;

_____. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos. In: **Cadernos de Política Exterior**, a. V, n. 8, 2019, p. 49-75;

CRA. **Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement**, 2014. Disponível em: http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/218-tratado-para-o-estabelecimento-do-arranjo-contingente-de-reservas-do-brics-fortaleza-15-de-julho. Acesso em: 08/02/2022;

CRE. **Audiência Pública: Reunião n. 2006/13**, 20/11/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/34317>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Ata da 12ª Reunião, Extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 4ª sessão legislativa ordinária da 54ª legislatura**, 02/04/2014a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/35549>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Reunião Audiência Pública n. 1187/14**, 19/11/2014b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/37358>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Ata da 29ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, extraordinária, da 1ª sessão legislativa ordinária, da 55ª legislatura**, 20/08/2015a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=3708&codcol=54>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Ata da 12ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, ordinária, da 1ª sessão legislativa ordinária, da 55ª legislatura**, 07/05/2015b; Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?8&reuniao=3197&codcol=54>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Ata da 4ª reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, extraordinária, da 1ª sessão legislativa ordinária, da 55ª legislatura**, 24/03/2015c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=54&data1=2015-03-24&data2=2015-03-24>. Acesso em: 06/01/2021;

_____. **Ata da 41ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Ordinária, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª legislatura**, 05/11/2015d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?2&reuniao=4035&codcol=54>. Acesso em: 11/01/2022;

____. **Discursos e Notas Taquigráficas.** Câmara dos Deputados – Detaq., sessão n. 03/13/15, 15/04/2015e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0313/15>. Acesso em: 06/01/2022;

____. **Ata da 16ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Extraordinária, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª legislatura,** 03/06/2015f. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=3428&codcol=54>. Acesso em: 17/05/2022;

____. **Ata da 2ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, ordinária, da 2ª sessão legislativa ordinária, da 55ª legislatura,** 25/02/2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?17&reuniao=4486&codcol=54>. Acesso em: 16/05/2022;

____. **Ata da 36ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Extraordinária, da 3ª sessão legislativa ordinária, da 55ª legislatura,** 18/09/2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?5&reuniao=6632&codcol=54>. Acesso em: 17/05

____. **Reunião, Audiência Pública - Notas Taquigráficas,** 06/08/2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/CRE/documentos/notas-taquigraficas/notas-2019-1/06-08-19-ap-uso-comercial-do-centro-de-lancamento-de-alcantara>. Acesso em: 12/01/2020;

____. **Audiência Pública Ordinária - Notas Taquigráficas,** 29/05/2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55690>. Acesso em: 17/05/2022;

____. **Ata da 13ª Reunião, Ordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura,** 16/09/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=10221&codcol=54>. Acesso em: 17/05/2022;

CRUZ, José Humberto de Brito. A questão do poder nacional e o debate sobre a política externa. In: **Política Externa**, v. 23, n. 1, 2014, p. 125-150;

CUT. **13ª ConCUT: Congresso Lula Livre** – Cadernos de Resoluções. Praia Grande, 07-10/10/2019;

DAMÉ, Luiza. Plebiscito contabiliza cerca de 10 milhões contra a Alca. In: **Folha de São Paulo**, 18/09/2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1809200202.htm>. Acesso em: 10/01/2020;

DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA. **Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras.** Brasília, 16 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.institutoriobranco.itamaraty.gov.br/images/pdf/CAD/LXVII/Bibliografia/ilicitos-transnacionais-e-terrorismo/Cone-Sul--Declaracao-de-Brasilia-FINAL-PT.pdf>. Acesso em: 23/02/2022;

Decreto n. 88.136, de 1º de março de 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88136-1-marco-1983-438606-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08/01/2020.

Decreto n. 4.887, de 20 de Novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acesso em: 08/01/2020;

Decreto n. 5.266, de 8 de novembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5266.htm. Acesso em: 12/01/2020;

Decreto n. 498, de 17 de julho de 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-498-17-julho-2009-589663-acordo-114588-pl.html>. Acesso em: 12/01/2019;

DEFESANET. **Exclusivo – Brasil Rompe com a Ucrânia na ACS**, 21/07/2015. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/space/noticia/19832/-Exclusivo-%E2%80%93-Brasil-Rompe-com-a-Ucrania-na-ACS/>. Acesso em: 06/01/2022;

DESAI, Radhika. The Brics are building a challenge to western economic supremacy. In: **The Guardian**, 02/04/2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/apr/02/brics-challenge-western-supremacy>. Acesso em: 17/05/2022;

DESIDERÁ NETO, W. A.; MARIANO, M. P.; PADULA, R.; HALLAK, M. C. M.; BARROS, P. S. Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. In: (Org.) DESIDERÁ NETO, W. A. **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014, pp. 19-100;

DIAS, Marina. Na OEA, Brasil apoia Guaidó para ativar tratado que pode autorizar ação militar na Venezuela. In: **Folha de São Paulo**, 11/09/2019a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/09/na-oea-brasil-apoia-guaido-para-ativar-tratado-de-defesa-mutua-no-continente.shtml>. Acesso em: 29/09/2019;

_____. Em Santa Ceia da direita, Bolsonaro diz que comunismo não pode imperar. In: **Folha de São Paulo**, 17/03/2019b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/em-santa-ceia-da-direita-bolsonaro-diz-que-comunismo-nao-pode-imperar.shtml>. Acesso em: 16/05/2022;

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. O. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate. In: **Brazilian Political Science Review**; Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2008, pp. 10-37;

DIPLOMATA. **Entrevista concedida ao autor na condição de anonimato**, realizada por telefone no dia 8 de junho de 2021;

DOESER; EIDENFALK, The importance of windows of opportunity for foreign policy change. In: **International Area Studies Review**, v. 16, n. 4, 2013, pp. 390-406;

DW. **Unasul nega omissão em crise na Venezuela**, 23/02/2015. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/unasul-nega-omiss%C3%A3o-em-crise-na-venezuela/a-18275002>. Acesso em: 16/05/2022;

ÉBOLI, Evandro. Alcântara: Lula assina acordo com a Ucrânia. In: **O Globo**, 10/11/2004, seção o País, p. 5. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&pagina=18&ordenacaoData=dataDescendente&allwords=&anyword=&noword=&exactword=mudou+de+tom>. Acesso em: 10/01/2020;

EMIR, Aquiles. Foi Bolsonaro que mandou, diz Hildo Rocha ao entregar patrulha agrícola em Anapurus. In: **Maranhão Hoje**, 14/10/2020. Disponível em: <https://maranhaohoje.com/foi-bolsonaro-que-mandou-diz-hildo-rocha-ao-entregar-patrulha-agricola-em-anapurus/>. Acesso em: 07/01/2022;

EXAME. **Putin não teve encontro bilateral com Temer**, 19/10/2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/putin-nao-teve-encontro-bilateral-com-temer/>. Acesso em: 17/05/2022;

FAB. **Centro de Lançamento de Alcântara**. Disponível em: <http://www2.fab.mil.br/cla/index.php/vantagens2>. Acesso em: 19/12/2019;

FELDMANN, A. E.; MERKE, F.; STUENKEL, O. Venezuela's Political Crisis: Can Regional Actors Help? In: **Carnegie Endowment for International Peace**. Washington, DC., 2015;

FELLET, João. A diplomacia perdeu espaço no governo Dilma? In: **BBC Brasil**, 27/08/2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/celular/noticias/2013/08/130826_diplomacia_dilma_pai_jf. Acesso em: 24/05/2021;

FELIÚ, Pedro. Sobrevivendo a reformas, impopularidade y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del brasil de temer. In: **Revista de Ciencia Política**, v. 38, n. 2, 2018, p. 181-206;

FERNANDES, Adriane. Brasil deixa de pagar aporte ao banco do Brics. In: **CNN**, 05/01/2021, Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/brasil-deixa-de-pagar-aporte-ao-banco-do-brics/>. Acesso em: 17/05/2022;

FERNANDES, Sandro. Banco dos Brics não é contraponto ideológico ao FMI, dizem especialistas. In: **Opera Mundi**, 17/07/2015. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/40988/banco+dos+brics+nao+e+contraponto+ideologico+ao+fmi+dizem+especialistas.shtml>. Acesso em: 03/07/2018;

FERRAÇO, Ricardo. **Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional nº 45**, 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113517/pdf>. Acesso em: 06/01/2022;

FERREIRA, Cláudio. Frente parlamentar pede votação de acordo que viabiliza escritório no Brasil de banco do Brics. In: **Agência Câmara de Notícias**, 06/04/2020. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/651641-FRENTE-PARLAMENTAR-PEDE-VOTACAO-DE-ACORDO-QUE-VIABILIZA-ESCRITORIO-NO-BRASIL-DE-BANCO-DO-BRICS>. Acesso em: 17/05/2022;

FIESP. **Documento de Posição: Agenda de Integração Externa**, 2013. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=158013>. Acesso em: 06/01/2021;

FIGUEIREDO, Janaína. Crise na Venezuela aprofundou desgaste entre Ernesto Araújo e militares. In: **O Globo**, 01/05/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/crise-na-venezuela-aprofundou-desgaste-entre-ernesto-araujo-militares-23634808>. Acesso em: 16/05/2022;

FILOMENO, Vítor. “É saudada com muita satisfação”, diz Amim sobre possível volta de Bolsonaro ao PP. In: **Portal 4oito**, 11/10/2021. Disponível em: <https://www.4oito.com.br/noticia/e-saudada-com-muita-satisfacao-diz-amin-sobre-possivel-volta-de-bolsonaro-ao-pp-49234>. Acesso em: 07/01/2022;

FLECK, Isabel. Itamaraty perde espaço no orçamento. In: **Folha de São Paulo**, 25/12/2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/12/1566948-itamaraty-perde-espaco-no-orcamento.shtml?cmpid=menupe>. Acesso em: 20/05/2021;

_____. Brasil não pode mediar diálogo na Venezuela por ter lado, diz Aloysio. In: **Folha de S. Paulo**, 21/09/2017a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/09/1920720-brasil-nao-pode-mediar-dialogo-na-venezuela-por-ter-lado-diz-aloysio.shtml>. Acesso em: 31/07/2020;

_____. EUA avaliam contraproposta brasileira para uso da base de Alcântara. In: **Folha de São Paulo**, 27/09/2017b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/09/1922279-eua-avaliam-contraproposta-brasileira-para-uso-da-base-de-alcantara.shtml>. Acesso em: 26/09/2019;

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, n. 1, 2010, pp. 141-156;

FLORÊNCIO, S. A. e L.; SEYFFARTH, A. S. OCDE: O Ponto de Inflexão Necessário na Política Externa Brasileira. (Orgs.) DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA: Funag, 2018, p. 189-206;

FLÔRES JR.; R. G. BRICS: Abordagens a um Processo Dinâmico. In: (Orgs.) BAUMANN, Renato et. al. **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 139-152;

FOLHA DE SÃO PAULO. **Kirchner elogia reunião entre chanceleres de Colômbia e Venezuela**, 08/08/2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2010/08/779870-kirchner-elogia-reuniao-entre-chanceleres-de-colombia-e-venezuela.shtml>. Acesso em: 12/09/2021;

_____. **OEA suspende reunião sobre crise na Venezuela por falta de acordo**, 07/03/2014a. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/03/1421932-oea-suspende-por-falta-de-acordo-reuniao-sobre-crise-na-venezuela.shtml>. Acesso em: 16/02/2022;

_____. **Líder opositora chama decisão da Unasul sobre Venezuela de "vergonha"**, 13/03/2014b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/03/1424851-lider-opositora-chama-decisao-da-unasul-sobre-venezuela-de-vergonha.shtml>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Brasil e outros cinco países suspendem participação na Unasul**, diz agência, 20/04/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/brasil-e-outros-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul-diz-agencia.shtml>. Acesso em: 16/05/2022;

FONSECA JR., Gelson. BRICS: notas e questões. In: (Org.) PIMENTEL, J. V. de S. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, p. 13-31;

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. da S. O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo? In: **RedeDesenvolvimentista**, Textos para Discussão, n. 4, 2012;

FORO DE SÃO PAULO. **Breve histórico e fundamentos**, 2020. Disponível em: <https://forodesaopaulo.org/breve-historico-e-fundamentos/>. Acesso em: 16/05/2022;

FRANÇA, C. A. F. **Reunião dos Ministros das Relações Exteriores/Relações Internacionais do BRICS – Palavras de abertura** – 01/06/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/reuniao-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-relacoes-internacionais-do-brics-palavras-de-abertura-01-06-2021>. Acesso em: 17/05/2022;

FUCCILLE, Alexandre et. al. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). In: **Colômbia Internacional**, n. 92, 2017, pp. 43-72;

G1. **Crise entre Colômbia e Venezuela ativa processo regional de solução de conflitos**, 24/07/2010a. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/07/crise-entre-colombia-e-venezuela-ativa-processo-regional-de-solucao-de-conflitos-1.html>. Acesso em: 12/09/2021;

_____. **Colômbia e Venezuela restabelecem relações diplomáticas**, 10/08/2010b. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/08/colombia-e-venezuela-restabelecem-relacoes-diplomaticas-1.html>. Acesso em: 12/09/2021;

_____. **Dilma Rousseff é reeleita com 54,5 milhões de votos no segundo turno**, 27/10/2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2014/10/dilma-rousseff-e-reeleita-com-545-milhoes-de-votos-no-segundo-turno.html>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Senadores que foram à Venezuela desembarcam em Brasília**, 19/06/2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/06/senadores-que-foram-venezuela-desembarcam-em-brasilia.html>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Mercosul suspende Venezuela por não cumprir normas do bloco, dizem agências**, 01/12/2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/mercosul-suspende-venezuela-por-nao-cumprir-normas-do-bloco-dizem-agencias.ghhtml>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Temer diz que 'tranquilizou' líderes do Brics sobre Bolsonaro**, 10/12/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/11/temer-diz-que-tranquilizou-lideres-do-brics-sobre-bolsonaro.ghhtml>. Acesso em: 17/05/2022;

GABSCH, R. D'A. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo**. Brasília: FUNAG, 2010, 280p.;

GANAPERU. **La Gran Transformación: Plan de Gobierno (2011-2016)**, 2010. Disponível em: http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf. Acesso em: 30/01/2019;

GARCIA, Giselle. Líderes do Brics oficializam criação do Novo Banco de Desenvolvimento. In: **Agência Brasil**, 09/07/2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-07/lideres-do-brics-oficializam-criacao-do-novo-banco-de-desenvolvimento>. Acesso em: 03/07/2018;

GARCIA, M. A. O que está em jogo em Honduras. In: **Revista Política Externa**, v. 18, n. 3, 2009;

_____. O lugar do Brasil no mundo: uma política externa em um momento de transição. In (Orgs.) SADER, E.; GARCIA, M. A. **Brasil – Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo; Editora Fundação Perseu Abramo, 2010, 197p;

GARCIA, Pablo; BENASSATTO, Leonardo. Militares dos EUA se juntam a tropas brasileiras em exercícios na Amazônia. In: **Reuters**, 08/11/2017. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/geral-amazonia-militares-eua-idBRKBN1D837M-OBRDN>. Acesso em: 22/02/2022;

GAZETA DO POVO. **Editorial: O Desmonte da Unasul**, 28/04/2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/editoriais/o-desmonte-da-unasul-2v40792v1k13ntzvz9uoww75m/>. Acesso em: 21/08/2021;

GIessen, Lukas. Reviewing empirical explanations of policy change: Options for its analysis and future fields of research. In: **Allgemeine Forst- und Jagdzeitung**, v. 182, n.11-12, 2011, pp. 248-259;

GILPIN, Robert. (1981). **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press;

GIRALDI, Renata. Brasil defende mediação da Unasul na crise entre Venezuela e Colômbia. In: **Rede Brasil Atual**, 26/07/2010. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2010/07/brasil-defende-mediacao-da-unasul-na-crise-entre-venezuela-e-colombia/>. Acesso em: 12/09/2021;

_____. Aloysio Nunes defende participação do Brasil na Unasul. In: **Agência Brasil**, 21/08/2018. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-08/aloysio-nunes-defende-participacao-do-brasil-na-unasul>. Acesso em: 16/05/2022;

GLASER, John; THRALL, Trevor. Obama's Foreign Policy Legacy and the Myth of Retrenchment. In: **Cato Working Paper**, n. 43, 2017;

GODOY, Natalia. Dilma diz que criação de banco é 'extremamente relevante' para o Brics. In: **G1**, 16/07/2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2014/07/dilma-diz-que-criacao-de-banco-e-extremamente-relevante-para-o-brics.html>. Acesso em: 17/05/2022;

GOLDMAN SACHS. Dreaming with Brics: The Path to 2050. In: **Global Economics Paper**, New York, n.99, 2003;

GOLDMANN, Kjell. Change and Stability in Foreign Policy: Détente as a Problem of Stabilization. In: **World Politics**, v. 34, n. 02, 1982, pp. 230-266;

GONÇALVES, André. PT e PSDB debatem ideologia. Mas só na política exterior. In: **Gazeta do Povo**, Brasília, 20/07/2010;

GONÇALVES, Eduardo. De olho em 2022, PSDB se movimenta para expurgar ala bolsonarista. In: **Revista Veja**, 09/04/2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/de-olho-em-2022-psdb-se-movimenta-para-expurgar-ala-bolsonarista/>. Acesso em: 07/01/2022;

GONÇALVES, Marina. Brasil deixa dívida de quase R\$ 50 milhões e dúvida jurídica na UNASUL. In: **O Globo**, 10/06/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-deixa-divida-de-quase-50-milhoes-duvida-juridica-na-unasul-23728291>. Acesso em: 21/02/2022;

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005;

GONÇALVES, W.; TEIXEIRA, T. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. In: **Sul Global**, v. 1, n.1, 2020, p. 192-211;

GOUREVITCH, Peter. **Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises**. London: Cornell University Press, 1986;

GUIMARÃES, S. P. Inserção Internacional do Brasil. In: **Economia e Sociedade. Campinas**; v. 17, 2001b, pp. 1-31;

_____. Discurso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião da Transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: (Orgs.) SILVA, L. I. L. da.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. **A Política Externa do Brasil**. Brasília; IPRI/FUNAG, 2003, 80p.;

_____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005;

GUSTAVSSON, Jakob. (1999). How Should We Study Foreign Policy Change? In: **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 1, pp. 73-95;

HAGAN, J. D. Domestic Political Regime Changes and Third World Voting Realignments in the United. In: **International Organization**, v. 43, n. 3, 1989a, pp. 505-541;

_____. Domestic Political Regime Changes and Foreign Policy Restructuring in Western Europe: A Conceptual Framework and Initial Empirical Analysis. In: **Cooperation and Conflict**, v. 24, n. 3, 1989b, pp. 141-162;

_____. Domestic Political Regime Change and Foreign Policy Restructuring: A Framework for Comparative Analysis. In: (Orgs.) ROSATI, J. A.; SAMPSON III, M. W.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994;

HAGAN, J. D.; ROSATI, J. A. Emerging Issues in Research on Foreign Policy Restructuring, In: (Orgs.) ROSATI, J. A.; SAMPSON III, M. W.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994;

HAGAN, J. D. et. al. Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise, and Anarchy. In: **International Studies Review**, v. 3, n. 2, 2001, pp. 169-216;

HAKIM, Peter. O Brasil e a Agenda de Segurança dos EUA. In: **Política Externa**, v. 20, n. 3, 2012;

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: **Comparative Politics**, v. 25, n.3, 1993;

HE, Baogang. Politics of Accommodation of the Rise of China: the case of Australia. In: **Journal of Contemporary China**, v. 21, n. 73, 2012, pp. 53-70;

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. In: **International Studies Quarterly**, v. 34. n. 1, 1990;

HERMANN, C. F.; BILLINGS, R. S. Responding to Adverse Feedback: Group Decision Making in Protracted Foreign Policy Problems. In: (Org.) HERMANN, C. F. **When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback**. New York/London: Routledge, 2012;

HERZ, M. DUTRA, A. Os BRICS em Revisão de Literatura. In: **Working Paper**. BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisa BRICS, 2013;

HERZ, Monica et. al. A Coordenação dos BRICS nos Fóruns Multilaterais. In: **BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisa BRICS: Policy Brief**, 2012;

HILL, Christopher. **Foreign Policy in the Twenty-First Century**. 2ª ed. Editora Palgrave-Macmillan, New York, 2016;

HIRST, Monica. **Understanding Brazil-United States relations: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century**; Brasília: FUNAG, 2013;

HOFFMANN, Gleisi; VALENTE, Monica. **Nota do PT sobre a saída do Brasil da Unasul**, 16/04/2019. Disponível em: <https://pt.org.br/blog-secretarias/nota-do-pt-sobre-a-saida-do-brasil-da-unasul/>. Acesso em: 16/05/2022;

HOLSTI, K. J. (Ed.) **Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World**. London: Allen and Unwin, 1982;

HUDSON, V. M. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve.; HADFIELD, Amelia.; DUNNE, Tim. (Orgs.) **Foreign Policy: theories, actors, cases**. New York: Oxford University Press, 2008. pp. 12-26;

HURREL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? In: **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006, p. 1-19;

IBAS. **Declaração de Brasília**, 6 de junho de 2003. Disponível em: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/comuneques/Brasilia_Declaration_2003.pdf. Acesso em: 15/04/2022;

_____. **Declaração Conjunta. 1º Encontro de Cúpula do IBAS**. Brasília, 13 de setembro de 2006. Disponível em: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/1st_summit_declaration.pdf. Acesso em: 15/04/2022;

IG. **Mike Pompeo parabeniza Bolsonaro por afastar Brasil dos Brics**, 20/01/2021. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2021-01-20/mike-pompeo-parabeniza-bolsonaro-por-afastar-brasil-dos-brics.html>. Acesso em: 17/05/2021;

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, New York, v. 41, n. 4, 1988;

JAEGAR, B. C. **A Política Externa do Governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2015): o fim do paradigma logístico?** Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2016;

JARDIM, Claudia. Chávez rompe com Colômbia e pede alerta na fronteira. In: **BBC News Brasil**, 22/07/2010a. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100722_venezuelacolombia. Acesso em: 03/09/2021;

_____. Reunião da Unasul sobre crise entre Colômbia e Venezuela termina sem consenso. In: **BBC News Brasil**, 29/07/2010b. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100729_unasul_rc. Acesso em: 12/09/2021;

JESUS, Diego Santos Vieira de. The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff. In: **Journal of International Relations and Foreign Policy**, v. 2, n. 1, 2014, pp. 19-42;

JID. **Quem Somos:** Resumo Histórico. Disponível em: https://www.jid.org/?page_id=2312&lang=pt. Acesso em: 11/01/2022;

JOBIM, N. A. **Nelson Jobim IV – Depoimento**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2013;

JOHNSON, Steve. The Brics are dead. Long live the Ticks. In: **Financial Times**, 28/01/2016. Disponível em: <https://www.ft.com/content/b1756028-c355-11e5-808f-8231cd71622e>. Acesso em: 17/05/2022;

JORNAL NACIONAL. **Brasil formaliza fim do acordo com a Ucrânia para lançamento de foguetes**, 27/07/2021. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/07/brasil-formaliza-fim-do-acordo-com-ucrania-para-lancamento-de-foguetes.html>. Acesso em: 04/01/2021;

KAARBO, J. **Coalition Politics and Cabinet Decision Making: A Comparative Analysis of Foreign Policy Choices**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2012;

KALOUT, Hussein. **Entrevista concedida ao autor por videoconferência**, 10/05/2021;

KALOUT, Hussein; DEGAUT, Marcos. **Brasil, um País em Busca de uma Grande Estratégia. Relatório de Conjuntura nº 1** - Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Pc/Downloads/brasil-um-pais-em-busca-de-uma-grande-estrategia.pdf>. Acesso em: 16/05/2022;

KANG, D. C. **China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia**. New York: Columbia University Press, 2007;

KAWAGUTI, Luis. Brasil treina para criar base militar com os EUA, Colômbia e Peru na Amazônia. In: **UOL**, 02/11/2017a. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/11/02/por-que-o-brasil-treina-para-criar-uma-base-militar-com-os-eua-colombia-e-peru-na-amazonia.htm>. Acesso em: 22/02/2022;

_____. Militares dos EUA e do Brasil aprofundam relações em exercício militar na Amazônia, diz general. In: **UOL**, 11/11/2017b. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/11/11/militares-dos-eua-e-do-brasil-aprofundam-relacoes-em-exercicio-militar-na-amazonia-diz-general.htm>. Acesso em: 22/02/2022;

KING, G.; KEOHANE, R; O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. 3 ed. New Jersey: Princeton University Press, 1995;

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown, 1984;

KLEISTRA, Yvone; MAYER, Igor. Stability and Flux in Foreign Affairs: modeling policy and organizational change. In: **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 4, 2001, pp. 381-414;

LAFER, Celso. Palavras do Ministro Celso Lafer em Audiência Pública na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, sobre o Acordo de Salvaguardas Brasil-Estados Unidos. Brasília, Câmara dos Deputados, em 23 de Agosto de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 28, n. 89, 2º semestre de 2001, pp. 99-104;

_____. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, por Ocasão da Cerimônia de Condecoração do Embaixador da República Popular da China, Wan Yongxian, com a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, em 02 de Agosto de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 91, 2º semestre, 2002, pp. 79-82;

_____. LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**: passado, presente e futuro. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004;

_____. Diplomacia brasileira, novas variações críticas. In: **O Estado de São Paulo**, 20/06/2010;

LAÏDI, Zaki. The BRICS against the West? In: **Ceri Strategy Papers**, n. 11 – Hors Série, 2011;

LAMPREIA, L. F. A política externa brasileira no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso - Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 23, n. 78, 1º semestre, 1996, p. 165-177;

_____. Exposição do Embaixador Luis Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional “As perspectivas da situação mundial e a política externa do Brasil”. Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 25, n. 82, 1º semestre, 1998, pp. 51-59;

_____. Brasil comete erro de avaliação em Honduras. In: **Política Externa**, v. 18, n.3, 2009;

LATITUDE SUL. Contradições na política externa do Governo Bolsonaro geram instabilidade doméstica. In: **Conjuntura Latitude Sul**, n. 01-02 – Janeiro e Fevereiro de 2019a, p. 4. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/03/Conjuntura-Latitude-Sul-janfev-2019.pdf>. Acesso em: 22/02/2022;

_____. PROSUL é lançado com exclusão da Venezuela. In: **Conjuntura Latitude Sul**, n. 3, março, 2019b, p. 8. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/04/Conjuntura-Latitude-Sul-N-3-Mar%C3%A7o-de-2019.pdf>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. Após sofrer forte pressão doméstica, chanceler brasileiro pede demissão do cargo. In: **Conjuntura Latitude Sul**, v. 5, n. 3, 2021, p. 4. Disponível em: http://latsul.org/wp-content/uploads/2021/04/ConjunturaLATSUL_Mar%C3%A7o-2021-2.pdf. Acesso em: 17/05/2022;

LEGLER, Thomas; GARELLI-RÍOS, Ornela. La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas. In: **Pensamiento Proprio**. CRIES: a. 23, n. 47, 2018, p. 159-188;

LEMOS, Alexandre. **Ato comemora retirada do Acordo de Alcântara**. Agência Câmara, 12/05/2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/29196-ato-comemora-retirada-do-acordo-de-alcantara/>. Acesso em: 10/01/2019;

LENTNER, H. H.. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. In: **Review of Policy Research**, v. 23 n. 1, 2006, p. 169-181;

LEOGRANDE, W. M. Normalizing US–Cuba relations: escaping the shackles of the past. In: **International Affairs**, v. 91, n. 3, 2015, pp. 473-488;

LESSA, A. C. A. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, special edition, 2010, pp. 115-131;

_____. política externa brasileira no ciclo do Partido dos Trabalhadores: continuidades, inovações e retrocessos (2003-2016). In: **Revista Politika**. Fundação João Mangabeira. – Brasília: Editora FJM, n. 5, 2017, pp. 6-23;

LESSA, A. C.; BECARD, D. S. R.; GALVÃO, T. G. Rise and Fall of Triumphalism in Brazilian Foreign Policy: The International Strategy of the Workers Party's Governments (2003–2016). In: (Orgs) ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. de. **Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges**. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2020, pp. 71-88;

LIBER, K. A.; ALEXANDER, Gerard. Waiting for Balancing Why the World Is Not Pushing Back. In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005;

LIMA, M. R. S. de. Instituições Democráticas e Política Exterior. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 22, n. 2, 2000, pp. 265-303;

_____. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. In: **Plataforma Democrática**, Working Paper nº 3, Julio de 2010;

_____. **Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da Análise de Política Externa**. In: (Orgs.). MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora UNESP, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013a, pp. 127-53;

_____. Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: n. 90, 2013b, p. 167-201;

_____. A Agência da Política Externa Brasileira: uma análise preliminar. In: (Orgs.) DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA: Funag, 2018, p. 39-53;

LIMA, M. R. S. de.; CASTELAN, D. R. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: (Org.) PIMENTEL, J. V. de S. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, pp. 175-186;

LIMA, M. R. S. de.; DUARTE, R. de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. In: **Observador On-Line (OPSA)**, v.8, n. 9, 2013, pp. 1-24;

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: **Lua Nova**; São Paulo: n. 44, 1998, pp. 81-106;

LISBOA, Antonio. **Entrevista concedida ao autor por videoconferência**, 07/07/2021;

LIVEMINT. **PM Modi's speech at Brics Summit 2017: Key Highlights**, 04/09/2017. Disponible en: <https://www.livemint.com/Politics/IhpunjnSwYE1Bxy5R7zZkgK/PM-Modis-speech-at-Brics-Summit-2017-Key-highlights.html>. Acesso en: 03/07/2018;

LOPES, D. B. **Política Externa na Nova República**: os primeiros 30 anos. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017;

LOPES, D. B.; FARIA, C. A. P. de. Eleições presidenciais e política externa brasileira. In: **Estudos Internacionais**. Belo Horizonte: v. 2, n. 2, 2014;

LORES, R. J. Estados Unidos preferem Unasul a OEA para resolver crise na Venezuela. In: **Folha de São Paulo**, 25/09/2014. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2014/05/1462172-estados-unidos-preferem-unasul-a-oea-para-resolver-crise-na-venezuela.shtml>. Acesso em: 16/05/2022;

LUIGI JR., R. A. **A Integração Regional na América do Sul: a Efetividade da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)**. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2017;

LYRA, M. P. O. de. **Líderes, Integração Regional e Defesa: um Estudo sobre a Influência dos Estilos da Liderança Brasileira no Conselho de Defesa Sul-Americano (2009-2014)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2015;

MACRIS, Vanderlei. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Câmara dos Deputados – Detaq., sessão n. 03/13/15, 15/04/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0313/15>. Acesso em: 06/01/2022;

MAIA, Gustavo. Campanha de Bolsonaro associa adversários a Maduro: "quem planta, colhe". In: **UOL**, 20/09/2018a. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/20/campanha-de-bolsonaro-associa-adversarios-a-maduro-para-atrair-votos.htm>. Acesso em: 16/05/2022;

MAIA, Gustavo. Vice de Bolsonaro, Mourão chama países emergentes de "mulambada". In: **UOL**, 17/09/18b. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/17/mourao-vice-de-bolsonaro-chama-aliados-do-brasil-de-mulambada.htm>. Acesso em: 17/05/2022;

MALTCHIK, Roberto. Projeto de meio bilhão de reais para lançamento comercial de satélites está em xeque. In: **O Globo**, 06/01/2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/projeto-de-meio-bilhao-de-reais-para-lancamento-comercial-de-satelites-esta-em-xeque-7210946>. Acesso em: 04/01/2022/;

_____. Projeto de foguete em parceria com Ucrânia rumo ao fracasso. In: **O Globo**, 15/02/2015a. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/projeto-de-foguete-em-parceria-com-ucrania-ruma-ao-fracasso-15342836>. Acesso em: 06/01/2022;

_____. Brasil formaliza rompimento de acordo para lançar foguete ucraniano. In: **O Globo**, 22/07/2015b. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/brasil-formaliza-rompimento-de-acordo-para-lancar-foguete-ucraniano-16880497>. Acesso em: 06/01/2021;

MAOZ, Zeev. Joining the Club of Nations: Political Development and International Conflict, 1816-1976. In: **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 2, 1989, pp. 199-231;

MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000;

MARTINEZ, E. D. M.; LYRA, M. P. O. de. O Processo de Dessecuritização do Narcotráfico na Unasul. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 37, n. 2, 2015, p. 661-691;
MATOSO, Filipi. Governo Dilma tem aprovação de 9% e reprovação de 70%, diz Ibope. In: **G1**, 15/12/2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/governo-dilma-tem-aprovacao-de-9-e-reprovacao-de-70-diz-ibope.html>. Acesso em: 16/05/2022;

MATTES, M.; LEEDS, B. A.; CARROLL, R. Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in the United Nations. In: **International Studies Quarterly**, 2014;

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999;

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro libera turistas de EUA, Austrália, Canadá e Japão a entrar no Brasil sem visto. In: **G1**, 18/03/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/bolsonaro-libera-cidadaos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-de-visita-ao-brasil.ghhtml>. Acesso em: 27/09/2019;

McCONNELL, Allan. What is policy failure? A primer to help navigate the maze. **Public Policy and Administration**, Special Issue: Policy Failure, 2015, pp. 1-22;

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: Norton 2001;

MEDEIROS, M. de A.; TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M.; REIS, E. G. dos. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: v. 25, n. 61, 2015, pp. 97-123;

Memorandum of Agreement on Satellite Technology Safeguards Between the Governments of the United States of America and the People's Republic of China, 07/11/1993. Disponível em: https://aerospace.org/sites/default/files/policy_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20China%20Feb93.pdf. Acesso em: 12/01/2020;

MELLO, P. C.; COLETTA, R. D. Alinhamento automático do Brasil com EUA causa atritos na cúpula dos Brics. In: **Folha de São Paulo**, 12/11/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/alinhamento-automatico-do-brasil-com-eua-causa-atritos-na-cupula-dos-brics.shtml>. Acesso em: 17/05/2022;

MELLO E SOUZA, André de. Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de AIDS. In: (Orgs.) PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**; Rio de Janeiro, FGV, 2011;

MELLO, F. de C. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 63, n. 2, 2020, p. 1-17;

MELLO, P. C. Diplomata substitui Marco Aurélio Garcia como assessor da Presidência. In: **Folha de São Paulo**, 17/05/2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771983-diplomata-substitui-marco-aurelio-garcia-como-assessor-da-presidencia.shtml>. Acesso em: 16/05/2022;

MENDES, G.; GRAÇA, L. F. G. da. A diferenciação ideológica na política externa partidária eleitoral: PSDB, PT e MDB (1994-2018). In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31, jan-abril de 2020, pp. 83-122;

MENEZES, Felipe. Fernandes convidam Jair Bolsonaro para retornar ao PTB e concorrer à reeleição. **Partido Trabalhista Brasileiro**, 07/07/2020. Disponível: <https://ptb.org.br/roberto-jefferson-e-pedro-lucas-fernandes-convidam-jair-bolsonaro-para-retornar-ao-ptb-e-concorrer-a-reeleicao/>. Acesso em: 07/01/2022;

MERKE, Federico. **Identidad y política exterior en la Argentina y en Brasil**. Tese (Doutorado) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), Buenos Aires, 2008;

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 35, n.1, 2013, pp. 11-41;

MITCHELL, D.; MASSOUD, T. G. Anatomy of Failure: Bush's Decision-Making Process and the Iraq War. In: **Foreign Policy Analysis**, v. 5, n. 3, 2009;

MOLON, Alessandro. **Projeto de Lei Decreto Legislativo n. 335/2020**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0xyqvhu72nq6f1aeq45drghswp6413402.node0?codteor=1914099&filename=Tramitacao-PDL+335/2020. Acesso em: 16/05/2022;

MONIZ BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 45, n. 2, 2002, p. 135-146;

MONIZ BANDEIRA, L. A. M. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2010. 124 p.;

MOON, B. E. Consensus or Compliance? Foreign-Policy Change and External Dependence. In: **International Organization**, v. 39, n. 2, 1985, pp. 297-329;

MORAES, M. V. E. de. O retrocesso da grande estratégia geopolítica brasileira. In: **Nexo**, 26/07/2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/O-retrocesso-da-grande-estrat%C3%A9gia-geopol%C3%ADtica-brasileira>. Acesso em: 21/08/2021;

MOREIRA, Assis. Troyjo assume banco do Brics e quer novos sócios. In: **Valor Econômico**, 28/05/2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/28/troyjo-assume-banco-do-brics-e-quer-novos-socios.ghtml>. Acesso em: 17/05/2022;

MOREIRA JR, H.; FIGUEIRA, M. S. O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional. In: **Meridiano 47- Journal of Global Studies**, v. 15, n. 142, 2014, p. 54-62;

MOREIRA, L. F. V.; QUINTEROS, M. C.; SILVA, A. L. R. da. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. 383p;

MOURA, N. S. de. **Condução da Política Externa Brasileira na UNASUL: O Modus Operandi do Brasil nas Reuniões Extraordinárias entre 2008 e 2014**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2016;

MRE. Comunicado de Brasília (01 de setembro de 2000). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 27, n. 87, 2ª semestre de 2000, pp. 163-175;

_____. Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 31, n. 95, 2º semestre de 2004, pp. 468-470;

_____. Decisões do Diálogo Político entre os Chefes de Estado e de Governo - Ilha de Margarita, (19 de abril de 2007). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília; a. 34, n. 100. 1º semestre de 2007a, pp. 331-332;

_____. Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) (24 de setembro de 2007). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília; a. 34, n. 101, 2º semestre 2007b, p. 391;

_____. Entrada da África do Sul no BRIC (31/12/2010). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**; Brasília: a. 37, n. 107, 2º semestre de 2010, p. 400-401;

_____. Comunicado Conjunto da Presidenta Dilma Rousseff e do Presidente Barack Obama - Brasília, 19/03/2011. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 37, n. 108, 1º semestre de 2011, p. 142-149;

_____. III Cúpula América do Sul-Países Árabes – Declaração de Lima, 03/10/2012. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 37, n. 110, 1º semestre de 2012a, p. 153-177;

_____. Comunicado Conjunto do Presidente Barack Obama e da Presidenta Dilma Rousseff - Washington, 09/04/2012. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 37, n. 110, 1º semestre de 2012b, p. 120-126;

_____. Declaração de Paramaribo Aprovada na VII Reunião de Cúpula da UNASUL. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 40, n. 113, 2º semestre de 2013, p. 133-159;

_____. Comunicado da União de Nações Sul-Americanas sobre o Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre a Venezuela, 15/03/2015. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 41, n. 116, 1º semestre de 2015a, p. 85;

_____. Visita da Comissão de Chanceleres da UNASUL à Venezuela, 10/03/2015. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 41, n. 116, 1º semestre de 2015b, p.75-76;

_____. Eleições Legislativas de 6 de Dezembro Próximo na Venezuela, 03/12/2015. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: a. 41, n. 117, 2º semestre de 2015c, p. 356-357;

_____. Eleições na Venezuela, 07/12/2015. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: a. 41, n. 117, 2º semestre de 2015d, p. 366;

_____. Comunicado Conjunto da Presidenta Dilma Rousseff e do Presidente Barack Obama – Washington, 30/06/2015. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 41, n. 116, 1º semestre de 2015e, p. 331-341;

_____. Inauguração da Assembleia Nacional Venezuelana, 05/01/2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 118, 1º semestre de 2016a, p. 72;

_____. Declarações do Secretário-Geral da UNASUL sobre a Situação Interna no Brasil, 13/05/2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 118, 1º semestre de 2016b p. 135-136;

_____. Manifestações sobre a Situação Interna no Brasil, 13/05/2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 118, 1º semestre de 2016c, p.135;

_____. Declarações do Governo de El Salvador sobre a Situação Interna no Brasil, 16/05/2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 118, 1º semestre de 2016d, p. 136;

_____. Comunicado do Governo Venezuelano sobre suas Relações com o Brasil, 31/08/2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 119, 2016e, p. 74;

_____. Manifestações sobre o Processo Político no Brasil, 31/08/2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 119, 2016f, p.74-75;

_____. Reunião Ministerial do Cone Sul Sobre Segurança nas Fronteiras, 15/11/2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 119, 2016g, p. 236;

_____. Declaração dos Chanceleres de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai e Uruguai – terça-feira, 1º de novembro de 2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 119, 2016h, p. 232;

_____. Visita do Governador Henrique Capriles, 14/06/2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 118, 1º semestre de 2016i, p. 149;

_____. Visita do Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Luis Almagro – Brasília, 6 de Outubro de 2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 44, n. 119, 2016j, p. 133;

_____. Visita ao Brasil do Secretário-Geral da OEA, 07/04/2017. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 45, n. 120, 1º semestre, 2017a, p. 109;

_____. Declaração de Lima. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 45, n. 121, 2º semestre, 2017b, p. 127;

_____. Decisão sobre a Suspensão da República Bolivariana da Venezuela do MERCOSUL em Aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, 05/08/2017. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 45, n. 121, 2º semestre, 2017c, p. 125-126;

_____. Comunicado Conjunto sobre a Situação na Venezuela, 31/03/2017. In: Visita ao Brasil do Secretário-Geral da OEA, 07/04/2017. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 45, n. 120, 1º semestre, 2017d, p. 111;

_____. Comunicado Conjunto sobre Cooperação Espacial Brasil-EUA, 27/06/2018. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 46, n. 122, 1º semestre de 2018a, p. 203-204;

_____. Escritório Regional das Américas do Novo Banco de Desenvolvimento, 27 de Julho de 2018. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 46, n. 123, 2º semestre de 2018b, p. 81;

_____. Declaração do Grupo de Lima – 04/01/19. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 46, Número 124, 1º semestre de 2019a, p. 71-73;

_____. Visita do Ministro Ernesto Araújo em Washington – Declaração Conjunta – 13 de setembro de 2019. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 46, Número 125, 2º semestre de 2019b, p. 32-35;

_____. **Nota 242 - Sessão do Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)** – Nova York, 23 de setembro de 2019c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20888-sessao-do-orgao-de-consulta-do-tratado-interamericano-de-assistencia-reciproca-tiar-nova-york-23-de-setembro-de-2019>. Acesso em: 29/09/2019;

_____. Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – 15/04/19. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 46, Número 124, 1º semestre de 2019d, p. 120;

_____. **Declaração conjunta do BRICS sobre o Fortalecimento e a Reforma do Sistema Multilateral**, 01/06/2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-do-brics-sobre-o-fortalecimento-e-a-reforma-do-sistema-multilateral#:~:text=Os%20Ministros%20reafirmaram%20seu%20compromisso,a%20pandemia%20de%20Covid%2D19.. Acesso em: 17/05/2022;

MRE/MESP. **Exposição de Motivos n. 69**. Brasília, 16/03/2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2004/decretolegislativo-776-17-setembro-2004-534099-exposicaodemotivos-142751-pl.html>. Acesso em: 06/11/2021;

MSC: **Mensagem n. 296/2001**. Disponível em: [http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=MSC&intProp=296&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/.](http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=MSC&intProp=296&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/) Acesso em: 19/12/2019;

MSC: **Mensagem n. 442/2016**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5846E036F7AE9E6156E2FB5137627FEF.proposicoesWebExterno2?codteor=1509573&filename=Avulso+-MSC+442/2016+%3D%3E+MSC+296/2001. Acesso em: 06/01/2022;

MSC: **Mensagem n. 208/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206841&ord=1>; Acesso em: 06/01/2022;

MTCR. **Equipment, Software and Technology Annex**. Disponível em: <https://mtcr.info/mtcr-annex/>. Acesso em: 11/01/2020;

NDB. **Agreement on the New Development Bank**, 2014. Disponível em: http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/217-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-15-de-julho. Acesso em: 08/02/2022;

_____. **Investor Presentation**, setembro de 2021. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2021/09/Investor-Presentation-20210901.pdf>. Acesso em: 17/05/2022;

NERY, Tiago. **A política externa brasileira e a Unasul: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015;

_____. A política externa brasileira, as coalizões de poder e a Unasul: ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico. In: **Mural Internacional**, v. 8, n. 2, 2018, pp. 250-264;

NETTO, Riane. Bolsonaro diz que vai tirar Brasil da ONU se for eleito presidente. In: **G1**, 18/08/2018. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/18/bolsonaro-diz-que-vai-tirar-brasil-da-onu-se-for-eleito-presidente.ghhtml>. Acesso em: 17/05/2022;

NUNES FERREIRA, Aloysio. **Ata da 12ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**, ordinária, da 1ª sessão legislativa ordinária, da 55ª legislatura, 07/05/2015a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?8&reuniao=3197&codcol=54>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Ata da 29ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, extraordinária, da 1ª sessão legislativa ordinária, da 55ª legislatura**, 20/08/2015b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=3708&codcol=54>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Câmara dos Deputados – Detaq., sessão n. 0788/17, 27/06/2017a;

_____. Texto-Base para o Discurso de Posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira – Palácio Itamaraty, em 7 de março de 2017. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 43, n. 120, 1º semestre, 2017b, p. 29-35;

_____. Brasil Está Saliendo de ese Hoyo en el que Fue Metido por el Populismo y la Incompetencia. (El Mercurio – 16/04/2017) In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 43, n. 120, 1º semestre, 2017c, p.207-211;

_____. A Nova Política Externa Brasileira. In: **Cadernos de Política Exterior**. Brasília: Funag, v. 3, n. 6, 2017d, p. 15-26;

_____. **Discurso do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira** – 29ª Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores Washington, DC – 31 de maio de 2017e. Disponível em: <http://scm.oas.org/pdfs/2017/RC00265TBRASIL.pdf>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. Diálogo franco, resultados concretos. In: **O Globo**, 26/06/2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/dialogo-franco-resultados-concretos-22820055>. Acesso em: 31/07/2020;

_____. Discurso do Senador Aloysio Nunes Ferreira na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores para o Embaixador Ernesto Araújo, Brasília, em 2 de janeiro de 2019. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 46, n. 124, 1º semestre de 2019, p. 21-28;

_____. **Entrevista concedida ao autor via videoconferência**, 12/03/2021;

OEA. **Declaration on Security in the Americas. Special Conference on Security**, México, 27-28 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/en/sms/docs/declaration%20security%20americas%20rev%201%20-%2028%20oct%202003%20ce00339.pdf>. Acesso em: 23/02/2022;

____. **Resolução CP/DEC.51 (1957/14)** - Solidariedade e Apoio à Institucionalidade Democrática, ao Diálogo e à Paz na República Bolivariana da Venezuela, 07/03/2014. Disponível em: <http://www.oas.org/CONSEJO/pr/resoluciones/dec51.asp>. Acesso em: 15/02/2022;

____. **Consejo Permanente:** Acta de la Sesión Extraordinaria Celebrada el 1 de Junio de 2016a. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/council/CP/documentation/minutes/>. Acesso em: 17/03/2022;

____. **Conselho Permanente:** Projeto de Declaração do Conselho Permanente sobre a Situação na República Bolivariana da Venezuela (Apresentado pela Delegação da Argentina e copatrocinado pelas delegações de Barbados, Estados Unidos, Honduras, México e Peru), 01/06/2016b. Disponível em: https://www.oas.org/pt/council/CP/documentation/var_documents/cpdoc/. Acesso em: 17/03/2022;

____. **Conselho Permanente:** Projeto de Declaração em Apoio à Institucionalidade Democrática, ao Diálogo e à Paz na República Bolivariana da Venezuela (Apresentado pela Missão Permanente da Venezuela), 31/05/2016c. Disponível em: https://www.oas.org/pt/council/CP/documentation/var_documents/cpdoc/. Acesso em: 17/03/2022;

____. **Consejo Permanente:** Acta de la Sesión Extraordinaria Celebrada el 23 de Junio de 2016d. Disponível em: <https://www.oas.org/es/council/CP/documentation/minutes/>. Acesso em: 16/05/2022;

____. **Consejo Permanente:** Acta de La Sesión Extraordinaria Celebrada el 16 de Noviembre de 2016e. Disponível em: <https://www.oas.org/es/council/CP/documentation/minutes/>. Acesso em: 16/05/2022;

____. **Consejo Permanente.** Acta de La Sesión Extraordinaria Celebrada el 23 de Febrero de 2018a. Disponível em: <https://www.oas.org/es/council/CP/documentation/minutes/>. Acesso em: 16/05/2022;

____. **Atas e Documentos (Volume I):** Quadragésimo Oitavo Período Ordinário De Sessões, Washington, D.C., Estados Unidos da América, em 4 e 5 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/council/AG/regular/48RGA/documents.asp>. Acesso em: 16/05/2022;

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Opinião: Unasul à deriva**, 25/04/2018. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,unasul-a-deriva,70002282753>. Acesso em: 21/08/2021;

O GLOBO. **Colômbia justifica saída da Unasul por 'cumplicidade com ditadura' de Maduro**, 28/08/2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/colombia-justifica-saida-da-unasul-por-cumplicidade-com-ditadura-de-maduro-23017796>. Acesso em: 16/05/2022;

OLIVEIRA, A. P. L.; UZIEL, Eduardo; ROCHA, Rafael. A atuação do BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011. In: **Revista de Política Externa**, v. 23, n. 4, 2015;

OLIVEIRA, Eliane. Brasil participa de articulação para reativar Unasul. In: **O Globo**, 21/08/2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-participa-de-articulacao-para-reativar-unasul-22997568>. Acesso em: 16/05/2022;

OLIVEIRA, J. A. F. de. **OEA e UNASUL: Transição de uma governança hemisférica para uma subemisférica?** (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017;

OLIVEIRA, M. F. de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 8, n. 2, 2005, pp. 55-69;

OLIVEIRA, M. F. de.; MORENO, F. V. Negociações Comerciais Internacionais e Democracia: O Contencioso Brasil x EUA das Patentes Farmacêuticas na OMC. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**; Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, 2007, pp. 189-220;

O'NEILL, Jim. So what do the Brics countries want from their new development bank? In: **Independent**, 08/08/2013. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/business/comment/jim-oneill-so-what-do-the-brics-countries-want-from-their-new-development-bank-8751204.html>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. Twenty years on, the Brics have disappointed. In: **Financial Times**, 29/11/2021. Disponível em: <https://www.ft.com/content/034ba0e7-7518-437e-854c-7c0dd5d74e34>. Acesso em: 17/05/2022;

OPERAMUNDI. **EUA participam de exercício militar na Amazônia, e críticos apontam risco à soberania nacional**, 08/11/2017. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/48349/eua-participam-de-exercicio-militar-na-amazonia-e-criticos-apontam-risco-a-soberania-nacional>. Acesso em: 22/02/2022;

OTTA, L. A. Brasil apoiará argentino para chefiar Unasul. In: **O Estado de São Paulo**, 07/02/2017. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-apoiara-argentino-para-chefiar-unasul,70001657003>. Acesso em: 16/05/2022;

_____. ‘Não somos poderosos a ponto de chutar o balde’, diz Aloysio Nunes. In: **O Estado de São Paulo**, 21/05/2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-somos-poderosos-a-ponto-de-chutar-o-balde-diz-alloysio-nunes,70002655144>. Acesso em: 08/11/2019;

PADULA, Raphael. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: A Integração de Infraestrutura na América do Sul nos Anos 2000 e suas Perspectivas de Mudança. In: (Org.) DESIDERÁNETO, W. A. **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014, pp. 291-351;

PÁGINA 13. **Em defesa da UNASUL**, 26/04/2018. Disponível em: <https://www.pagina13.org.br/em-defesa-da-unasul/>. Acesso em: 16/05/2022;

PANT, H. V. The BRICS Fallacy. In: **The Washington Quarterly**, v. 36, n. 3, Summer 2013, p. 91-105;

PANZINI, Fabrício. **Entrevista concedida ao autor por videoconferência**, 02/09/2021;

PAPE, R. A. Soft balancing against the United States. In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 7-45;

PAREJA, F. A. Mecanismos alternativos de diálogo y negociación en el conflicto político de Venezuela (2002-2018). In: **Pensamiento Proprio**. CRIES: a. 23, n. 47, 2018, p. 37-67;

PASSOS, J. M. EUA tentaram impedir programa brasileiro de foguetes, revela WikiLeaks. In: **O Globo**, 25/01/2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/eua-tentaram-impedir-programa-brasileiro-de-foguetes-revela-wikileaks-2832869>. Acesso em: 12/01/2020;

PATRIOTA, A. de. O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz. In: **Política Externa**, v. 19, n. 1, 2010;

_____. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, 05/01/2011. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**; Brasília: a. 37, n. 108, 1º semestre de 2011, p. 29-33;

_____. Discurso na cerimônia do Dia do Diplomata – formatura da turma de alunos do Instituto Rio Branco. Brasília, 20/04/2012. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: a. 37, n. 110, 2012, p. 49-51;

_____. **Política Externa Brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)**. Brasília : FUNAG, 2013;

PAUL, T. V. Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance. In: (Orgs.) PAUL, T. V.; WIRTZ, J. J.; FORTMANN, M. **Balance of Power Theory and practice in the 21st century**. Stanford, California Stanford University Press, 2004;

_____. Soft balancing in the age of U.S. primacy In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 46-71;

_____. **Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era**. Yale University Press, 2018;

PECEQUILO, C. S. A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 53, edição especial, 2010;

_____. Brasil e Estados Unidos: Um enfoque contemporâneo das relações bilaterais (1990/2011). In: (Orgs.) LESSA, A. C.; ALTEMANI DE OLIVEIRA, H. **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013;

_____. As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014. In: **Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**, v. 3, n. 6, Jul-Dez 2014, pp. 11-36;

_____. As Relações com os Estados Unidos (2008-2015). In: (Orgs.) DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA: Funag, 2018, pp. 301-331;

PEIXOTO; Fabrícia; JARDIM, Cláudia. 'Brasil está empenhado em diálogo entre Chávez e Colômbia', diz assessor de Lula. In: **BBC News Brasil**, 22/07/2010. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100722_reax_venezuela_cj_cq. Acesso em: 12/09/2021;

PFEIFER, Alberto. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In: (Org). PIMENTEL, J. V. de S. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, p. 79-85;

PINHEIRO, L; LIMA, M. R. S. de. Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. In: **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 3, 2018, pp.1-22;

PINHEIRO, Walter; BITTAR, Jorge. **Voto em Separado dos Deputados Walter Pinheiro e Jorge Bittar**. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, 2002. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=29815&filename=VTS+2/2002+CCTCI+%3D%3E+PDC+1446/2001. Acesso em: 02/11-2021;

PIRES, Waldir. **Parecer Reformulado Aditivo: Mensagem nº 296, de 2001** – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, outubro de 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A4603A744484689DEE1822F66E911807.proposicoesWeb2?codteor=9591&filename=Tramitacao-MSC+296/2001. Acesso em: 26/09/2019;

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília, 29/10/2015;

PRADO, M. M.; SALLES, F. C. The BRICS Bank's potential to challenge the field of development cooperation. In: **Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, 2014, p. 147-197;

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto n. 10.086, de 5 de Novembro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10086.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.086%2C%20DE%205,de%201998%2C%20de%20decretos%20normativos. Acesso em: 16/05/2022;

PROSUR. **Declaracion de los Ministros de las Relaciones Exteriores**, Nova York, 25 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/declaracin-y-lineamientos-prosur-ny-25-09-2019.pdf>. Acesso em: 16/05/2022;

PSDB. **Trabalho e progresso para todos: programa do governo José Serra** - Coligação Grande Aliança, 2002;

- _____. **Programa de governo: Geraldo Alckmin** - Coligação Por Um Brasil Decente, 2006;
- _____. **Programa de governo José Serra: uma agenda para o desenvolvimento sustentável do Brasil** - Coligação O Brasil Pode Mais, 2010;
- _____. **Plano de governo: Aécio Neves** - Coligação Muda Brasil, 2014;
- _____. **Princípios e valores para um novo Brasil**, 2016. Disponível em: <https://tucano.org.br/principios-e-valores-para-um-novo-brasil/>. Acesso em: 16/05/2022;
- PT. **Programa de Governo 2002. Coligação Lula Presidente: um Brasil para todos**, 2002;
- _____. **Programa de Governo 2007-2010: Lula de novo com a força do povo**, 2007;
- _____. **Para O Brasil Seguir Mudando: Diretrizes do Programa 2011/2014**, 2010a;
- _____. **Os 13 compromissos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira** - Coligação Para O Brasil Seguir Mudando, 2010b;
- _____. **Gleisi critica atuação de golpistas na venda da Embraer**, 06/07/2018. Disponível em: <https://pt.org.br/gleisi-critica-atuacao-de-golpistas-na-venda-da-embraer/>. Acesso em: 05/01/2022;
- _____. **Celso Amorim: Saída da Unasul simboliza submissão aos EUA**, 16/04/2019. Disponível em: <https://pt.org.br/celso-amorim-saida-da-unasul-simboliza-submissao-aos-eua/>. Acesso em: 16/05/2022;
- QOBO, Mzukisi; SOKO, Mills. The rise of emerging powers in the global development finance architecture: The case of the BRICS and the New Development Bank. In: **South African Journal of International Affairs**, v. 22, n. 3, 2015, p. 277-288;
- QUEIROZ, A. A. de. O Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**, 05/11/2018. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-congresso-mais-conservador-dos-ultimos-quarenta-anos/>. Acesso em: 07/01/2022;
- RAMALHO, A. J. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional: ceticismo, intersecções e oportunidades. In: (Org.) PIMENTEL, J. V. de S. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, pp. 87-99;
- _____. **Entrevista concedida ao autor via videoconferência**, 08/07/2021;
- RAMANZINI JR., H.; MARIANO, M. P. As Relações com a América do Sul (2008-2015). In: (Orgs.) DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA: Funag, 2018, pp. 235-271;
- RAMOS, L. C. S. et. al. Adensamento institucional e outreach: um breve balanço do BRICS. In: **Carta Internacional**; Belo Horizonte: v. 13, n. 3, 2018, p. 5-26;

REBELO, Aldo. **Notas Taquigráficas**. Senado Federal - Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, 7ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 07/04/2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/reuniao/pdf/4581>. Acesso em: 11/01/2021;

_____. **Entrevista concedida ao autor via videoconferência**, 08/12/2021;

REIS, M. D. E. BRICS: surgimento e evolução. In: PIMENTEL, J. V. de S. (Org.). **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, pp. 31-49;

REIS, Thais. Privatização de 1º satélite nacional ameaça soberania e internet. In: **Agência PT de notícias**, 29/98/2918. Disponível em: <https://pt.org.br/privatizacao-de-1o-satelite-nacional-ameaca-soberania-e-internet/>. Acesso em: 05/01/2022;

REISEN, Helmut. Will the AIIB and the NDB help reform multilateral development banking? In: **Global Policy**, v. 6, n. 3, p. 297-304, 2015.

REPRESENTANTE DA FIESP. **Entrevista concedida ao autor por videoconferência**, 29/06/2021;

RICUPERO, Rubens. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In: (Org.) PIMENTEL, J. V. de S. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, p. 303-301;

RIGGIROZZI, Pia. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. In: (Orgs.) SERBIN, A; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H., **El Regionalismo “Post-Liberal” En América Latina y El Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, Nuevos Desafíos**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp. 129-151;

RIOS, S, P.; VEIGA, P.M. Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes. In: **Policy Brief. BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisa BRICS**, 2013;

RITTNER, Daniel. O Brasil apoia embaixador argentino como secretário-geral da Unasul. In: **Valor Econômico**, 08/02/2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2017/02/08/brasil-apoia-embaixador-argentino-como-secretario-geral-da-unasul.ghtml>. Acesso em: 16/05/2022;

ROCHA, I. R. R. **Crises Regionais, a UNASUL e a Política Externa Brasileira**. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, 2018;

ROCHA, José. **Relatório**. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - Projeto de Decreto Legislativo n. 1.446, de 2001 (Mensagem No 296, de 2001), 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0jnlv3e8sb9ljqd5i8avkn0b813286696.node0?codteor=13465&filename=Tramitacao-PDC+1446/2001. Acesso em: 02/11/2021;

RODRIGUEZ, J. C. C. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 55, n. 2, 2012, pp. 70-89;

_____. **Os Efeitos de Limitadas Capacidades Materiais na Política Externa de Potências Intermediárias do Sistema Internacional - o Caso do Brasil**. (Tese de Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Lisboa, 2013;

ROGÉRIO, Marcos. **Relatório: Projeto de Decreto Legislativo n. 1.446, de 2001** - Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, 30/03/2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node05bo20ksrrmihsqld2sgsmk816079279.node0?codteor=1319066&filename=Tramitacao-PDC+1446/2001. Acesso em: 04/01/2022;

ROSATI, J. A. Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in US Foreign Policy. In: (Orgs.) ROSATI, J. A., SAMPSON III, M. W.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994, pp. 221-261;

ROSATI, J. A., SAMPSON III, M. W. & HAGAN, J. D. The Study of Change in Foreign Policy. In: (Orgs.) ROSATI, J. A., SAMPSON III, M. W.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. 328p;

ROSE, Guide. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. In: **World Politics**, v. 51, 1998, pp. 144-172;

ROSS, R. S. Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia. In: **Security Studies**, v. 15, n. 3, 2006;

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de formatura da Turma 2009-2011 do Instituto Rio Branco**, Brasília, 20/04/2011a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos?b_start:int=210. Acesso em: 25/10/2021;

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante almoço oferecido ao Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama**. Palácio Itamaraty, 19/03/2011b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republ%E2%80%A6>. Acesso em: 15/05/2020;

_____. **Declaração à imprensa concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, em conjunto com o Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama**. Palácio do Planalto, 19/03/2011c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-concedid%E2%80%A6>. Acesso em: 15/05/2020;

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional.** Congresso Nacional, Brasília-DF, 01/01/2011d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republ%E2%80%A6>. Acesso em: 15/05/2020;

_____. **Declaração à imprensa concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, após 3ª Cúpula dos BRICS;** Sanya-China, 14 de abril de 2011e. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-3a-cupula-dos-brics>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas;** Nova Iorque-EUA, 21 de setembro de 2011f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, após a IV Cúpula do BRICS;** Nova Delhi-Índia, 29 de março de 2012. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-a-iv-cupula-do-brics>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de formatura da turma 2011/2013 do Instituto Rio Branco, 18/06/2013. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: MRE, a. 40, n. 112, 2013a;

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cerimônia de Abertura da III Cúpula América do Sul-África Malabo, Guiné Equatorial, 22/02/2013. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: MRE, a. 40, n. 112, 2013b;

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do debate geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, Nova York, 24/09/2013. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: MRE, a. 40, n. 112, 2013c;

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante sessão de trabalho da V Cúpula dos Brics;** Durban-África do Sul, 27 de março de 2013d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-de-trabalho-da-v-cupula-dos-brics-durban-africa-do-sul>. Acesso em: 01/05/2022;

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante abertura da Sessão Plenária da VI Cúpula do Brics - Fortaleza/CE;** Fortaleza-CE, 15 de julho de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff->

durante-abertura-da-sessao-plenaria-da-vi-cupula-do-brics-fortaleza-15-de-julho-de-2014. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Entrevista coletiva concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, à empresa de radiodifusão alemã Deutsche Welle** - Palácio do Planalto, 9 de junho de 2015a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-a-empresa-de-radiodifusao-alema-deutsche-welle-publicada-em-09-06-2015>. Acesso em: 16/02/2022;

_____. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Sessão plenária dos chefes de Estado e de Governo dos Brics** – Ufá, 9 de julho de 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-plenaria-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-brics-ufa-russia-9-de-julho-de-2015>. Acesso em: 17/05/2022;

ROYCHOUDHURY, Supriya; VAZQUEZ, Karin. What is new about the BRICS-led New Development Bank? In **Devex**, 09/05/2016. Disponível em: <https://www.devex.com/news/what-is-new-about-the-brics-led-new-development-bank-88126>. Acesso em: 17/05/2022;

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G., Grand strategy. In: **Routledge handbook of Latin America in the world**. (Orgs.) DOMINGUEZ, J. I.; COVARRUBIAS, A. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2015, pp. 58-73;

SALOMÃO, Helder; PINDARÉ, Bira do; JERRY, Márcio. **Diligência para verificar a situação dos quilombolas atingidos pelo Centro de Lançamento de Alcântara**. Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados; Brasília, 14 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/relatorio-de-diligencia-a-alcantara-pede-que-congresso-nao-delibere-sobre-acordo-com-os-eua-ate-titulacao-das-terras-quilombolas>. Acesso em: 09/01/2020;

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 56, n. 1, 2013, pp. 40-59;

SANAHUJA, J. A. 2012. Regionalismo Post-Liberal y Multilateralismo En Sudamérica: El Caso de UNASUR. In: (Orgs.) SERBIN, A; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H., **El Regionalismo “Post-Liberal” En América Latina y El Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, Nuevos Desafíos**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp. 19–72;

SANAHUJA, J. A.; ESCÁNEZ, F. J. V. M. The Copenhagen School in South America: the (de)securitization of UNASUR (2008-2017). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 64, n. 2, 2021, pp. 1-20;

SANTOS, L. W. dos. **Mudanças na Política Externa Brasileira em Relação aos Estados Unidos no Início do Século XXI: Da Acomodação ao Balanceamento Brando**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa e Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2016;

_____. O Pensamento Diplomático Brasileiro em Relação aos Estados Unidos durante os Governos Cardoso e Lula: Acomodacionistas X Revisionistas. In: **Brazilian Journal of International Relations**. Marília; v. 7, n. 1, 2018, p. 143-173;

_____. Mudanças na Política Externa Brasileira em Relação aos Estados Unidos no Início do Século XXI: da Acomodação ao Balanceamento Brando. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Dourados; v. 8, n. 16, 2019a, p. 424-457;

_____. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil - Estados Unidos: da (re) negociação externa à aprovação doméstica. In: **Boletim NEAAPE**, v. 3, n. 3, 2019b, p. 13-26;

_____. A política externa brasileira para os Estados Unidos no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro. In: **Boletim OPSA**, n. 3, jul-set, 2019c, p. 15-22;

_____. Mudanças institucionais no Itamaraty nos primeiros meses do governo Jair Bolsonaro: entre a tradição da renovação e a ruptura da tradição diplomática brasileira. In: **Boletim NEAAPE**, v. 3, n. 1, 2019d, p. 20-29;

SANTOS, L. W. dos; ALBUQUERQUE, M. A. pandemia de Covid-19 nas políticas doméstica e externa do Brasil: disputa entre poderes institucionais, alinhamento aos EUA e isolamento internacional. In: **Boletim OPSA**, n. 2, abr.-jun., 2020;

SANTOS, L. W. dos; LEÃO, A. P. F. A Política Externa do governo Jair Bolsonaro e as eleições presidenciais nos Estados Unidos: um recomeço? In: **Boletim OPSA**, n. 1, jan-mar, 2021, p. 6-17;

SANTOS, L. W. dos; LEÃO, A. P. F.; ROSA, J. R. V. da. Explicando as Mudanças na Política Externa Brasileira para a América do Sul sob a Administração de Michel Temer (2016-2018): O Retorno à Lógica do Regionalismo Aberto. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 43, n. 3, 2021, p. 489-513;

SANTOS, L. W. dos; WEBER, L. A. A crise venezuelana e a polarização política na OEA. In: **Boletim OPSA**, n. 2, Abr./Jun., 2017;

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. In: **Mural Internacional**. Rio de Janeiro; a. 1, n. 1, 2010a, pp. 45-52;

_____. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, *special edition*, 2010b, pp. 151-168;

_____. Continuidade e Mudança na Política Externa Brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. In: **Relações Internacionais**, n. 37, a. 6, 2013;

_____. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? In: **Relações Internacionais**, a. 3, n. 44, 2014, pp. 25-35;

_____. The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. In: **Brazil Political Science Review**, v. 14, n. 3, 2020, pp. 1-39;

SARAIVA, M. G.; ALBUQUERQUE, F. L. Como mudar uma política externa? In: **Revista CEBRI**, a. 1, n. 1, 2022, p. 148-166;

SARAIVA, M. G.; GOMES, Z. S. B. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. In: **Relações Internacionais**, n. 50, 2016, pp. 81-97;

SARAIVA, M. G.; VELASCO JÚNIOR, P. A. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? In: **Pensamento Próprio**. CRIES: a. 21, n. 44, 2016; pp. 295-324;

SCHABLITZKI, Jan. The BRICS Development Bank: A New Tool for South-South Cooperation? In: **BPC Policy Brief**, v. 5, n. 1, 2014;

SCHREIBER, Mariana. Temer tenta afastar desconfiança sobre importância dos Brics em seu governo. In: **BBC Brasil**, 04/09/2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37271045>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. Governo Temer corre para tentar acordo com EUA sobre base de Alcântara: o que está em jogo? In: **BBC BRASIL**, 20/07/2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44895714>. Acesso em: 11/01/2020;

SENADO FEDERAL. **Resolução n. 93: Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal**, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 07/01/2022;

_____. **Diário do Senado Federal, nº 83 de 2015**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19505?sequencia=1>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Ata da 21ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura**, 29/06/2017a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?57&reuniao=6284&codcol=54>. Acesso em: 11/01/2022;

_____. **Ata da 47ª Reunião, Extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura**, 13/11/2017b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=6929&codcol=54>. Acesso em: 11/01/2022;

_____. **Projeto de Decreto Legislativo nº 523**, de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139537>. Acesso em: 13/01/2020;

_____. **2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura, 68ª Sessão Deliberativa Extraordinária**, 14/07/2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriba-servicosweb/sessao/pdf/24212>. Acesso em: 17/05/2022;

SENNES, R. U. **Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre os países intermediários**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2001;

_____. O engajamento internacional minimalista e seletivo dos BRICS. In: (Org.) PIMENTEL, J. V. de S. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, p. 217-233;

SILVA, C. E. L. da. BRICS: De acrônimo esperto a fórum influente. In: (Org.) PIMENTEL, J. V. de S. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, p.101-106;

SENRA, Ricardo. Exército dos EUA participará de exercício militar inédito na Amazônia a convite do Brasil. In: **BBC Brasil**, 04/05/2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39802863>. Acesso em: 22/02/2022;

SERE. **Telegrama da Secretaria Estado de Relações Exteriores para a Embaixada Brasileira em Washington**: Brasil-EUA. Visita de Estado da Sra. PR. Primeira reunião de coordenação interministerial ampliada, 24/07/2013;

_____. **Telegrama da Secretaria Estado de Relações Exteriores para a Embaixada Brasileira em Washington**: Encontro entre o Diretor de Assuntos Internacionais do MCTIC com representantes da Embaixada dos EUA, 12/02/2019;

SERRA, José. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, José Serra, por Ocasão da Cerimônia de Transmissão de Cargo de Ministro das Relações Exteriores (Brasília/Df, 18/05/2016). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 42, n. 118, 1º semestre, 2016a;

_____. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, José Serra, por Ocasão do Encontro com o Secretário de Estado dos Estados Unidos, John Kerry (Rio de Janeiro/RJ, 05/08/2016). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 42, n. 119, 2º semestre, 2016b;

_____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, José Serra por Ocasão da Cerimônia de Transmissão de Cargo de Ministro das Relações Exteriores (Brasília/Df, 18/05/2016). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 42, n. 118, 1º semestre, 2016c, p. 61-65;

_____. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, José Serra, por Ocasão do Encontro com o Secretário de Estado dos Estados Unidos, John Kerry – Rio De Janeiro, 5 de

Agosto de 2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 42, n. 119, 2º semestre, 2016d;

_____. Intervenção do Ministro das Relações Exteriores, José Serra, na Reunião de Chanceleres dos Brics à Margem da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas – nova york, 20 de setembro de 2016 [inglês] 20/09/2016. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 42, n. 119, 2º semestre, 2016e, p. 104-15;

_____. Texto-Base para o Discurso do Ministro das Relações Exteriores, José Serra, por Ocasão da Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministros das Relações Exteriores – Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 43 v. 120, 2017, p. 21–28;

SILVA, A. L. R. da. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese de Doutorado --- Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2008, p. 360;

_____. As Transformações Matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). In: **Meridiano 47**, v. 11, n. 120, 2010;

_____. Brasil, potência emergente: desafios do desenvolvimento e da inserção internacional. In: VISENTINI, P. F. et. al. (Orgs.) **BRICS: as potências emergentes**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013;

SILVA, A. L. R. da; SPHOR, A. P. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. In: **Relações Internacionais**, v. 50, 2016, pp. 123-140;

SILVA, A. V. C. A Política Externa do Governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças para a Legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. In: **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 49, 2019;

SILVA, L. I. L. da. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 22 de junho de 2002a. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 07/05/2016;

_____. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva, “Compromisso com a Mudança”. São Paulo, 28 de Outubro de 2002b. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 91, 2º semestre, 2002, pp. 141-144;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse no Congresso Nacional, em Brasília, em 1º de janeiro de 2003. In: (Orgs.) SILVA, L. I. L. da; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. **A política externa do Brasil**; Brasília: IPRI/FUNAG, 2003a, pp. 25-46;

_____. Discurso do Senhor Luiz Inácio Lula da Silva Presidente eleito da República Federativa do Brasil no “*National Press Club*”, em Washington, D.C., 10 de Dezembro de 2002. In: SILVA, L. I. L. da; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.) **A política externa do Brasil**; Brasília: IPRI/FUNAG, 2003b, pp. 7-24;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica, na cidade de Cuzco, Peru, em 8 de dezembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 31, n. 95, 2º semestre de 2004, pp. 205-206;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA, no Palácio Itamaraty, em 30 de setembro de 2005. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 32, n. 97. 2º semestre de 2005, pp. 96-98;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL. Brasília, DF, 23/05/2008. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 35, n. 102, 1º semestre de 2008a, pp. 133-135;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, EUA, 23/09/2008. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 103, 2º semestre, 2008b, pp. 83-86;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão Plenária da 5ª Cúpula das Américas, em *Port of Spain*, Trinidad e Tobago, 18 de abril de 2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: a. 29, n. 104, 1º semestre de 2009, pp. 93-98;

_____. **Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após sessão plenária da 2ª Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do BRIC** - Presidência da República Secretaria de Imprensa Discurso do Presidente da República. Brasília: Palácio Itamaraty, 15 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/15-04-2010-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-sessao-plenaria-da-2a-cupula-de-chefes-de-estado-e-de-governo-do-bric>. Acesso em: 17/05/2022;

SIMÕES, A. J. F. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011, 116p.;

SINGER, André. **O Lulismo em Crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. In: **World Politics**, v. 14, n. 1, 1961, pp. 77-92;

SKAK, Mette. The BRIC Powers as Soft Balancers: Brazil, Russia, India and China. In: **11th annual Aleksanteri Conference: “The Dragon and the Bear: Strategic Choices of Russia and China”**, Helsink, 2011;

SKIDMORE, David. Explaining State Responses to International Change: The Structure Surces of Foreign Policy Rigidity and Change. In: (Orgs.) ROSATI, J. A., SAMPSON III, M.

W.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994, pp. 43-61;

_____. The Obama Presidency and US Foreign Policy: Where's the Multilateralism? In: **International Studies Perspectives**, v. 13, n. 1, 2012;

SOSA, A. J. Mercosur frente a la Unasur? In: (Org.) GADELHA, R.M.A.F. **Mercosul a Unasul – avanços do processo de integração**. São Paulo: EDUC, 2013;

SOTERO, Paulo. Brasil-Estados Unidos, uma relação em compasso de espera. In: **Política Externa**, v. 18, n. 4, 2010;

SOUZA, L. E. S. de. **O Brasil e o Regionalismo Sul-Americano: o papel da UNASUL na política externa do governo Rousseff (2011-2016)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2018;

Souza, Renato. Lava-Jato atinge 49 países e rende 340 pedidos de cooperação bilateral. In: **Correio Braziliense**, 04/12/2017. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/12/04/interna_politica,645204/paises-atingidos-lava-jato-cooperacao-internacional.shtml. Acesso em: 16/05/2022;

SOUZA E SILVA, Adriana. PT tipo exportação. ALCA, MERCOSUL e outros desafios da política externa põem em prova o discurso internacional de Lula. In: **Revista ISTOÉ, Relações Exteriores**; n. 1726, 30/10/2002. Disponível em: https://istoe.com.br/26766_PT+TIPO+EXPORTACAO/. Acesso em: 02/11/2021;

SOUZA, Nivaldo; CARAM, Bernardo. Congresso eleito é o mais conservador desde 1964, afirma Diap. In: **O Estado de São Paulo**, 06/10/2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>. Acesso em: 07/01/2022;

SPEKTOR, Matias. Diplomacia da Transição. In: **Folha de São Paulo**, 29/10/2014. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1540019-diplomacia-da-transicao.shtml>. Acesso em: 16/05/2022;

SPOSITO, I. B. Foreign Policy Change in Brazil: Comparing Castelo Branco (1964-1967) and Fernando Collor (1990-1992). In: **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, 2013;

_____. **Continuidade e Mudança na Política Externa dos Estados Latino-americanos (1945-2008)** Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016;

_____. Policy Windows for Foreign Policy Shifts in Latin American and Caribbean States. In: **Revista de Ciencia Política**, v. 38, n. 3, 2018, pp. 459-483;

ST. JOHN, R. B. Peruvian foreign policy in the new millennium: continuity and change. In: **Revista del Instituto Riva-Agüero (RIRA)**, v. 2, n. 2, 2017, pp. 65-119;

STUENKEL, Oliver. Brasil, BRICS e desafios globais. In: PIMENTEL, J. V. de S. (Org.). **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, pp. 253-62;

_____. **BRICS e o Futuro da Ordem Global**. 1ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017;

_____. **O Mundo Pós-Occidental: potências emergentes e a nova ordem global**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018;

TATTO, Nilto. **Entrevista concedida ao autor via videoconferência**, 15/09/2021;

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. **O Brasil e a Criação Do Conselho de Defesa Sul-Americano Da UNASUL: Cooperação e Balanceamento como Estratégias de Autoajuda**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2013;

TEMER, Michel. **Discurso do Vice-Presidente Michel Temer na UNASUL** - Lima, 30 de novembro de 2012. Disponível em: /pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/vice-presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discursos/4711-discurso-do-vicepresidente-da-republica-na-asul-lima-30-11-2012. Acesso em: 16/05/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República em exercício, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de estado** – Brasília, 12 de maio de 2016a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-brasilia-12-de-maio-de-2016>. Acesso em: 21/02/2022;

_____. **Discurso do presidente da República, Michel Temer, durante reunião de líderes do BRICS** – Hangzhou, China, 4 de setembro de 2016b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discorso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-de-lideres-do-brics-hangzhou-china>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante reunião reduzida dos Chefes de Estado e de Governo do Brics – Xiamen-China**, 4 de setembro de 2017a. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discorso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-reduzida-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-xiamen-china>. Acesso em: 15/05/2022;

_____. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante a reunião dos Chefes de Estado e de Governo do BRICS – Hamburgo-Alemanha**, 7 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-a-reuniao-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-do-brics-hamburgo-alemanha-07-de-julho-de-2017>. Acesso em: 17/05/2022;

_____. **O Brasil no mundo: escritos de diplomacia presidencial (2016-2018).** Brasília: FUNAG, 2018a;

_____. **Declaração à imprensa do presidente da República, Michel Temer, após almoço com Mike Pence, vice-presidente dos Estados Unidos: Brasília, 26/06/2018b.** Disponível: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-entrevistas/declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-michel-temer-apos-almoco-com-michael-pence-vice-presidente-dos-estados-unidos-brasilia-df-26-de-junho-de-2018>. Acesso em: 06/01/2022;

_____. **A escolha: como um presidente conseguiu superar grave crise e apresentar uma agenda para o Brasil.** 1 ed. São Paulo: Noeses, 2020;

TRUE, J.; JONES, B.; BAUGARTNER, F. Punctuated-Equilibrium Theory. In: (Orgs.) SABATIER, P. **Theories of the policy process.** Boulder, CO: Westview Press, 2007, pp. 155-187;

TSEBELIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, 1997, pp. 89-117;

TUDE, J. M.; MILANI, C. S. A Política Externa Brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v.56, n.1, 2013, pp. 85-103;

UNASUR. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas** – Brasília, 23 de maio de 2008a. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. Acesso em: 19/08/2021;

_____. **Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.** Santiago, Chile, 11 de dezembro de 2008b. Acesso em: 19/08/2021;

_____. **Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas San Carlos de Bariloche.** Argentina, 28 de agosto de 2009a. Disponível em: <https://www.resdal.org/csd/declaracion-bariloche-2009.pdf>. Acesso em: 20/09/2021;

_____. **Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR.** Quito, Ecuador, 27 de novembro de 2009b. Disponível em: <https://www.resdal.org/csd/reunion-quito-27-11-09.pdf>. Acesso em: 20/09/2021;

ÜNAY, Sadik. Reality or Mirage?: BRICS and the Making of Multipolarity in the Global Political Economy. In: **Insigt Turkey**, v. 15, n. 3, 2013, pp. 77-94;

UN COMTRADE. **UN Comtrade Database.** Disponível em: <https://comtrade.un.org/data/>. Acesso em: 06/01/2022;

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Agreement between the Government of New Zealand and the Government of the United States of America on Technology Safeguards Associated with United States Participation in Space Launches from New Zealand.** Washington, 16/06/2016. Disponível em: <https://www.state.gov/16-1212/>. Acesso em: 24/01/2020;

_____. **Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of India on Technology Safeguards, at all Facilities under the Jurisdiction and/or Control of the Government of the Republic of India Associated with the Launch of U.S. Licensed Spacecraft.** New Delhi, 20/06/2009. Disponível em: <https://www.state.gov/09-720>. Acesso em: 24/01/2020;

_____. **Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Russian Federation on Technology Safeguards Associated with the Activities under the "Sea Launch" Project.** Washington, 21/03/2006; Disponível em: https://www.google.com/search?q=department+of+state&rlz=1C1ASVC_pt-BRBR921BR921&oq=department+of+state&aqs=chrome..69i57j46i199i291i512j0i512l5j69i65.4640j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 24/01/2020;

_____. **Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Russian Federation on Technology Safeguards Associated with the Launch by Russia of U.S.-Licensed Commercial Spacecraft,** 19/05/1997. Disponível em: https://aerospace.org/sites/default/files/policy_archives/Tech%20Safeguards%20Agreement%20-%20Russia%20May97.pdf. Acesso em: 24/01/2020;

UNGARETTI, C. R. Os BRICS e a COVID-19: Combate à pandemia e cooperação internacional. In: **NEBRICS**, 19/10/2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nebrics/os-brics-e-a-covid-19-combate-a-pandemia-e-cooperacao-internacional/>. Acesso em: 17/05/2022;

VALENCIA, A R.; RUVALCABA, D. E M. Desafíos en la construcción de la Unión de Naciones de Suramérica. In: (Org.) GADELHA, R.M.A.F. **Mercosul a Unasul – avanços do processo de integração.** São Paulo: EDUC, 2013. pp. 69-117;

VALENTE, Rubens. FAB quer arrecadar R\$ 140 milhões ao ano com 'aluguel' da base de Alcântara. In: **Folha de São Paulo**, 17/09/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2018/09/fab-quer-arrecadar-r-140-milhoes-ao-ano-com-aluguel-da-base-de-alcantara.shtml>;

_____. Documentos contradizem versão de ministro sobre ampliação de base de Alcântara. In: **Folha de São Paulo**, 11/10/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/10/documentos-contradizem-versao-de-ministro-sobre-ampliacao-de-base-de-alcantara.shtml>. Acesso em: 13/01/2020;

VAZ, A. C. A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências. In: (Orgs.). SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. **O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?** São Paulo; Fundação iFHC/Centro Edelstein, 2013, pp. 233-266;

VAZ, A. C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 60, n. 2, 2017, pp. 1-21;

VELASCO JR., Paulo Afonso. A Política Externa do Governo Temer: Continuidade, Inércia e a Falta de Uma Estratégia de Inserção Internacional. In: **9º Congresso Associação Latino-americana de Ciência Política** (anais), 2017;

_____. A falência das instituições regionais diante da crise venezuelana. In: **Boletim OPSA**, n. 2, Abr./Jun., 2019, p. 5-12;

VEIGA, P. de M., RÍOS, S. P. Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas. In: **CEPAL – SERIE Comercio internacional**, 2007. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/1/S2007612_pt.pdf. Acesso em: 07/08/2021;

VEJA. **Brasil e outros cinco países suspendem atividades na Unasul**, 20/04/2018; Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/brasil-e-outros-cinco-paises-suspendem-atividades-na-unasul/>. Acesso em: 21/08/2021;

VETTORAZZO, Lucas. Polêmica presença dos EUA em exercício está superada, diz general. In: **Folha de São Paulo**, 13/11/2017a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1934925-polemica-presenca-dos-eua-em-exercicio-esta-superada-diz-general.shtml>. Acesso em: 22/02/2022;

_____. Temor pela presença de militares dos EUA na Amazônia é teoria da conspiração, diz general. In: **Folha de São Paulo**, 07/11/2017b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1933633-temor-pela-presenca-de-militares-dos-eua-na-amazonia-e-teoria-da-conspiracao-diz-general.shtml>. Acesso em: 22/02/2022;

VIANA, Jorge. **Requerimento n. 00017/2018 - CRE/Senado Federal**, 26/04/2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7725439&ts=1594009990720&disposition=inline>. Acesso em: 16/05/2022;

VIDIGAL, C. E. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. In: **Meridiano 47**. Brasília: v. 47, n. 20, 2019;

VIEIRA, Mauro. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, por Ocasão da Cerimônia de Formatura da Turma ‘Paulo Kol’ (2013-15) do Instituto Rio Branco; Brasília - 12/08/2015a. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: a. 41, n. 117, 2º semestre de 2015a, p. 39-46;

_____. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Câmara dos Deputados – Detaq., sessão n. 03/13/15, 15/04/2015b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0313/15>. Acesso em: 06/01/2022;

VIGEVANI, T.; ARAGUSUKU, J. A. S. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos. In: **Pensamiento Proprio**. CRIES: a. 19, n. 39, 2014, pp. 163-210;

_____. A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas. In: **Pensamiento Proprio**. CRIES: a. 20, n. 42, 2015, pp. 135-163;

VIGEVANI, T.; CALANDRIN, K. S. Brazil's policy toward Israel and Palestine in Dilma Rousseff and Michel Temer's administrations: have there been any shifts?. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 62, n. 1, 2019;

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

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de; CINTRA, R. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. In: **Tempo Social**; São Paulo, v. 15, n. 2, 2003, pp. 31-61;

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**; Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, pp. 517-552;

VILLA, R. A. D. Brazilian Hybrid Security in South America. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 60, n. 2, 2017, pp. 1-22;

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Política exterior brasileira: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. In: **Revista de Ciencia Política**, v.28, n. 2, 2018, p. 77-106;

_____. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília: v. 53, special edition, 2010, pp. 91-114;

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012**: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, 224p;

VOETEN, Erik; STREZHNEV, Anton; BAILEY, Michael. United Nations General Assembly Voting Data. In: **Harvard Dataverse**, v. 28, 2009. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/LEJUQZ>. Acesso em: 16/05/2022;

VOLGY, T. J.; SCHWARZ, J. E. Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint. In: (Orgs.) ROSATI, J. A., SAMPSON III, M. W.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. 328p.;

ZIBECHI, Raúl. E o exército americano chegará à Amazônia? In: **Outras Palavras**, 19/06/2017. Disponível em: <https://outraspalavras.net/geopoliticaeguerre/e-o-exercito-dos-eua-chegara-a-amazonia/>. Acesso em: 22/02/2022;

WALSH, J. I. When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas. In: **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 4, 2000, pp. 483-516;

_____. Policy Failure and Policy Change British Security Policy After the Cold War. In: **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, 2006;

WALT, S. M. **Taming American Power: the global response to US primacy**. Harvard University; W. W. Norton & Company, 2005.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. 1. ed. [S.l.]: McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages, 1979;

WEBER, L. A. Um internacionalismo conservador? Steve Bannon e as eleições de Trump e Bolsonaro. In: **Boletim NEAAPE**, v. 2, n. 3, 2018;

WEIFEN, Brigitte; WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. In: **International Area Studies Review**, v. 16, n. 4, 2013, pp. 370-389;

WELCH, D. A. **Painful Choices: a theory of foreign policy changes**. 1ª ed. New Jersey: Princeton University Press, 2005;

WIKILEAKS. **Sao Paulo Leaders Outline Concerns With Gob To Wha A/S Valenzuela** - Telegram (cable): 09SAOPAULO667_a, 29/12/2009. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/09SAOPAULO667_a.html. Acesso em: 06/01/2022;

WTO. **WorldData.info: Member states of the G20 - Developing Nations**. Disponível em: <https://www.worlddata.info/alliances/g20-developing-nations.php>. Acesso em: 06/11/2021;

XAVIER, E. M. A UNASUL e a OEA na Resolução de Conflitos Sul-Americanos. In: **Século XXI: Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre: v. 2, n. 2, 2011, pp. 143-167;

WEBER, L. A. Um internacionalismo conservador? Steve Bannon e as eleições de Trump e Bolsonaro. In: **Boletim NEAAPE**, v. 2, n. 3, 2018;

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001;

ZAHARIADIS. Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: (Orgs.) SABATIER, P. **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007;