

O Brasil diante das turbulências internacionais

Organizadores: Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Prefácio: Celso Lafer

Autores:

Adriana Abdenur

Antonio Ruy de Almeida Silva

Fernanda Magnotta

Gelson Fonseca

Guilherme Casarões

Maria Hermínia Tavares de Almeida

Maria Regina Soares De Lima

Marianna Albuquerque

Rubens Ricupero

PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN
PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG



FUNDAÇÃO
FERNANDO
HENRIQUE
CARDOSO

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação Fernando Henrique Cardoso e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, dedicada ao fortalecimento das instituições e da cultura democrática na América Latina, através do debate pluralista de ideias sobre as transformações na sociedade e na política da região e do mundo.

Diretores: Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Revisão: Beatriz Kipnis e Isabel Penz

Projeto Gráfico e Diagramação: Felipe Martins

Copyright © Edições Plataforma Democrática

São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O Brasil diante das turbulências internacionais / organização

Bernardo Sorj, Sergio Fausto. – 1.

ed. – São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2025.

Vários autores.

Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br>

ISBN 978-65-87503-59-2

1. Brasil – Geopolítica. 2. Relações internacionais. 3. Direitos humanos. I. Sorj, Bernardo. II.

Fausto, Sergio. III. Título.

CDU: 327(81)

Jéssica Almeida – Bibliotecária – CRB-8/10593

Este trabalho pode ser reproduzido gratuitamente, sem fins comerciais, em sua totalidade ou em parte, sob a condição de que sejam devidamente indicados a publicação de origem e seu autor.

Índice

Prefácio

Celso Lafer	5
-------------------	---

Introdução

Bernardo Sorj e Sergio Fausto	9
-------------------------------------	---

Autores

Adriana Abdenur	17
-----------------------	----

Antonio Ruy de Almeida Silva.....	37
-----------------------------------	----

Fernanda Magnotta.....	57
------------------------	----

Gelson Fonseca	64
----------------------	----

Guilherme Casarões	78
--------------------------	----

Maria Hermínia Tavares de Almeida.....	97
--	----

Maria Regina Soares De Lima.....	102
----------------------------------	-----

Marianna Albuquerque	119
----------------------------	-----

Rubens Ricupero	130
-----------------------	-----

Prefácio

Os propósitos desta publicação, que tenho a satisfação de apresentar, estão muito bem articulados por Bernardo Sorj e Sergio Fausto que, em parceria, conduziram e organizaram esta empreitada.

A empreitada está alinhada com os objetivos e as atividades da Fundação FHC, sempre empenhada em analisar e discutir os grandes temas da agenda nacional. Nada mais premente no momento atual do que avaliar as incisivas transformações do sistema internacional e sua significativa incidência na vida brasileira.

Os organizadores desta publicação, com isso em mente, mobilizaram qualificados colaboradores, conhecedores da temática das relações internacionais, que responderam, na pluralidade de suas perspectivas, a um mesmo conjunto de perguntas. Dedicaram-se a enfrentar um desafio que assinala a obra e o legado de FHC, pois ele foi, como o qualificou Weffort, o sociólogo das relações *in fieri*, das formações *in the making*, do cambiante das interações, e neste contexto *della cosa a fare*, para indicar rumo e sentido de direção.

A intensidade do cambiante é o novo cenário internacional. Este novo vem solapando os prévios e mais usuais padrões da lógica do aceitável e do previsível, que guiavam a avaliação dos riscos e oportunidades na condução da política externa dos países. A erosão desses padrões multiplicou as incertezas e os inesperados. Daí as dificuldades de saber a que se ater no trato da inserção internacional

do Brasil no mundo. Saber a que se ater, num mundo do qual fazemos parte na nossa especificidade, norteia as indicações dos autores.

As respostas reunidas nesta publicação “são em boa medida convergentes, mas as nuances são importantes”, como apontam os organizadores. Daí uma certa pluralidade de ênfases e perspectivas nas análises dos caminhos e das questões. Subjacente a elas, está a percepção de que também para o Brasil o cenário prospectivo é a de acontecimentos mais próximos dos desafios do Cabo das Tormentas do que das expectativas de um Cabo da Boa Esperança.

É o que resulta das tensões difusas do poder na vida internacional, que permeiam as latitudes e longitudes da máquina do mundo.

Refiro-me, evidentemente, às tensões da disputa de hegemonia presentes no cerne do sistema internacional, assim como aos seus desdobramentos nas tensões de equilíbrio em esferas regionais. Essas tensões são difusas, assumem várias formas e modalidades, e intensificam os conflitos na dinâmica das circunstâncias de relações cambiantes. Elas vêm se dando no novo do caleidoscópio da geopolítica, que esboço a seguir.

Com efeito, a renovada ótica da geopolítica, com seu foco e ênfase no controle de espaços, de insumos e matérias-primas, das narrativas, são hoje um componente da intransitividade hobbesiana dos conflitos internacionais. Impactam o campo estratégico militar, o econômico, o dos valores e o do meio ambiente.

No campo estratégico-militar — que diz respeito ao que um

país significa para os outros como aliado, protetor ou inimigo no horizonte da situação-limite de guerra — as alterações são significativas. Perderam eficácia os prévios equilíbrios e suas normativas, construídas no pós Segunda Guerra Mundial, nisto incluindo a lógica da dissuasão nuclear e o princípio da preservação da integridade territorial dos Estados. É o que precariza a segurança internacional, e torna a gestão da paz e da guerra ainda mais esquiva, abrindo novo espaço para a “ascensão aos extremos” e para a marcha da insensatez. A guerra da Ucrânia e do Oriente Médio são disso uma ilustração.

O campo econômico da transferência internacional de recursos diz respeito ao papel de um país para outros como mercado para a importação e exportação de produtos e acesso a financiamentos e investimentos. Nesse campo, perde vigência a lógica negociadora da reciprocidade econômica dos interesses, que vem sendo substituída por uma geoeconomia. Nesta prevalece o unilateralismo dos Estados preocupados com sua segurança *latro sensu*. É o que leva ao comércio administrado. A diminuição da importância da Organização Mundial do Comércio e suas normas é disso uma ilustração.

O campo dos valores diz respeito às afinidades ou dissonâncias entre os países relacionadas às formas de conceber a vida em sociedade.

É tema que ingressou na agenda internacional no pós Segunda Guerra Mundial, em função de aspirações normativas propiciadas por uma política do Direito, que tem como *vis directiva* a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. É uma aspiração positivada na Constituição de 1988.

A agenda das aspirações normativas hoje enfrenta as dificuldades trazidas pela maré montante dos autoritarismos e seu embate com valores democráticos. Não são muitos os nossos parceiros nesta matéria de valores, como foram na Conferência de Viena de 1993, que logrou afirmar a universalidade, indissolubilidade, interdependência e inter-relacionamento de todo o espectro dos direitos humanos. Não é item de relevância por parte dos BRICS alargado e de muitos integrantes da heterogeneidade axiológica do Sul Global.

Finalmente, para arrematar este elenco ilustrativo da dinâmica da máquina do mundo, refiro-me ao campo do meio ambiente. É o mais transversal dos campos, pois diz respeito às condições de sobrevivência da vida humana na terra, que depende da preservação dos ecossistemas que, em conjunto, em escala planetária, a mantém.

Enfrentar esse desafio requer tornar permanente a multilateralização de interesses de uma razão abrangente da humanidade. A razão abrangente da humanidade que se fez presente na Rio-92 não encontra grande espaço no funcionamento atual da máquina do mundo.

É na moldura das relações cambiantes acima assinaladas que se inserem as importantes contribuições desta publicação.

Celso Lafer

Presidente do Conselho Curador da Fundação FHC

Introdução

A especialização disciplinar tem suas razões de ser, além da defesa do espaço corporativo de seus praticantes. No caso da separação entre os campos de estudo das relações internacionais, da sociologia e da ciência política, a justificativa teórica é que a primeira disciplina tem como objeto o sistema de Estados, orientado por interesse nacionais em um sistema com poucas regras e, em última instância, sustentado pelo poder militar e econômico. Já a sociologia e a ciência política estudam sociedades construídas em torno de instituições, normas e da legitimidade do poder constituído.

Se a separação pode ser justificada, não podemos esquecer o quanto ela é prejudicial à compreensão de seus próprios objetos de estudo. As sociedades nacionais não podem ser explicadas sem referência a seu lugar relativo no sistema internacional. E a política exterior de um país não pode ser reduzida a um abstrato “interesse nacional”, pois a forma de legitimação interna impacta as diretrizes de política externa. O nazismo e o fascismo foram casos extremos, mas as interfaces estão sempre presentes, como mostram as diversas “internacionais” — a comunista, no passado, e, atualmente, as redes de extrema-direita¹.

Não se trata de afirmar que existe uma linha reta entre as formas de legitimidade interna e a política externa dos países. Os

1. A relação entre sociedades nacionais e geopolítica é analisada por Danilo Martuccelli em ‘Uma cartografia social do mundo contemporâneo’, disponível para acesso gratuito em: <https://fundacaofhc.org.br/publicacao/uma-cartografia-social-do-mundo-contemporaneo/>

mecanismos e regras de jogo que legitimam o poder dentro da sociedade são diferentes das que regem o sistema internacional. Mas ambos se interinfluenciam e são fenômenos históricos: tanto os mecanismos de poder interno quanto a política internacional se modificam constantemente, criando novas configurações.

Vivemos um momento histórico em que o sistema internacional e as dinâmicas políticas internas das nações passam por profundas transformações, produzindo incertezas que exigem um amplo debate sobre os desafios que se colocam à política exterior do Brasil. O sistema internacional construído após a Segunda Guerra Mundial — e dentro do qual o Brasil estava inserido — tinha como pedra angular os Estados Unidos, confiantes do seu poder econômico refletido no seu PIB e na importância do comércio internacional, no papel do dólar, e no seu poder militar, sendo a única potência com alcance bélico global.

Essa nova ordem internacional se estruturou em torno das Nações Unidas, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos como horizonte, e o respeito à integridade territorial dos Estados-membros como principal princípio prático. O sistema se apoiava em uma diversidade de instituições, como a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura e a Organização Mundial da Saúde.

Era uma ordem internacional que supunha regras aplicáveis de forma igualitária a todos os Estados, ainda que imperfeitamente. Essas regras existiam no interior de dois grandes blocos,

sendo seus princípios aplicados em forma mais plena no interior do chamado bloco Ocidental e em forma limitada no chamado bloco soviético. Até a queda da URSS, o mundo vivia sob a sombra da Guerra Fria entre as potências hegemônicas de cada bloco – União Soviética e Estados Unidos – que, quando consideravam necessário, desrespeitavam a soberania nacional e estabeleciam alianças de conveniência com os mais diversos tipos de regimes. Tratava-se de uma divisão em blocos, no qual cada um promovia uma narrativa de mundo desejável: a URSS, o regime comunista, e os Estados Unidos, a democracia liberal. Apesar de suas limitações, esse sistema assegurou a paz e a prosperidade na maioria dos países. As guerras eram localizadas, não levavam à ocupação permanente nem à mudança de fronteiras. A ajuda humanitária, ainda que insuficiente, permitia enfrentar crises de fome, apoiar massas de refugiados, viabilizar políticas de vacinação em regiões carentes e enfrentar epidemias.

Esse sistema sofreu o primeiro choque com o fim da União Soviética. No início dos anos 1990, o sistema internacional parecia consolidar-se sob hegemonia dos Estados Unidos. O número de democracias no mundo aumentou e o comércio mundial se expandiu. A chegada da internet anunciava a democratização das formas de comunicação e do acesso à informação.

Certamente havia nos céus nuvens que indicavam mudanças que eventualmente poderiam produzir tempestades. O atentado do 11 de setembro de 2001 produziu insegurança e fortaleceu preconceitos em relação a culturas diferentes. A globalização

econômica implicou a transferência de empresas — e, por vezes, de setores industriais — dos países centrais para países com mão de obra mais barata, especialmente na Ásia e na Europa Oriental, destruindo empregos e enfraquecendo os sindicatos de trabalhadores, que haviam sido centrais na construção do Estado de bem-estar. A autoconfiança dos grupos econômicos dominantes se expressou em políticas que modificaram a distribuição da carga fiscal, procurando diminuir os gastos com políticas sociais, aumentando as desigualdades e o mal-estar social.

Mas a principal novidade foi a ascensão da China, que integrou os mecanismos de mercado e rapidamente passou a ocupar um lugar central na ordem econômica internacional, superando os Estados Unidos como maior exportador de bens em 2009, e projetando-se como potência global. Seu poder econômico veio acompanhado de um crescente poder militar e uma política exterior diferente da estadunidense. Enquanto os EUA confiavam no investimento exterior privado de suas empresas e seu modelo cultural e político, a China — um país autoritário com forte presença do Estado na economia — adotou uma política externa marcada por uma perspectiva de longa duração, na qual recursos econômicos estatais, muitas vezes associados a empresas, desempenham um papel central.

O mal-estar com o sistema internacional começou a se estender também ao plano interno das sociedades democráticas dos países avançados. Os ganhos do crescimento econômico desse período foram distribuídos de forma desigual, aumen-

tando a distância entre ricos e pobres e a crise econômica de 2007/2008 golpeou amplos setores, aumentando a desconfiança no “sistema” e na narrativa das elites e dos partidos políticos tradicionais. A internet revelou-se um fenômeno contraditório, passando a ser usado por grupos extremistas para intoxicar a população com fake news.

Quando um amplo mal-estar social emerge — por razões diversas, mas especialmente pelas indicadas anteriormente — abre-se espaço para o surgimento de forças políticas capazes de canalizá-lo. Não existe uma relação direta entre as razões que causam o mal-estar social e a narrativa que mobiliza apoios populares. O papel das narrativas políticas é o de unificar amplos setores da população em torno de um inimigo comum, cuja derrota supostamente permitirá ao povo recuperar seu protagonismo roubado.

Com variações nacionais, ressurgiram forças políticas autoritárias, que passaram a adotar um discurso nacionalista xenofóbico. O nacionalismo xenofóbico, fenômeno de longa história, geralmente associado a regimes autoritários e, mais recentemente, a regimes iliberais — que corroem progressivamente o sistema institucional que assegura o equilíbrio de poderes e a livre expressão de minorias — voltou a ganhar força. O problema se torna geopolítico quando a ascensão de governos nacionalistas agressivos atinge países com poder militar capazes de desestabilizar regiões ou a paz mundial — como é o caso atual de Estados Unidos, China e Rússia. O primeiro, ainda a principal potencial mundial, vê sua

hegemonia desafiada pela China; a Rússia, por sua vez, apoia-se no seu enorme poder nuclear para tentar recuperar o controle de territórios da antiga União Soviética.

Todos eles questionam a ordem internacional construída após a Segunda Guerra Mundial — inclusive os Estados Unidos, seu principal arquiteto. A atual administração estadunidense decidiu abandonar a narrativa que, apesar de suas contradições e percalços práticos, orientou sua política externa do país após a Segunda Guerra Mundial: o respeito aos direitos humanos, à democracia liberal, às fronteiras reconhecidas pelas Nações Unidas e ao papel de suas organizações.

A nova postura estadunidense reflete uma perda de poder relativo no concerto internacional, mas também transformações internas de sua sociedade. O quanto essa nova política internacional está entrelaçada com suas transformações internas e a ascensão de tendências autoritárias exige uma análise mais fina. O que nos interessa aqui é ressaltar que estamos diante de uma desestabilização profunda do sistema internacional, associada a transformações políticas internas na principal potência global, colocando em questão seu próprio futuro democrático.

Se o sistema internacional do pós-guerra já apresentava disfunções e limitações, a crise atual não sinaliza que ele será substituído por instituições multilaterais mais eficazes. O cenário que se projeta para o futuro próximo é de um sistema multipolar ou multinodal, em que cada país buscará promover seus interesses, inclusive recorrendo à força militar. Isso acarreta enormes

riscos e prejudica o avanço de agendas que exigem a construção de consensos globais, como a crise climática e o uso da inteligência artificial.

Este livro procura identificar pistas sobre os desafios geopolíticos que o Brasil deve enfrentar na defesa de seus interesses nacionais — incluindo os valores esculpidos na nossa Constituição: respeito aos direitos humanos e à soberania nacional, mas também à defesa de suas instituições democráticas. Para isso, enviamos um questionário a diversos especialistas no tema, com posturas intelectuais e ideológicas diversas, como parte do esforço da Fundação FHC em promover o debate plural de ideias e a formação de uma opinião pública informada.

As respostas dos especialistas apresentadas a seguir são em boa medida convergentes, mas as nuances entre eles são importantes. Eles concordam que, diante da polarização entre Estados Unidos e China, o Brasil deve manter uma postura pragmática, defendendo o multilateralismo e evitando alinhamento automático. Trata-se de um contexto que oferece tanto novas oportunidades como riscos, pois o aumento da polarização implicará pressões por maior alinhamento. Essa situação tende a gerar tensões, considerando a importância crescente da China como parceiro econômico e o papel central dos Estados Unidos do ponto de vista geopolítico e militar.

Embora todos reconheçam a importância dos BRICS como espaço de projeção do Brasil no cenário internacional, alguns autores indicam preocupação com o lugar central ocupado pela

China, as heterogeneidades internas do grupo e sua expansão, que dilui a importância relativa do Brasil e fortalece países com regimes autoritários.

Os especialistas defendem a manutenção da tradicional posição brasileira de defesa dos direitos humanos, mas de modo compatível com a não intervenção nos assuntos internos de outros países, outro princípio caro à tradição brasileira. No contexto latino-americano, propõem que o Brasil atue para facilitar saídas negociadas em situações de violação das instituições democráticas.

Esses e outros temas — como as negociações climáticas e o impacto das transformações internacionais na dinâmica política interna — são analisados de forma clara e concisa pelos autores. Acreditamos que a promoção de um debate informado e plural sobre os grandes problemas globais e nacionais — como a mudança climática, a inteligência artificial, as transformações geopolíticas e o fortalecimento das instituições democráticas — é fundamental para a superar a polarização destrutiva que corrói a vida democrática e impede a elaboração de propostas para o futuro do Brasil.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores da Plataforma Democrática

Adriana Abdenur é co-presidente do Fundo Global por uma Nova Economia (GFNE). Entre 2023 e 2025, serviu como Assessora Especial na Assessoria Especial do Presidente da República. É co-fundadora do think tank Plataforma CIPÓ.

1 Qual a margem de manobra do Brasil e as possibilidades de defesa do interesse nacional frente ao confronto entre Estados Unidos e China?

A atual reconfiguração da ordem internacional — marcada pela erosão das instituições multilaterais, pela emergência de novos polos de poder e pela fragmentação das cadeias globais de valor — impõe desafios inéditos e, ao mesmo tempo, oferece oportunidades para países do Sul Global. O acirramento da rivalidade entre Estados Unidos e China insere-se nesse contexto como um eixo central de tensão, afetando diretamente as margens de manobra de países como o Brasil. A gestão dessa conjuntura exige uma política externa pragmática, estratégica e propositiva, que evite a armadilha de um alinhamento automático a qualquer das grandes potências e priorize os interesses nacionais com base na autonomia, no multilateralismo e na construção de pontes.

Há pelo menos três fatores estruturais que restringem a margem de manobra brasileira. O primeiro é a assimetria de poder. O Brasil não é um ator central na disputa hegemônica entre EUA e China, e sua capacidade de influenciar os rumos desse confronto é limitada por sua menor projeção econômica, tecnológica e militar. O segundo obstáculo diz respeito à dependência econômica: a China é hoje o maior parceiro comercial do Brasil, especialmente na exportação de commodities como soja, minério de ferro e petróleo; enquanto os EUA mantêm um peso significativo em investimentos, transferência de tecnologia e cooperação em temas de segurança. O terceiro fator é a própria fragmentação do sistema internacional, que enfraqueceu os espaços multilaterais — como a Organização Mundial do Comércio e o Conselho de Segurança da ONU — nos quais o Brasil historicamente buscava exercer influência proporcional ao seu peso regional e global.

Ainda assim, esse mesmo cenário abre janelas de oportunidade. A primeira diz respeito à possibilidade de sustentar uma política externa autônoma, que rejeite o alinhamento automático e busque engajamento seletivo com ambos os polos. O governo Lula, por exemplo, aprofundou a relação com a China por meio de acordos em comércio, investimentos e cooperação tecnológica, ao mesmo tempo em que evitou a adesão à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI), ao contrário de outros países da região — sinalizando uma postura de seletividade e cautela. Em segundo lugar, há espaço para diversificar parcerias e reduzir vulnerabilidades estruturais. O reforço dos laços com Europa, África, América Latina e outros países emergentes, como Índia, Indonésia

e África do Sul, pode ampliar a autonomia estratégica do Brasil. Por fim, fóruns como os BRICS+ e o G20 continuam oferecendo espaço para uma diplomacia multivetorial, na qual o Brasil pode atuar como mediador e influenciar agendas centrais para o futuro da governança global, do clima ao comércio, da arquitetura financeira à inteligência artificial.

A defesa do interesse nacional, nesse cenário, passa por uma estratégia articulada em várias frentes. Manter a equidistância entre os polos de poder — entendida não como neutralidade passiva, mas como uma faixa de calibração estratégica — permite ao Brasil adaptar sua atuação conforme a dinâmica internacional. No comércio, por exemplo, a relação com a China tem sido um contrapeso importante às flutuações e tensões com os EUA, como ficou evidente durante as disputas tarifárias sobre a soja. Em temas de paz e segurança, o Brasil tem ensaiado colaborações inéditas com a China, como na tentativa de mediação da guerra na Ucrânia, sem abrir mão da interlocução com Washington e Bruxelas.

Ao mesmo tempo, é essencial reforçar a valorização do Sul Global como espaço político e normativo. Isso implica não apenas construir coalizões com outros países em desenvolvimento, mas também propor reformas no sistema multilateral que reflitam melhor a atual distribuição de poder e necessidades globais. A liderança brasileira em pautas como a transição energética, o combate à fome e à pobreza e a regulação da inteligência artificial (IA) — todas elas com impactos transversais — amplia o capital diplomático do país e fortalece sua legitimidade internacional.

Por fim, a inserção internacional do Brasil precisa continuar sendo ancorada em valores universais como equidade, cooperação, solidariedade, sustentabilidade e respeito aos direitos humanos. Em um mundo crescentemente marcado por rivalidades geopolíticas, essa postura pode ajudar a evitar isolamento, fortalecer parcerias e ampliar o espaço de ação de um país que, embora não seja uma superpotência, tem um papel relevante a desempenhar na construção de uma ordem internacional mais justa e inclusiva.

2 Que impacto a participação nos BRICS pode ter sobre a política externa brasileira?

A participação do Brasil no BRICS+, especialmente em um momento de crescente fragmentação da ordem internacional, representa uma das mais estratégicas apostas da política externa brasileira atual. Em tempos marcados pela intensificação da rivalidade entre Estados Unidos e China e pela erosão das instituições multilaterais tradicionais, o BRICS se consolida como um espaço de atuação autônoma e construtiva, ampliando a margem de manobra do Brasil no sistema internacional. Longe de constituir uma aliança ideológica ou rígida, o BRICS+ oferece ao Brasil uma plataforma flexível, mas com densidade política, para reposicionar-se como ator relevante na governança global — não como potência aspirante à periferia do G7, mas como articulador de novas agendas a partir do Sul Global.

O grupo, cuja expansão recente reflete uma insatisfação crescente com a ordem liderada pelo G7, tem atraído o interesse de novos países em busca de maior autonomia estratégica. Essa reconfiguração amplia o escopo da atuação brasileira e responde a uma demanda por alternativas viáveis à lógica hegemônica das potências ocidentais. Enquanto antes era ignorado ou tratado com ceticismo, o BRICS passou a ser visto como desafio direto à hierarquia do sistema internacional, gerando reações que vão do desdém à hostilidade explícita — como evidenciado pelas declarações de Donald Trump e outras lideranças conservadoras. Nesse ambiente, o Brasil encontra no BRICS um espaço para exercer sua tradição diplomática de autonomia, negociação e construção de pontes.

Sob o terceiro mandato de Lula, o país tem adotado uma estratégia tríplice no âmbito do BRICS. Em primeiro lugar, continua pressionando por reformas nas instituições multilaterais existentes, como o Conselho de Segurança da ONU e o sistema de cotas do FMI, pautando-se por uma lógica de inclusão e representatividade. Em segundo lugar, tem fortalecido os mecanismos já criados pelo próprio BRICS, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), que financia projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países do Sul Global sem condicionalidades político-ideológicas. Por fim, o Brasil tem defendido a criação de novos instrumentos que preencham lacunas na arquitetura global atual, como plataformas financeiras alternativas e iniciativas de cooperação em ciência, tecnologia e transição energética.

Essa atuação, porém, não significa um abandono de outras frentes diplomáticas. O governo tem buscado reequilibrar relações com a União Europeia — como evidencia a retomada das negociações do acordo Mercosul-UE — e manter canais institucionais abertos com os Estados Unidos, inclusive em temas sensíveis como meio ambiente, direitos humanos e regulação tecnológica. O BRICS, portanto, não substitui a inserção tradicional do Brasil, mas a complementa. Sua pluralidade interna — com membros que diferem em sistemas políticos, posicionamentos geopolíticos e modelos econômicos — é, na verdade, reflexo da nova complexidade do sistema internacional. Em vez de representar um obstáculo, essa diversidade deve ser aproveitada como força: um espaço de convergência em torno de temas centrais para os países em desenvolvimento, como soberania econômica, reforma institucional e justiça climática.

A presidência brasileira do BRICS, em 2025, será um marco importante para aprofundar essa agenda. O desafio será manter o bloco relevante, coeso e propositivo, sem deixá-lo ser capturado por agendas unilaterais ou instrumentalizado por disputas entre grandes potências. Isso exige do Brasil uma diplomacia ativa, baseada em escuta, mediação e formulação concreta de alternativas — práticas historicamente presentes na atuação do Itamaraty, mas hoje mais urgentes do que nunca.

Participar ativamente do BRICS+ permite ao Brasil ampliar sua autonomia, reposicionar-se no cenário internacional e contribuir para uma governança global mais equitativa. Em um

mundo onde os espaços tradicionais estão em crise e as pressões por alinhamento se intensificam, o BRICS oferece um caminho para a construção de uma ordem mais multipolar, inclusiva e centrada nas prioridades do Sul Global — sem que o Brasil precise escolher entre potências, mas sim afirmar seus próprios interesses e valores.

3 O conceito de Sul Global é adequado para orientar a política externa brasileira?

A utilidade do conceito de “Sul Global” para a política externa brasileira depende menos de sua precisão geográfica e mais de sua capacidade de servir como lente estratégica em um cenário internacional marcado por profundas assimetrias de poder e interesse. Embora o termo não designe uma região fixa no mapa, ele expressa uma condição político-econômica compartilhada por países historicamente marginalizados na definição das regras e práticas da governança global. Para o Brasil, especialmente sob governos que valorizam a autonomia e a justiça internacional, o Sul Global pode ser uma ferramenta poderosa — desde que utilizado com inteligência tática e sem rigidez ideológica.

Em fóruns multilaterais, o conceito adquire especial relevância. Em negociações sobre financiamento climático, acesso a tecnologias verdes, governança da inteligência artificial ou mesmo em debates sobre segurança internacional, o Brasil frequentemente se alinha a países que enfrentam barreiras estruturais

para uma participação equitativa no sistema global. Nessas arenas, adotar a identidade do Sul Global permite ao Brasil articular interesses comuns, construir alianças temáticas e pressionar por reformas que democratizem a ordem vigente — seja ampliando o Conselho de Segurança da ONU, seja reformulando o sistema financeiro internacional.

Essa convergência se manifesta claramente na postura de muitos países em desenvolvimento diante de crises recentes. Em votações na ONU, por exemplo, a maioria desses países não adota automaticamente as posições do G7 nem dos Estados Unidos, especialmente em temas complexos como o genocídio em Gaza ou a invasão russa da Ucrânia. Essa distância crítica revela a fluidez e a autonomia do Sul Global, que resiste a pressões por alinhamentos mecânicos, defendendo em vez disso agendas que levem em conta suas próprias preocupações históricas e estratégicas.

A força do conceito reside, portanto, em seu potencial para gerar convergência em torno de pautas comuns. Ao adotar uma linguagem que transcende divisões regionais e ideológicas, o Sul Global reúne economias diversas — da Índia à África do Sul, da Indonésia à Colômbia — em torno de questões que desafiam a rigidez da ordem global centrada no G7. Trata-se de uma identidade estratégica, ativada diante de padrões persistentes de exclusão, como o controle desproporcional de votos no FMI ou a resistência dos países ricos em cumprir promessas de financiamento para adaptação climática.

No entanto, o Sul Global não deve se transformar em uma camisa de força. A diplomacia brasileira, historicamente marcada pelo “pragmatismo responsável”, deve preservar sua capacidade de atuar em múltiplas frentes e coalizões. O Brasil tem interesses legítimos em aprofundar laços com países desenvolvidos, como mostra a tentativa de concluir o acordo Mercosul-União Europeia ou a cooperação crescente com os Estados Unidos em temas como transição energética. Ser parte do Sul Global não significa rejeitar o Norte, mas sim fazer parcerias a partir de uma posição de autonomia e assertividade.

Essa fluidez do conceito também se reflete na emergência de termos alternativos, como “maioria global” ou “Sul político”, que reconhecem tanto a diversidade interna desses países quanto a complexidade dos alinhamentos contemporâneos. Nem todo país do Sul Global compartilha os mesmos valores democráticos, prioridades de desenvolvimento ou abordagens diplomáticas. Reconhecer essas diferenças é essencial para que o Brasil não sacrifique seus próprios valores — direitos humanos, multilateralismo efetivo e sustentabilidade — em nome de uma solidariedade automática.

Em última análise, o Sul Global deve ser visto como uma lente e não um destino. Sua utilidade para a política externa brasileira está em ampliar margens de ação, construir pontes entre agendas diversas e reposicionar o país como articulador de soluções globais mais inclusivas. Usado com discernimento, o conceito pode reforçar a voz brasileira em temas estratégicos e legitimar suas propostas para uma ordem internacional mais equitativa. Mas seu uso deve

sempre estar subordinado a um princípio maior: a defesa de um interesse nacional que seja, simultaneamente, autônomo, solidário e comprometido com a transformação do sistema global.

4 Como o Brasil deve se posicionar frente às possíveis posturas agressivas do governo Trump em relação à América Latina?

O retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos impõe um desafio significativo à política externa brasileira. Mais do que um choque ideológico, trata-se de um embate de visões sobre a ordem internacional, o papel da América Latina e os caminhos para o desenvolvimento. A resposta brasileira deve combinar altivez estratégica, engajamento pragmático e, sobretudo, uma renovada aposta na cooperação regional como escudo e plataforma.

A experiência do Brasil com o segundo governo Trump oferece um alerta claro: os vínculos históricos entre Brasil e EUA não imunizam o país contra a imposição unilateral de tarifas, o uso de chantagens diplomáticas ou a tentativa de fragmentar a América Latina em esferas de influência. Ao tratar a região como quintal estratégico a ser manipulado, Trump tenta promover uma agenda baseada na divisão, na instrumentalização de temas sensíveis como a migração e no enfraquecimento de instituições multilate-

rais. Para o Brasil, essa postura exige firmeza na defesa da soberania nacional e na recusa de alinhamentos automáticos.

Isso não implica rompimento. O Brasil deve manter canais de diálogo abertos com os EUA — por razões econômicas, ambientais e de segurança — mas sem aceitar imposições contrárias ao interesse nacional. Pressões para isolar a China, rever compromissos ambientais ou adotar políticas de segurança de viés ideológico devem ser respondidas com clareza e com base nos princípios constitucionais da política externa brasileira: autodeterminação dos povos, não intervenção e defesa da paz.

Diante de um possível novo ciclo trumpista, ganha importância estratégica a diversificação de parcerias e a reconstrução da integração regional. O Brasil não pode enfrentar pressões assimétricas sozinho — e tampouco deve fazê-lo. A história mostra que a fragmentação da América do Sul só serve aos interesses de quem busca dominar a região por meio de divisões internas. A revitalização da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o fortalecimento da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e uma agenda concreta de cooperação em infraestrutura, saúde, ciência e tecnologia são passos fundamentais para construir resiliência coletiva. A partir da Declaração de Belém, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) oferece um novo eixo de cooperação e, possivelmente, integração na América do Sul.

Mais do que nunca, a integração regional deve deixar de ser retórica e se tornar política pública. Um bloco sul-americano articu-

lado, com voz própria, tem maior capacidade de negociar com os EUA — qualquer que seja o governo — e de proteger seus países contra ciclos de instabilidade externa. Além disso, serve como plataforma para alianças com o Sul Global, ampliando a margem de manobra da diplomacia brasileira em fóruns como o G20 e o BRICS+.

Por fim, o Brasil deve projetar uma visão propositiva de ordem internacional, ancorada na multipolaridade, na sustentabilidade e nos direitos humanos. Em vez de reagir ao trumpismo com isolamento ou submissão, o país pode liderar pela afirmação de valores compartilhados com outros atores globais, inclusive dentro dos próprios Estados Unidos. Afinal, mesmo em tempos de polarização, há espaços de cooperação em temas como clima, saúde e transição energética.

Altivez não é confronto. E integração não é fechamento. O Brasil deve responder ao desafio trumpista com mais América Latina, mais diplomacia multivetorial e mais compromisso com uma ordem internacional justa — na qual os países do Sul tenham voz, voto e capacidade real de definir seus destinos.

5 Qual deve ser a posição do Brasil frente aos regimes autoritários na América Latina?

A política externa brasileira, desde a redemocratização, tem se alicerçado na defesa da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável como pilares normativos.

Essa tradição foi interrompida sob o governo Bolsonaro, quando o país passou a flertar abertamente com regimes autoritários e abandonou o engajamento multilateral em direitos humanos. Com o retorno de Lula ao poder, o Brasil retoma uma postura que combina firmeza de princípios com pragmatismo diplomático, especialmente diante da crescente complexidade política na América Latina.

A região vive hoje um cenário de refluxo democrático. Práticas autoritárias e de concentração de poder emergem em diferentes espectros ideológicos — da Venezuela de Nicolás Maduro à El Salvador de Nayib Bukele. Diante desse quadro, o Brasil precisa evitar tanto a omissão conivente quanto o moralismo seletivo que caracteriza a abordagem de muitos países do Norte Global. Em vez disso, deve sustentar uma diplomacia baseada no universalismo dos valores democráticos, mas articulada com a realidade política e com as limitações da ação externa.

O caso venezuelano ilustra bem essa abordagem. Ao contrário da tentativa de isolamento promovida por governos como o de Donald Trump — que incluiu sanções econômicas e apoio a líderes opositores autoproclamados —, o Brasil apoiou negociações internas entre governo e oposição, ao mesmo tempo em que reiterou a importância de eleições livres e do respeito aos direitos civis. É uma posição que busca contribuir para a estabilidade e a reconstrução democrática sem violar o princípio da não intervenção. No entanto, frente à recusa de Maduro de compartilhar as atas das últimas eleições presidenciais, o Brasil se distan-

ciou do governo venezuelano, contudo sem romper relações, o que poderia contribuir para instabilidade na região.

No caso de El Salvador, o governo Lula também tem se mostrado atento às denúncias de abusos e retrocessos institucionais — como a concentração de poderes por Bukele e as prisões em massa com denúncias de violação de direitos. Ainda assim, mantém relações diplomáticas e canais abertos de diálogo. O objetivo é exercer influência construtiva, evitando o fechamento de portas que possa comprometer o futuro da cooperação regional.

Essa estratégia — de engajamento sem subordinação — exige sutileza e coerência. O Brasil deve recusar a lógica binária que classifica países entre “democracias plenas” e “regimes a serem isolados”, muitas vezes conforme interesses geopolíticos. Também deve evitar o erro de se calar frente a violações sob o argumento de afinidade ideológica. Ao contrário, a credibilidade da política externa brasileira depende justamente de sua capacidade de afirmar valores democráticos de forma equânime, inclusive junto a aliados.

Para isso, o país pode fortalecer instrumentos multilaterais regionais de proteção à democracia e aos direitos humanos — como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e as cláusulas democráticas de organismos como a CELAC e o Mercosul. Além disso, deve apoiar a criação de espaços de monitoramento e diálogo político entre os países latino-americanos, voltados à prevenção de rupturas institucionais e à defesa dos direitos fundamentais.

A coerência com os próprios princípios constitucionais — e com a longa tradição diplomática de busca pela paz, pela mediação e pelo desenvolvimento com justiça social — deve ser o farol da atuação brasileira. Frente aos autoritarismos emergentes na América Latina, o Brasil tem a oportunidade e a responsabilidade de exercer uma liderança serena, crítica e construtiva.

6 A defesa da democracia e dos direitos humanos deve ser parte relevante da agenda do Brasil nos fóruns internacionais?

Sim, a defesa da democracia e dos direitos humanos deve ocupar lugar central na política externa brasileira nas próximas décadas. Em um cenário internacional marcado pela ascensão de forças autoritárias e pela crescente erosão das normas multilaterais, o Brasil tem uma oportunidade — e uma responsabilidade — de se afirmar como defensor ativo de princípios universais. Isso não significa adotar uma postura intervencionista ou moralista, tampouco alinhar-se à seletividade de certas potências ocidentais, que frequentemente instrumentalizam os direitos humanos segundo seus interesses geopolíticos. Ao contrário, trata-se de retomar e atualizar uma tradição diplomática própria, baseada no universalismo, na promoção do diálogo e na coerência entre princípios e práticas.

Desde a redemocratização, com exceção do período Bolsonaro, o Brasil tem buscado integrar-se ativamente aos regimes in-

ternacionais de direitos humanos, seja no sistema interamericano, seja nas instâncias da ONU. A diplomacia brasileira tem se destacado por uma abordagem ampla e interseccional dos direitos, reconhecendo que a democracia não se resume à realização periódica de eleições, mas inclui também direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Nesse sentido, o Brasil pode exercer uma liderança diferenciada, articulando o direito ao desenvolvimento com a promoção da justiça social e ambiental.

Além disso, o país deve assumir um papel construtivo nos fóruns multilaterais, como o Conselho de Direitos Humanos da ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, propondo iniciativas que fortaleçam esses espaços e evitando o risco de captura ideológica ou de paralisia institucional. Essa atuação deve ser pautada pela escuta ativa, especialmente da sociedade civil e de grupos historicamente marginalizados, e pela disposição de reconhecer os próprios desafios domésticos em matéria de democracia e direitos humanos.

Diante de redes autoritárias transnacionais que se alimentam de desinformação, intolerância e negacionismo, o Brasil pode — e deve — colaborar com outros países e atores não estatais para construir coalizões em defesa da democracia, dentro e fora da América Latina. Trata-se de uma agenda ética, sim, mas também estratégica: democracias mais sólidas tendem a ser mais estáveis, mais confiáveis como parceiras internacionais e mais propensas à cooperação.

7 O Brasil deve assumir protagonismo nas negociações sobre o clima e o meio ambiente comprometendo-se com metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono?

Sim, mas esse protagonismo deve ser exercido de forma coletiva, transformadora e ancorada na realidade concreta dos países em desenvolvimento. O Brasil, com sua biodiversidade única, matriz energética relativamente limpa e papel geopolítico relevante, reúne condições ímpares para liderar — não como potência isolada, mas como articulador de uma coalizão plural voltada para uma transição justa e sustentável.

O governo Lula tem promovido uma diplomacia climática renovada, que conecta as agendas de clima, desenvolvimento e justiça social. A realização da COP30 em Belém será um marco simbólico e estratégico: não apenas pela localização na Amazônia, mas pela possibilidade de consolidar uma abordagem de “mutirão global”, que envolva governos, sociedade civil, setor privado e povos tradicionais. O Brasil propõe reformas no sistema de governança climática, sugerindo inclusive fóruns mais efetivos, como conselhos climáticos permanentes ou espaços de articulação entre ministros de finanças e bancos de desenvolvimento.

No plano doméstico, porém, as contradições persistem. A aprovação do PL 2.159/2021 — apelidado por ambientalistas de “PL da devastação” — e o impulso por explorar o petróleo na Margem Equatorial mostram como setores conservadores e extrati-

vistas ainda exercem forte pressão sobre a agenda ambiental. No entanto, também há sinais de que o país está disposto a reequilibrar essa equação, como indicam a reativação do Fundo Amazônia, o PAC verde e as propostas de uso estratégico das receitas do petróleo para financiar a transição energética. O Brasil deve defender uma visão que concilie preservação ambiental com o desenvolvimento sustentável, e buscar caminhos concretos para melhorar a vida das pessoas ao mesmo tempo que combate as mudanças climáticas, perda de biodiversidade, e poluição e contaminação dos solos, do ar e dos oceanos.

O protagonismo brasileiro, portanto, não se mede apenas por discursos ambiciosos em cúpulas internacionais, mas pela capacidade de construir convergência entre agendas que historicamente foram tratadas como opostas: preservação ambiental e desenvolvimento econômico.

8 Como o novo cenário internacional poderá influenciar a dinâmica política interna do Brasil?

O cenário internacional em rápida transformação tem efeitos diretos e indiretos sobre a política e a economia brasileiras, ampliando tanto os desafios quanto as oportunidades. Em termos econômicos, o Brasil continua exposto a choques externos — como a guerra na Ucrânia, as decisões do Federal Reserve norte-americano ou desastres climáticos cada vez mais frequentes — que afetam variáveis macroeconômicas centrais, como inflação,

taxa de câmbio e capacidade fiscal. A interdependência global limita a margem de manobra do governo, exigindo estratégias de resiliência econômica e maior autonomia produtiva, inclusive por meio de reindustrialização verde e integração regional.

No plano político, o avanço da extrema-direita global impacta diretamente o ambiente doméstico. A circulação transnacional de narrativas negacionistas, misóginas e autoritárias alimenta setores radicalizados no Brasil, contribuindo para ataques a instituições democráticas e para o aumento da violência política, especialmente contra mulheres, pessoas negras, indígenas e LGBTQIA+. Ao mesmo tempo, a erosão da ordem liberal internacional abre espaço para reconfigurações: o Brasil pode aproveitar esse momento para fortalecer alianças com outros países do Sul Global e com atores progressistas que defendem uma nova arquitetura global mais justa e representativa.

Um vetor emergente que merece atenção específica é a economia política da inteligência artificial. A rápida concentração de capacidades e infraestruturas de IA nas mãos de poucos países e corporações pode aprofundar desigualdades tecnológicas e econômicas entre centro e periferia. Se o Brasil não se posicionar com firmeza, corre o risco de se tornar apenas consumidor passivo de tecnologias alheias — perpetuando sua dependência digital, com impactos negativos sobre a soberania, o emprego e a inclusão social. Por isso, é fundamental investir em capacidades nacionais de pesquisa e desenvolvimento, fomentar marcos regulatórios que evitem discriminações algorítmicas e garantir

que a transição digital seja guiada por critérios de justiça social. O Brasil deve articular com outros países em desenvolvimento uma agenda comum de governança global da IA, exigindo mais transparência, acesso equitativo a dados e tecnologias, e participação efetiva nas instâncias internacionais que moldarão o futuro digital do planeta.

Antonio Ruy de Almeida Silva é almirante (Ref.), doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio e ex-diretor da Escola de Guerra Naval. Atualmente, é pesquisador-sênior do Núcleo de Estudos Avançados do INEST/UFF, conselheiro do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil e membro do GACInt-USP. É autor do livro 'A Diplomacia de Defesa na Política Internacional' (Ed. Palmarinca, 2018). Tem publicado diversos capítulos de livros e artigos em jornais e periódicos no Brasil e no Exterior.

1 Qual a margem de manobra do Brasil e as possibilidades de defesa do interesse nacional frente ao confronto entre Estados Unidos e China?

A crescente rivalidade entre a China e os EUA incrementa a “margem de manobra” estratégica do Brasil no cenário internacional, porém com limitações, especialmente na diplomacia de defesa.

Aplicando o modelo de mudança na política internacional de Robert Gilpin, observa-se que os EUA, embora ainda sejam a maior potência econômica e militar, já não detêm a mesma ca-

pacidade de governança do sistema internacional por ele criado após a II Guerra Mundial. A redistribuição do poder econômico e militar para atores como a China, somada à crise fiscal norte-americana gera um desequilíbrio sistêmico, pressionando os EUA a readequarem sua estratégia global.

Assim, seguindo padrões históricos similares aos da Inglaterra antes da Primeira Guerra e dos próprios EUA nos anos 1980, o atual governo norte-americano tem adotado medidas para reduzir os custos dos seus compromissos estratégicos, tais como exigindo dos seus aliados mais gastos em defesa, recuando no papel de “polícia do mundo”, negociando com países como a Rússia para enfraquecer o eixo Moscou-Pequim, impondo barreiras comerciais, e buscando investimentos que possam contribuir para fortalecer a sua economia. Nesse cenário de desequilíbrio e competição com a China, os EUA necessitam adotar uma posição mais flexível com potências regionais, como o Brasil, o que incrementa a margem de manobra do país. No entanto, questões como tarifas comerciais, relações com a China, regulação de mídias sociais e tensões relacionadas com o alinhamento e apoio aos grupos bolsonaristas podem gerar atritos conjunturais.

Os EUA enxergam o Brasil como parte do chamado “Hemisfério Ocidental”, ideia inicialmente expressa por Thomas Jefferson, em 1813, que contribuiu para a concretização da Doutrina Monroe. Essa visão impõe limites à autonomia brasileira, especialmente no campo da Defesa. Desde o início do século 20, e de forma mais acentuada após 1945, os EUA construíram uma hegemonia na di-

plomacia de defesa com o Brasil, entendida como a administração das relações não-coercitivas no âmbito da Defesa entre os dois Estados. Dessa forma, existem inúmeros mecanismos de defesa entre o Brasil e os EUA, muitos dos quais fundamentados no conceito de segurança hemisférica

Embora o Comando Sul dos EUA afirme que o “Hemisfério está sob ataque,” a China, normalmente, tem agido com cautela para não desafiar militarmente os Estados Unidos na América Latina, contrastando com sua assertividade no âmbito político-econômico. Da mesma forma, o Brasil mantém um patamar discreto em relação à diplomacia de defesa com a China, demonstrando criatividade e pragmatismo nesse campo. Um exemplo recente e bem-sucedido dessa abordagem, que demonstra a habilidade diplomática brasileira, foi a Operação Formosa, realizada em 2024, que reuniu tropas norte-americanas e chinesas em exercícios militares em território brasileiro.

Em síntese, a competição entre a China e os EUA abre possibilidades para o Brasil ampliar sua autonomia política e econômica, permitindo maior flexibilidade em negociações e acordos no cenário internacional. Contudo, no campo da defesa, essa autonomia é limitada pela hegemonia dos EUA no âmbito da diplomacia de defesa e pela postura cautelosa do Brasil. Nesse sentido, para maximizar a margem de manobra, o Brasil deve buscar um equilíbrio estratégico combinando pragmatismo político-econômico com uma diplomacia de defesa criativa que evite rupturas com paradigmas estabelecidos neste sensível âmbito.

2 Que impacto a participação no BRICS pode ter sobre a política externa brasileira?

Impacto positivo. A participação do Brasil no BRICS representa um eixo importante da política externa brasileira, com impactos multifacetados que reforçam a projeção brasileira como potência emergente e ator global.

O BRICS faz parte do caleidoscópio da política externa brasileira, que tem se constituído em múltiplas identidades no âmbito regional e global, que contribuem para uma maior presença do Brasil na cena internacional. No âmbito global, uma das mais importantes é a identidade “briquiana” do Brasil. O BRICS contribui para os objetivos da política externa brasileira de incrementar o papel do Brasil na política internacional em várias dimensões estratégicas, contribuindo para uma maior autonomia do Brasil no cenário internacional e para a diversificação de parcerias políticas e econômicas, sem alienar parceiros tradicionais.

No âmbito multilateral, o BRICS permite ao Brasil articular-se com parceiros-chave para defender reformas em instituições como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, defendendo maior representatividade dos países em desenvolvimento. Essa agenda alinha-se à tradição diplomática brasileira de contestar assimetrias sistêmicas, ainda que em alguns casos enfrente resistências regionais, como a resistência do México e da Argentina ao pleito brasileiro de tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

A participação no BRICS fortalece, também, a imagem do Brasil como uma potência emergente e um dos mais importantes países democráticos líderes do Sul Global, o que aumenta o poder de barganha do país nas negociações diplomáticas, com reflexos no âmbito regional. A defesa da inclusão da Argentina como membro do mecanismo, mais tarde rejeitada pelo governo de Javier Milei, e a resistência à entrada da Venezuela como parceiro do mecanismo demonstram a possibilidade de uso estratégico do BRICS para equilibrar influências regionais e globais.

Outra dimensão estratégica da participação no BRICS é a econômica. A atuação conjunta no mecanismo possibilita a diversificação de parcerias comerciais e de cooperação econômica. O Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas são exemplos de mecanismos financeiros alternativos, que contribuem para a diversificação de fontes de financiamento e para a redução da dependência em relação às instituições dominadas pelos países do Norte.

Por outro lado, existem desafios e tensões na participação brasileira. Os EUA enxergam o BRICS como um contrapeso à sua hegemonia, o que gera críticas, pressões e possibilidades de atrito com um dos mais importantes parceiros diplomáticos do Brasil. No âmbito interno do mecanismo, a disparidade de poder dentro do bloco limita a capacidade de articulação brasileira, especialmente em contextos em que Pequim impõe sua agenda, como foi o caso da incorporação de novos membros, o que diluiu a influência brasileira no mecanismo.

Apesar dos desafios, a participação do Brasil no BRICS tem impacto positivo e multifacetado sobre a política externa brasileira. Esse impacto incrementa a autonomia, transcende a economia, e fortalece a imagem do país como ator global, defensor de um multilateralismo inclusivo e um dos líderes do Sul Global.

3 O conceito de Sul Global é adequado para orientar a política externa brasileira?

Sim, como mais um dos vários eixos estratégicos que devem orientar a política externa brasileira. O Sul Global é um conceito polissêmico e contestado nas Relações Internacionais, com múltiplas conotações que refletem distintas dimensões de análise. Do ponto de vista geográfico, pode ser relacionado aos países localizados predominantemente ao sul dos Estados Unidos e da Europa, muitos dos quais compartilham um legado histórico de exploração colonial ou subjugação imperialista. Sob uma ótica político-econômica, o conceito evidencia as assimetrias estruturais entre os países subdesenvolvidos e os países desenvolvidos do chamado Norte Global. Finalmente, na dimensão identitária e mobilizadora, o conceito serve como um instrumento discursivo para fomentar a cooperação Sul-Sul e a articulação coletiva em fóruns multilaterais, visando a construção de uma ordem internacional mais equitativa. Em síntese, o conceito de Sul Global pode ser entendido como uma representação espacial dos anseios de desenvolvimento econômico e social dos países periféricos e emergentes, fundamentada em um imaginário geopolítico que os

posiciona como atores importantes na construção de uma sociedade internacional mais justa e igualitária.

Essa concepção alinha-se organicamente com os princípios da política externa brasileira, que tradicionalmente defende em instâncias multilaterais tanto a necessidade do desenvolvimento econômico e social dos países do Sul, quanto sua maior participação nos processos decisórios internacionais. Essa postura conferiu ao Brasil reconhecimento como um dos potenciais líderes do Sul Global, embora sofra a concorrência estratégica de potências como China e Índia, que também reivindicam esse espaço de influência.

A identidade brasileira relacionada com o Sul Global integra um mosaico de identidades que o Brasil tem construído ao longo do tempo e que impactam a sua política externa. A Constituição brasileira, no Parágrafo único do artigo 4º, determina que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Essa identidade latino-americana tem sido alavancada pela participação brasileira em mecanismos de integração, tais como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

No âmbito da América do Sul, a política externa brasileira tem buscado projetar sua identidade sul-americana por meio de mecanismos de integração, tais como o Mercosul, enquanto a identidade amazônica ganha relevância crescente no contexto da agenda ambiental global, articulada pelo Brasil em mecanis-

mos como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Adicionalmente, o Brasil vem tentando fomentar, embora com resultados limitados, a identidade sul-atlântica, mediante iniciativas como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

Em síntese, o conceito de Sul Global constitui um dos eixos estruturantes da política externa brasileira, em simbiose com outras identidades que orientam essa política. Como a maior democracia da América Latina e ponte entre o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento, o Brasil ocupa uma posição singular que reforça seus objetivos de consolidar sua liderança regional, projetar-se como potência emergente, e ampliar sua influência na reformulação dos mecanismos de governança internacional, como um dos líderes do Sul Global.

4 Como o Brasil deve se posicionar frente às possíveis posturas agressivas do governo Trump em relação à América Latina?

Com pragmatismo, privilegiando seus objetivos econômicos de longo prazo e a preservação da sua soberania.

Brasil e EUA possuem muitos interesses compartilhados, principalmente, no âmbito político e econômico, fundamentados em uma relação bicentenária. Ambos têm interesse em uma América Latina estável e livre de conflitos. No âmbito político, os dois países mantêm mecanismos institucionais de alto-nível,

inclusive no âmbito da Defesa. No âmbito econômico, os EUA consolidam-se como o maior investidor direto e o segundo maior parceiro comercial do Brasil, que tem o mercado norte-americano como principal destino das suas exportações manufaturadas. O primeiro trimestre de 2025 registrou recorde no fluxo comercial bilateral, com os EUA mantendo superávit, o que reforça a interdependência econômica entre as duas nações.

Sendo assim, a posição brasileira diante de possíveis posturas mais assertivas ou unilaterais por parte do governo Trump deve ser pragmática e equilibrada, privilegiando a negociação diplomática como meio de mitigar tensões e neutralizar medidas adversas. A tradição diplomática brasileira, reconhecida como um dos pilares da sua projeção internacional, deve ser empregada para salvaguardar os interesses brasileiros sem recorrer a confrontações. A importância do Brasil para os EUA e a disputa hegemônica com a China incrementam a margem de manobra do Brasil. Uma postura excessivamente coercitiva por parte de Washington em relação ao Brasil pode incrementar ainda mais a aproximação do Brasil com a China, cenário que política e economicamente não atende aos interesses estratégicos norte-americanos.

Nesse contexto, uma estratégia que o Brasil pode adotar consiste em manter um equilíbrio dinâmico entre as duas potências, evitando alinhamentos automáticos e aprofundando a diversificação de parcerias comerciais e investimentos externos, para evitar dependência significativa em relação às duas

potências. A competição sino-americana pode ser instrumentalizada pelo Brasil como uma oportunidade para fortalecer sua posição de *global player*, atraindo capitais e ampliando sua inserção em mercados alternativos. Ademais, é fundamental que o país intensifique sua atuação em fóruns multilaterais, como ONU, OMC, BRICS, IBAS, e G20, reforçando sua imagem de ator moderado e defensor de uma ordem internacional baseada em regras compartilhadas.

No âmbito regional, o Brasil deve reafirmar seu papel como promotor da integração e estabilidade sul-americana, fortalecendo mecanismos como Mercosul, ALADI, CELAC, e assumindo a liderança em temas relevantes para o Sul Global, como desenvolvimento sustentável, direitos humanos e democracia. Contudo, essa atuação deve ser conduzida com pragmatismo, evitando antagonismos desnecessários com Washington. Paralelamente, o país deve avançar na concretização de acordos comerciais, como o tratado entre Mercosul e União Europeia.

Em síntese, a abordagem brasileira deve centrar-se na identificação de convergências de interesses com os EUA e na administração pragmática de posturas agressivas do governo Trump, privilegiando a diplomacia e a negociação. As boas relações com os EUA são fundamentais para o Brasil, que deve buscar fortalecê-las, fundamentadas nos interesses do país, rejeitando, no entanto, subordinações automáticas e buscando preservar sua soberania e autonomia decisória.

5 Qual deve ser a posição do Brasil frente aos regimes autoritários na América Latina?

Pragmatismo e equilíbrio, não só com os regimes autoritários da América Latina como com todos aqueles ao redor do mundo.

Nas últimas décadas, o sistema internacional tem testemunhado a ascensão e a consolidação de governos autoritários sob distintas configurações político-institucionais, bem como a erosão de princípios democráticos mesmo em Estados considerados como democracias. Como destacam Levitsky e Ziblatt, líderes eleitos democraticamente têm cada vez mais recorrido a mecanismos legais, muitas vezes com o aval do Legislativo e do Judiciário, para minar a democracia e avançar gradualmente para o autoritarismo, mantendo uma fachada de legalidade institucional. Segundo os autores, esse fenômeno se manifesta em casos como Venezuela, Hungria, Rússia e Turquia, além de apresentar riscos até mesmo para democracias consideradas consolidadas, como é o caso dos EUA com a eleição de Donald Trump.

Os recentes episódios que ameaçaram o processo de amadurecimento da democracia brasileira mostram que o Brasil não está imune ao fenômeno citado pelos autores. Assim, torna-se imperativo que o governo brasileiro adote uma estratégia dual: reforçando a democracia na sociedade brasileira ao mesmo tempo em que promove os valores democráticos e os

direitos humanos no cenário internacional. Contudo, essa promoção não deve ser entendida como uma postura intervencionista ou dogmática, mas sim como um equilíbrio entre princípios e pragmatismo.

No âmbito multilateral, o Brasil deve continuar a defender a democracia e os direitos humanos nos fóruns internacionais e advogar pela inclusão de cláusulas democráticas em mecanismos regionais, como já ocorreu no Mercosul. No entanto, nas relações bilaterais, o país deve ter uma política externa que busque o diálogo diplomático com todos os Estados, independente do seu regime político, em consonância com o princípio constitucional de não intervenção nos assuntos internos de outros países, estabelecido no Artigo 4º da Constituição de 1988.

Essa abordagem pragmática, contudo, não é absoluta. Em situações excepcionais — seja por violações graves e sistemáticas dos direitos humanos, seja em cumprimento a resoluções de organismos multilaterais dos quais o Brasil seja parte — o país pode adotar medidas mais assertivas, como sanções diplomáticas ou restrição à cooperação.

A flexibilidade estratégica é, portanto, essencial para que o Brasil preserve seus interesses sem abdicar de seus compromissos para fortalecer a ordem democrática internacional.

6 A defesa da democracia e dos direitos humanos devem ser parte relevante da agenda do Brasil nos fóruns internacionais?

Sim. A defesa da democracia e dos direitos humanos constitui um eixo fundamental da agenda internacional do Brasil, conforme estabelecido nos Princípios Fundamentais da Constituição. O artigo 3º consagra a dignidade da pessoa humana, enquanto o artigo 4º, inciso II, estabelece a prevalência dos direitos humanos como princípio orientador da política externa brasileira.

Embora exista uma relação de interdependência entre democracia e direitos humanos, não existe um conceito de democracia universalmente aceito. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas identificou alguns elementos essenciais à democracia, tais como a participação política, a liberdade de expressão e de associação e respeito aos direitos humanos. Contudo, como demonstra o relatório do Índice de Percepção da Democracia, divulgado em 2025, a maioria da população de quase uma centena de países considera que o principal objetivo da democracia é a melhora do padrão de vida e bem-estar da população.

Nesse contexto, o Brasil, um dos países de maior desigualdade social e de renda do mundo e que teve recentemente sua democracia ameaçada, tem um duplo desafio: internamente, precisa consolidar suas instituições democráticas e reduzir desigualdades históricas, enquanto, externamente, precisa projetar-se como um país defensor da democracia e dos direitos humanos.

No âmbito global, o Brasil tem aderido aos principais tratados internacionais de direitos humanos e defendido a importância da democracia nos fóruns internacionais, com uma abordagem não-seletiva e não-politizada. O governo brasileiro tem buscado,

também, uma maior participação nos organismos multilaterais relacionados com os direitos humanos. Em 2023, o Brasil foi eleito, pela sexta vez, para o Conselho de Direitos Humanos da ONU, comprometendo-se a fortalecer o mecanismo e enfrentar as causas estruturais das graves violações dos direitos humanos.

No âmbito regional, o Brasil integra o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), participando tanto da Comissão quanto da Corte Interamericana, na qual um dos sete juízes é brasileiro. A Corte atualmente analisa mais de 50 casos contenciosos relacionados com os governos de 10 países latino-americanos, inclusive o Brasil. Reforçando o engajamento brasileiro no SIDH, em maio de 2025, o país oficializou a candidatura de um representante nacional para a Comissão Interamericana para o período de 2026 a 2029.

No âmbito do Mercosul, vigora a cláusula democrática estabelecida pelo Protocolo de Ushuaia (1998), atualizada pelo Protocolo de Montevideu para a Defesa da Democracia (2011), que ainda aguarda ratificação de vários países para entrar em vigor. No âmbito dos direitos humanos, o Brasil promulgou, em 2010, o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, e tem participado ativamente da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do mecanismo, que conta com nove comissões temáticas.

No âmbito do G20, em 2024, o Brasil, como presidente do mecanismo, logrou um êxito diplomático ao negociar uma declaração final, aprovada por todos os países, que estabeleceu a Alian-

ça Global contra a Fome e a Pobreza e incorporou explicitamente a dimensão dos direitos humanos em temas como migração e inteligência artificial.

Em síntese, a defesa da democracia e dos direitos humanos tem sido um pilar relevante da política externa brasileira. No entanto, a coerência entre o discurso internacional e as políticas domésticas será determinante para a legitimidade do Brasil como ator global nessa agenda.

7 O Brasil deve assumir protagonismo nas negociações sobre o clima e o meio ambiente comprometendo-se com metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono?

Protagonismo, sim, porém, com pragmatismo em relação a metas ambiciosas.

Desde a ECO-92, o Brasil tem consolidado sua posição como um dos atores centrais nas negociações internacionais sobre o clima e o meio ambiente, legitimado por sua vasta biodiversidade, riqueza de recursos naturais e políticas voltadas à produção sustentável.

A partir de 2023, o governo brasileiro adotou uma estratégia com duas vertentes: reengajando-se com o Acordo de Paris, inclu-

sive sugerindo a criação de um Conselho de Mudanças Climáticas da ONU, com o objetivo de acelerar a implementação do Acordo; e buscando mediar os interesses dos países em desenvolvimento e os compromissos dos países desenvolvidos em relação ao clima e meio ambiente. Essa estratégia visa não apenas fortalecer a cooperação multilateral, mas também prevenir ou neutralizar medidas protecionistas disfarçadas sob argumentos ambientais, que podem prejudicar as economias emergentes.

Na questão Amazônica, o Brasil tem assumido o protagonismo pleiteando mais recursos para o Fundo da Amazônia enquanto revitaliza a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para coordenar as ações dos oito países da região. Um dos resultados foi a Declaração de Belém, de 2023, que estabelece uma agenda comum para o desenvolvimento sustentável e o combate ao desmatamento, inclusive com o lançamento da Aliança Amazônica de Combate ao Desmatamento. Outra iniciativa brasileira é a proposta do fundo global “Florestas Tropicais para Sempre”, lançado na COP28, e que será um dos destaques da COP30. Trata-se de um fundo de investimento global cuja parte dos lucros revertem para os países que preservem as florestas tropicais e que, também, remunera os investidores. A COP30, sediada em Belém, será uma grande oportunidade para o país reafirmar sua liderança nos temas de clima e meio ambiente, consolidando iniciativas que aliem conservação e financiamento internacional.

No âmbito da transição energética, o Brasil tem atuado em múltiplas frentes. O país se tornou membro fundador da Alian-

ça Global para Biocombustíveis, lançada à margem da Cúpula do G20, em Nova Delhi e signatário, na COP28, do Pacto Global para Energias Renováveis e Eficiência Energética. Na COP29, o Brasil se comprometeu a reduzir entre 59% e 67% as emissões líquidas de gases do efeito estufa até 2035. Essa “meta em banda”, embora possibilite uma maior flexibilidade para cumpri-la, é muito ambiciosa e corre o risco de não ser atingida. Um dos principais desafios é encontrar o equilíbrio entre transição energética e segurança energética. O conceito de “transição energética justa”, defendido pelo Brasil nos fóruns internacionais, ressalta a importância de que a necessária promoção do uso de energias limpas seja harmonizada com o acesso confiável e sustentável de energia para atender as necessidades da sociedade, considerando, também, os aspectos sociais.

Em síntese, clima e meio ambiente são temas nos quais o Brasil possui as condições necessárias para exercer um protagonismo global, adotando, no entanto, um pragmatismo estratégico. Metas ambiciosas são importantes, mas não podem ser assumidas ignorando a realidade econômica, energética e social do país. Cabe ao governo brasileiro encontrar o equilíbrio, garantindo que a busca pelo protagonismo global nesses temas se traduza em benefícios tangíveis para a sociedade brasileira e para o planeta.

8 Como o novo cenário internacional poderá influenciar a dinâmica política interna do Brasil?

A dinâmica da polarização política e social brasileira tem se aprofundado nos últimos anos, fenômeno que tende a ser agravado pelas mudanças no cenário internacional.

O retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, aliado aos donos das grandes empresas de tecnologia, somado ao crescimento de partidos de extrema-direita na Europa, tende a impactar diretamente a dinâmica política nacional. Essa conjuntura afetará não apenas a disputa pelo poder, mas também reforçará as pautas conservadoras no espectro político, impondo desafios estruturais à democracia e aos direitos humanos, com implicações particularmente adversas para a agenda progressista e para os grupos minoritários da sociedade brasileira.

O bolsonarismo, enquanto principal ator da polarização brasileira, ganha novo ímpeto com a eleição de Trump, produzindo três efeitos principais: a percepção, por parte do ex-presidente Jair Bolsonaro e seus aliados, de que a eleição de Trump legitima as agendas conservadoras e práticas políticas de cunho autoritário; a atuação dos bolsonaristas na expectativa de que o novo governo norte-americano exerça pressões diplomáticas e políticas sobre o governo brasileiro e, particularmente, sobre o Supremo Tribunal Federal (STF), visando proteger Bolsonaro de eventuais condenações relacionadas à tentativa de golpe de Estado e de enfraquecer a regulação nacional sobre as redes sociais; a projeção

de Trump como um potencial aliado estratégico dos bolsonaristas para as eleições presidenciais de 2026.

Nesse contexto, as redes sociais assumem um papel crucial. Os proprietários das plataformas digitais, ao apoiarem Trump, buscam assegurar o respaldo do governo dos EUA em suas disputas comerciais e regulatórias em escala global, ao mesmo tempo em que favorecem partidos políticos, normalmente, de extrema-direita, alinhados com os interesses norte-americanos e com a pauta conservadora. A postura de Elon Musk exemplifica esse fenômeno: além de apoiar abertamente partidos de extrema-direita na Europa, já declarou em sua rede social que o Partido dos Trabalhadores será derrotado nas próximas eleições. Paralelamente, Musk tem alimentado um embate com o ministro Alexandre de Moraes, do STF, responsável pelos processos relacionados à desinformação e à tentativa de golpe de estado. Nesse embate, ele parece contar com o apoio da administração Trump, que já sinalizou a possibilidade de impor sanções contra Moraes.

Além disso, o fortalecimento da extrema-direita na Europa e a influência de lideranças como Javier Milei, na Argentina, contribuem para o desenvolvimento de redes transnacionais que conectam esses movimentos ao bolsonarismo. A disseminação de suas ideias e narrativas, potencializadas pelo ecossistema das redes sociais, tende a exacerbar a polarização do debate público brasileiro, representando um risco substantivo à estabilidade democrática. Diante desse cenário, a regulamentação efetiva das plataformas das redes sociais emerge como uma medida

necessária. No entanto, este será um grande desafio, devido à posição contrária tanto das empresas proprietárias dessas redes quanto dos bolsonaristas, que dependem desses espaços para disseminar suas narrativas e coordenar suas atividades. O Projeto de Lei 2630/2020, conhecido como “Lei das Fake-News”, permanece estagnado no Congresso Nacional e a aprovação de um marco regulatório que responsabilize as plataformas pela disseminação de desinformação torna-se mais difícil em um contexto de aliança entre Trump e os donos das empresas proprietárias dessas plataformas.

Em síntese, a interseção entre a dinâmica da política doméstica e as mudanças no cenário internacional, sugere um aprofundamento da polarização política e desafios para a democracia brasileira.

Fernanda Magnotta é doutora pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e coordenadora de Relações Internacionais da FAAP e Senior Fellow do CEBRI. É analista internacional da CNN Brasil. Foi bolsista Fulbright na University of Southern California e Global Fellow do Wilson Center.

1 Qual a margem de manobra do Brasil e as possibilidades de defesa do interesse nacional frente ao confronto entre Estados Unidos e China?

O Brasil adota uma estratégia de *active non-alignment* (não alinhamento ativo), buscando preservar sua autonomia frente à crescente rivalidade entre EUA e China. Isso significa recusar a lógica binária de alinhamento com um ou outro polo, priorizando uma postura de equilíbrio, como destacado por Matias Spektor em sua defesa do “*fence-sitting*” estratégico. O país vê na multipolaridade uma oportunidade de diversificar riscos e ampliar sua capacidade de ação, mantendo diálogos abertos com ambos os lados.

Entretanto, essa margem de manobra exige refinamento constante. De um lado, os EUA esperam do Brasil uma reafirmação de seu pertencimento à ordem liberal-democrática ocidental.

De outro, a China já é há mais de uma década o principal parceiro comercial brasileiro e tem presença estratégica em setores como telecomunicações, vacinas e infraestrutura. Nesse cenário, o desafio é evitar tanto a instrumentalização por parte da China no BRICS quanto a marginalização por parte dos EUA que ainda veem o BRICS com desconfiança crescente.

2 Que impacto a participação nos BRICS pode ter sobre a política externa brasileira?

A participação no BRICS tem duplo efeito: por um lado, permite ao Brasil ampliar sua projeção internacional e participar de debates centrais sobre reforma do sistema multilateral e da governança global. Por outro, apresenta riscos de assimetria e instrumentalização. A presença de potências como China e Rússia, com agendas centradas na preservação de estruturas de poder doméstico e pouco compatíveis com a tradição diplomática brasileira de defesa de uma ordem internacional inclusiva, exige cautela.

O BRICS oferece ao Brasil uma plataforma para catalisar mudanças no sistema internacional, especialmente em momentos de resistência às reformas por parte do Ocidente. Contudo, o Brasil precisa manter sua voz autônoma dentro do bloco, não permitindo que agendas alheias dominem o espaço, como no caso da expansão do BRICS em 2023, moldada sob influência chinesa, ou nas pautas de desdolarização, que soam como confronto direto aos EUA.

3 O conceito de Sul Global é adequado para orientar a política externa brasileira?

O conceito de Sul Global tem utilidade descritiva, mas é limitado como norte estratégico. Ele ajuda a sinalizar solidariedade entre países em desenvolvimento e a apontar lacunas de representação na ordem internacional. No entanto, sua heterogeneidade interna — que coloca na mesma cesta países com capacidades e interesses muito distintos — torna sua aplicação prática controversa.

O caso da China é ilustrativo: embora ainda enfrente desafios de desenvolvimento, seu poderio e ambições hegemônicas a distanciam de outros países do Sul Global, inclusive o Brasil. Para a política externa brasileira, o Sul Global pode ser um espaço de atuação, mas não um enquadramento determinante. O foco deve ser a construção de coalizões flexíveis e funcionais, com base em interesses convergentes, não necessariamente em identidades geopolíticas fixas.

4 Como o Brasil deve se posicionar frente às possíveis posturas agressivas do governo Trump em relação à América Latina?

O retorno de Donald Trump ao poder reacende a lógica de esferas de influência, na qual os EUA buscam reafirmar seu domínio hemisférico. Isso pode se traduzir em posturas unilaterais,

pressão por alinhamentos automáticos e políticas protecionistas com impacto direto sobre economias latino-americanas — como já se viu em temas comerciais, migratórios e ambientais.

Nesse contexto, o Brasil deve manter uma postura firme, mas pragmática. A defesa da autonomia regional, da integração latino-americana e da não intervenção deve guiar a diplomacia brasileira. Ao mesmo tempo, é fundamental manter canais de diálogo com Washington, aproveitando brechas diplomáticas e resistindo à lógica de submissão automática. O país deve se posicionar como ator moderador, com legitimidade para construir pontes entre diferentes polos de poder.

5 Qual deve ser a posição do Brasil frente aos regimes autoritários na América Latina?

O Brasil deve sustentar uma postura coerente com sua tradição diplomática de defesa da democracia, do direito internacional e da não intervenção. Isso significa não cancelar regimes autoritários, mas também não aderir a políticas intervencionistas ou de isolamento.

A crítica aos autoritarismos deve ser feita em fóruns multilaterais, com base em parâmetros universalmente reconhecidos, como os da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Mais do que alinhar-se a campanhas punitivistas lideradas por grandes potências, o Brasil

pode oferecer alternativas de mediação, diálogo político e cooperação regional, como já fez em episódios anteriores no Haiti, Bolívia e Venezuela.

6 A defesa da democracia e dos direitos humanos deve ser parte relevante da agenda do Brasil nos fóruns internacionais?

Sim. A democracia e os direitos humanos são pilares históricos da diplomacia brasileira e instrumentos centrais de seu *soft power*. Ignorá-los comprometeria a credibilidade do país e enfraqueceria sua capacidade de exercer liderança normativa em debates globais.

Ao mesmo tempo, é importante que essa defesa não seja seletiva ou instrumentalizada. O Brasil deve atuar com coerência, apoiando mecanismos multilaterais de proteção a direitos humanos e contribuindo para seu fortalecimento. A ênfase deve ser na construção institucional, no diálogo intercultural e na cooperação técnica — não na imposição de valores por meios unilaterais.

7 O Brasil deve assumir protagonismo nas negociações sobre o clima e o meio ambiente comprometendo-se com metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono?

Definitivamente. O Brasil tem vantagens comparativas, credenciais ambientais e um papel geopolítico único na agenda climática. Sua biodiversidade, matriz energética relativamente limpa e experiência com políticas de redução de emissões (como o combate ao desmatamento) o tornam um ator-chave.

Assumir metas ambiciosas, além de contribuir para o combate à crise climática, pode trazer ganhos diplomáticos, econômicos e reputacionais. Isso amplia o espaço de negociação do Brasil em outras frentes, melhora sua posição nos acordos comerciais internacionais e atrai investimentos sustentáveis. Porém, o protagonismo exige coerência doméstica — políticas públicas, financiamento verde, fiscalização ambiental e envolvimento de atores subnacionais e privados.

8 Como o novo cenário internacional poderá influenciar a dinâmica política interna do Brasil?

O cenário internacional fragmentado, marcado por tensões sistêmicas, crises regionais e transições de poder, tende a ter efeitos de retroalimentação sobre a política interna brasileira. As pressões por alinhamentos, a competição por mercados e os choques externos (como guerras ou crises econômicas globais) impactam diretamente o ambiente político e a formulação de políticas públicas no país.

Além disso, temas globais como mudança climática, segurança alimentar, migração e tecnologia digital (incluindo Inteligência Artificial e regulação de redes) ganham centralidade no debate doméstico. Isso pode acirrar disputas políticas internas e exigir maior capacidade de articulação interinstitucional. O risco de politização da política externa aumenta, assim como o desafio de manter uma agenda internacional estruturada e de longo prazo. Por outro lado, o novo contexto também pode ser uma oportunidade para revalorizar o papel da diplomacia profissional e do Estado como formulador estratégico de políticas externas conectadas aos interesses nacionais.

Gelson Fonseca, diplomata de carreira entre 1968 e 2016, atualmente é diretor do Centro de História e Documentação Diplomática da Fundação Alexandre de Gusmão e membro do Conselho Curador do CEBRI. Representou o Brasil na ONU em Nova York, foi embaixador no Chile e cônsul-geral em Madrid e no Porto. Atuou na Presidência da República, na Secretaria de Estado e foi Inspetor-Geral do Serviço Exterior. Lecionou Teoria das Relações Internacionais no Instituto Rio Branco e é autor de livros e artigos sobre política internacional.

1 Qual a margem de manobra do Brasil e as possibilidades de defesa do interesse nacional frente ao confronto entre Estados Unidos e China?

As relações do Brasil com os EUA são essencialmente diferentes das que mantêm com a China. Os vínculos americanos são diversificados e, ao longo da história, incluem praticamente todas as possibilidades que oferece o repertório da convivência internacional, do intercâmbio cultural à aliança militar, como ocorreu na Segunda Guerra. É um percurso de 200 anos, marcado por intensa troca diplomática e entre as sociedades. Apesar de distâncias circunstanciais, as duas sociedades se mantêm próximas pela adesão

ao universo dos “valores ocidentais”, a começar pela democracia. As relações com a China são recentes, começaram em 1974 e se ampliaram significativamente, mas o foco está centrado no econômico e comercial. O contraste dos modos de vinculação implica variações significativas quando se examinam as consequências para a margem de manobra da diplomacia brasileira frente ao confronto sino-americano, cujos contornos ainda estão indefinidos. Para restringir o campo de especulações, um caminho seria indagar se o confronto pode levar a que um dos lados exija concessões brasileiras, de que tipo seriam, e quais as nossas condições para enfrentá-las. A demanda nasceria da possibilidade de que o Brasil tome alguma atitude que “prejudique” ou “enfraqueça” um dos lados, que reagiria com alguma ameaça de retaliação. É mais provável que as hipóteses de que isto aconteça venham dos Estados Unidos, exatamente pela amplitude dos vínculos e o fato de que os interesses americanos, além de mais abrangentes, incluem, por definição, uma dimensão estratégica e de segurança regional, que para os chineses não existe hoje de forma clara e ostensiva. A escalada do confronto e o correspondente “sentimento de ameaça” poderiam levar a que os americanos fizessem demandas e pressões na direção de alinhamento. As “ameaças” seriam unilateralmente definidas e, portanto, de escopo quase imprevisível (o controle de portos no Canal do Panamá ou o domínio da Groenlândia não eram riscos de segurança até Trump assumir, etc.).

A diplomacia brasileira acumulou uma longa experiência de lidar com pressões americanas, resistiu muitas vezes, em outras fez concessões, mas, essencialmente, não deixou de atender a

uma visão de interesse nacional, aliás, nem sempre unívoca. Em momentos de forte aproximação ideológica com os EUA, como durante os governos militares pós-64, as relações que envolviam ambições brasileiras de poder (200 milhas de mar territorial, programa nuclear, lei da informática, etc.) tinham componentes conflitivos. Ficavam dentro da lógica dos interesses bilaterais. Agora, entraria um terceiro ator e não é improvável que os americanos aleguem que formas de aproximação do Brasil com a China devam ser revertidas e procurem forçar concessões (o caso do Huawei é simbólico e pode ser repetido). Se o confronto evoluir, o cuidado é garantir que o balanço das vulnerabilidades, eventualmente mais favorável aos EUA, seja contido nos limites do que seria o exercício de autonomia diplomática brasileira, de que hoje faz parte fundamental manter, relações comerciais e políticas, livres e desimpedidas, com a China.

Em termos históricos, a perspectiva de uma disputa bipolar global que nos afete não é nova, mas hoje obedeceria a outra dinâmica. De uma certa forma, o Brasil conviveu, desde o princípio do século 20, com a longa hegemonia americana, que constituiu, na região, um claro regime unipolar. Houve momentos de desafio à hegemonia, em regra pela importação de bipolaridade global para a esfera continental, como no confronto dos EUA com a Alemanha (anos 1930) e, depois, com a União Soviética (URSS). Nos dois casos, a hegemonia americana era incontestada — e hoje não é mais — e os adversários dos americanos não tinham nada comparável à influência econômica que tem a China no comércio com o Brasil e seus vizinhos. Ou seja, o país asiático dispõe de poder de

pressão econômica que não conhecemos nas situações bipolares anteriores (embora não tenha nem presença de imigrantes, como nas comunidades alemães, ou atração ideológica, como a URSS). Os chineses têm poder de pressão, limitado ao econômico, que pode ser usado, mas, nas condições atuais, seria pouco provável. O outro lado da moeda é, depois do tarifaço, a possibilidade de ganhos específicos de comércio, caso as commodities brasileiras substituíssem as exportações americanas para a China.

2 Que impacto a participação nos BRICS podem ter sobre a política externa brasileira?

Às vésperas da primeira cúpula presidencial do BRICS expandido no quadro de uma ordem internacional que passa por transformações profundas e rápidas, analisar o rumo do grupo é um exercício necessariamente provisório. Até aqui, a participação no Grupo trouxe, para o Brasil, dividendos de prestígio, determinado pelo encontro diplomático singular que possibilitou com potências mundiais, como a Rússia e a China, e regionais, como a Índia e a África do Sul.

As instituições financeiras, especialmente o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), abrem perspectivas de maior presença na Ásia, como os instrumentos de cooperação setorial (saúde, finanças, etc.). O BRICS, na forma que estava, nos serviu bem. Da perspectiva de suas propostas, o BRICS é um instrumento que pode reforçar nossas posições multilaterais, pois seus objetivos

reformistas não estão distantes do que foram as reivindicações globais dos países do Sul e do Brasil desde os anos 1960. O Grupo foi agregador de posições, alavancado pelo peso dos fundadores, e não nasceu para se proteger de adversários ou inimigos. Recentemente, porém, as suas condições de operar mudaram, a começar pelos novos sócios; a expansão aparentemente não era a opção brasileira porque diminuiria, em tese, nossa capacidade de influência sobre os objetivos do Grupo. De outro lado, se olharmos para a conjuntura, os desafios políticos também mudaram, e o primeiro deriva do crescente enfraquecimento de uma ordem que o Grupo à sua maneira queria (e ainda quer) reformar, como precognizam as suas resoluções programáticas. O segundo, mais inesperado, é o fato de que Trump toma medidas (como as tarifas) que afetam a todos, ainda que de forma diferenciada, e afirma, por razões peculiares, que o Grupo é uma ameaça ao poder americano, porque, entre outras, teria o objetivo de criar uma alternativa ao dólar. O BRICS, que não queria um “inimigo”, agora pode ter um. É evidente que a escolha do BRICS como alvo está ligada ao fato de que a China e a Rússia são sócios-fundadores do Grupo e não faltam análises para concluir que hoje a sua vocação é se tornar um instrumento do interesse chinês. A China, pelo poder que vem adquirindo, se distingue no cenário internacional e terá influência no Grupo (certamente pretende liderá-lo) e em toda a agenda internacional. O BRICS se transformará em um instrumento da projeção internacional da China? Ou o grupo criaria uma identidade própria e, em perspectiva compartilhada pelos membros, o BRICS seria o embrião de um polo de poder que, em um mundo multipolar, representaria o Sul e os ideais do multilateralismo?

O que vai prevalecer? É preciso considerar que a natureza heterogênea do Grupo coloca limites para a instrumentalização do BRICS. Para acontecer em favor da China, o Grupo teria que ir além do consenso em torno dos objetivos reformistas e adotar e apoiar algum interesse chinês, imposto ao grupo. Seria introduzir, por exemplo, alinhamento em torno da geopolítica e dos embates que podem provocar com os EUA. Se escalasse o confronto com os EUA, o Grupo manteria coesão? Como se comportaria o Grupo se os EUA o visassem com medidas específicas, lembrando que, no BRICS, há inimigos e parceiros estratégicos dos Estados Unidos? O fato é que a heterogeneidade do Grupo, combinada com a regra do consenso, dificulta decisões contundentes para avançar interesse peculiar de qualquer país (impedimos a entrada da Venezuela contra a vontade da China). Da mesma maneira que limita a capacidade de instrumentalização pela China, pode limitar a projeção de temas próprios brasileiros da agenda multilateral, como resoluções mais claras sobre a reforma do Conselho de Segurança e a desnuclearização (China e Rússia limitariam afirmação mais enfática de reforma ou abolição de armamentos nucleares). Para o Brasil, há temas de nossa agenda multilateral, como o dos direitos humanos, que dificilmente mobilizariam o Grupo.

Para enfrentar as medidas de curto prazo de Trump, é provável construir algum consenso (ainda que com limitações), como se mostrou na reunião ministerial de abril, e no plano mais geral, nas posições sobre as crises internacionais (Gaza, Ucrânia), que o Grupo defende, e não são estranhas às brasileiras (ou ao Sul Global). A nova pergunta é a de saber se, agora, o reformismo continua

ou se transforma. A conjuntura, porém, propõe desafio de maior alcance; parece que agora, mais que antes, reformar instituições multilaterais, é necessário; em alguns casos, recriá-las, recompondo a legitimidade do Conselho de Segurança e da Organização Mundial do Comércio (OMC) para que voltem a operar plenamente. Neste campo, o atrito com os EUA é quase inevitável, em vista do boicote do governo Trump a qualquer iniciativa que pretenda manter e reforçar regras multilaterais.

E cabe a pergunta: o BRICS teria credenciais para liderar um movimento na direção de reconstrução do multilateralismo? Estaria pronto ou seria necessário criar mais espaço diplomático para que o BRICS se tornasse o pivô da construção de um novo polo de poder, de contornos reformistas? Não é tarefa de fácil engenharia diplomática, inclusive porque dois de seus membros já são polos de poder, mas, para o Brasil, é de importância estratégica manter uma participação ativa no grupo. Será mais ou menos relevante na medida em que sejamos capazes de projetar nossas ideias nas plataformas de reivindicação do BRICS. Mais que o impacto que o BRICS possa ter sobre a política externa brasileira, a questão é qual o impacto que a diplomacia brasileira poderá ter sobre o destino do BRICS.

3 O conceito de Sul Global é adequado para orientar a política externa brasileira?

Em primeira aproximação, o conceito de Sul Global serve como referência descritiva ao agregado de países em desenvolvi-

mento do que propriamente como um instrumento ou uma plataforma para ação diplomática. As tentativas anteriores de mobilizar o Sul, como o Movimento dos Não-Alinhados (NAM) ou o G77 na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), tinham focos específicos e institucionalidade. Nos dois casos, havia um interlocutor global a que se poderia atribuir responsabilidade pelos defeitos da ordem que se pretendia corrigir. Para o NAM, eram as Superpotências, pela irracionalidade da condução da corrida nuclear; para o G77, o Ocidente rico, pela resistência a medidas que atenuariam a desigualdade entre os países e desbloqueariam os caminhos para o desenvolvimento. Com a globalização, fim do socialismo real, as linhas de confronto perderam nitidez. Um dos fatores foi a diversidade crescente no mundo em desenvolvimento, especialmente a partir da crise do petróleo de 1973. O resultado foi a diluição dos objetivos originais de reforma global da ordem internacional. De outro lado, as condições da geopolítica pós-Guerra Fria permitiram o que se chamou “a ascensão do resto”, ainda que o “resto” significasse várias realidades.

Não obstante, ainda que com novos contornos, e de forma talvez mais grave (contam uma história de fracasso da ordem internacional), os problemas postos nas décadas de 1950 e 1960 continuam presentes: nem as armas nucleares estão esquecidas (ao contrário, se sofisticam, inclusive entre os membros do BRICS), nem o problema da desigualdade está superado, nem se criou um sistema multilateral efetivo para resolver situações de ameaça à paz. Por outro lado, os temas novos, como meio ambiente ou a economia digital, estão postos, avançaram menos do

que o desejado, além de não terem propiciado ainda a criação de coalizões globais de países do Sul.

Ainda que seja difícil imaginar processos mobilizadores como os países em desenvolvimento experimentaram com o NAM e o G77, a utilidade do conceito de Sul Global não deve ser diminuída. Vale como referência à persistência de desigualdades a superar quando se pensa o futuro da ordem internacional. Tem força simbólica e ganhou espaço no repertório das relações internacionais contemporâneas; prova disto é a frequência com que debates acadêmicos e matérias jornalísticas se utilizam do conceito. E, neste sentido, serve à política externa, ao reforçar a identidade solidária da presença internacional do Brasil, expressa nos instrumentos de cooperação Sul-Sul e na luta por promover uma ordem internacional mais justa e pacífica. Talvez esteja aí o limite da relevância do conceito para a política externa brasileira.

4 Como o Brasil deve se posicionar frente às possíveis posturas agressivas do governo Trump em relação à América Latina?

É imperativo condenar e criticar medidas que são obviamente contrárias às normas internacionais. A defesa do direito como fundamento da ordem internacional faz parte do legado histórico da região, que, apesar das recaídas autoritárias, ajudamos a construir. A atitude ideal seria, diante de medidas como o “tarifaço”, ou ameaça ao Panamá, ou deportações ilegais para

El Salvador, articular posições comuns dos latino-americanos, como foi habitual no passado. A tarefa, hoje, encontra obstáculos difíceis de transpor. Em primeiro lugar, a conjuntura, marcada por divisões políticas entre os Estados latino-americanos, não ajuda (em certas circunstâncias bloqueia) a promoção de posições comuns. Por outro lado, os efeitos das medidas do governo americano afetam de maneira diferente os países e a tendência, especialmente no plano comercial, é escolher processos bilaterais de negociação (foi assim no caso da dívida de 1982, tem sido assim com as tarifas recentemente impostas). Também decorrente das divisões regionais, outro fator decisivo para enfraquecer a possibilidade de articular posições comuns é a fragilização dos mecanismos multilaterais na região. É quase impossível imaginar que Brasil e Argentina pensassem em harmonia sobre quaisquer temas das relações dos Estados Unidos com a região. E os dois países foram, frequentemente, agentes essenciais das articulações diplomáticas regionais.

5 Qual deve ser a posição do Brasil frente aos regimes autoritários na América Latina?

A defesa dos direitos humanos é uma obrigação constitucional para a política externa brasileira e a posição consequente deve ser de condenação a qualquer regime autoritário na região. É, aliás, o que está consagrado em diversos documentos multilaterais com a adoção de cláusulas democráticas (Mercosul, Organização dos Estados Americanos) que preveem sanções em virtude

de rupturas institucionais. A preocupação com o tema encontra sólidas justificativas. Além do mal que fazem às suas sociedades, os regimes autoritários podem, em muitos casos, provocar problemas internacionais, com vistas a fortalecer sua legitimidade, em regra, frágil (o exemplo conspícuo foi a invasão das Malvinas ou, agora, a reivindicação de Maduro sobre Essequibo). A crítica ou condenação do autoritarismo, quando movida por Estados, tem inevitavelmente um componente político, ou seja, afeta as relações entre o que critica ou condena medidas autoritárias e o que é criticado ou condenado. Estados não agem com a liberdade de ONGs; princípios éticos são modelados ou limitados por interesses. Isto não significa abandoná-los ou esquecer o esforço permanente de promover e garantir a democracia. O problema é como fazê-lo de forma realista e eficaz. Não existem soluções universais e os caminhos são ditados por situações concretas. A realidade é que, mesmo para as potências, influir na ordem interna de países é quase sempre uma tarefa frustrante. E, no caso da democracia brasileira, frequentemente se estabelece uma dissonância entre as demandas de setores sociais e o que pode e faz a diplomacia (vimos as críticas à conduta diplomática brasileira nas eleições da Venezuela). Nestes casos, a questão que sempre se coloca é o que se ganharia com uma posição de aberta e contundente condenação ao regime e o que se perderia em capacidade de influenciar. Não se deve esquecer a promoção da democracia; é parte de nossa identidade internacional, deve ser conduzida com realismo e nunca se camuflar a ponto de passar despercebida para a sociedade brasileira e para os vizinhos.

6 A defesa da democracia e dos direitos humanos devem ser parte relevante da agenda do Brasil nos fóruns internacionais?

Nessas questões, a moldura da ação política é o conjunto de instituições universais e regionais dedicadas, com base em convenções, a defender e promover os direitos humanos. Ratificamos a maioria dos tratados de direitos humanos, aceitamos a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, assinamos o compromisso da Standing Invitation para os relatores do Conselho de Direitos Humanos. Temos compromisso firme com a defesa dos instrumentos multilaterais na área de direitos humanos. Devemos prestigiá-los, procurar aprimorá-los e reforçar a sua legitimidade. Hoje essas tarefas se tornaram ainda mais necessárias e urgentes, diante do ataque que as potências fazem aos instrumentos que institucionalizaram a defesa dos direitos humanos, especialmente a sua realização mais ambiciosa, o Tribunal Penal Internacional. O Brasil certamente pode ter um papel a cumprir nesse processo.

7 O Brasil deve assumir protagonismo nas negociações sobre o clima e o meio ambiente comprometendo-se com metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono?

Sem dúvida, é consensual o papel importante que o Brasil vem desempenhando nesses temas, desde a Rio92. Somos um

player decisivo nas negociações sobre clima. Podemos ser mais influentes? A primeira condição é a de que haja, no plano nacional, consenso firme em relação às políticas que internamente devemos adotar (o que nem sempre é fácil, veja-se o problema da exploração de petróleo na Margem Equatorial), mas é condição, para ampliar o nosso poder de barganha e garantir credibilidade, a proposta de metas mais ambiciosas. A realização da COP30 no Brasil não é um desafio menor. São necessários progressos substanciais, especialmente na área do financiamento climático, e a diplomacia brasileira tem as credenciais para consegui-los.

8 Como o novo cenário internacional poderá influenciar a dinâmica política interna do Brasil?

O cenário internacional sempre influenciou a dinâmica interna da política brasileira, a rigor desde a Independência, afinal quem garante a legitimidade dos Bragança no Brasil é a Inglaterra. No século 20, o movimento comunista repercute no Brasil de várias formas, inclusive com apoio a partidos políticos, e, de outro lado, a ditadura Vargas navega nas ondas do fascismo. Hoje, no mundo globalizado a repercussão interna das “ondas internacionais” aumenta inevitavelmente e, na conjuntura, preocupa em vista da ascensão da extrema-direita, que tende a ser nociva aos pilares da ordem internacional que historicamente defendemos. Entre muitos, dois temas ressaltam, e o primeiro é o fato de que, por muitas razões, as bases sociais e políticas da extrema-direita se expandiram, praticamente por todos os continentes, e convergem

para soluções políticas autoritárias (com variantes significativas, Melloni é diferente de Erdogan, de Orban, etc.). Está estabelecida, como nos anos 1930, uma polarização internacional que promove legitimidade de governos autoritários, com consequências para os movimentos do sistema político nacional, e que, assim como naquela década, é um fator de impulso para o enrijecimento do confronto interno, agora fortalecido pela facilidade oferecida pelas redes sociais.

O segundo fator é o lugar dos Estados Unidos como fiador (ou promotor) do autoritarismo. No caso do Brasil, o risco é que o interesse de Trump possa se ampliar a ponto de tentar influenciar, além de tendências ideológicas, acontecimentos específicos, como eleições. A experiência não seria inédita, basta lembrar os movimentos americanos no Brasil pré-1964 ou, de forma ainda mais profunda, na derrubada de Allende. É razoável esperar que, com os mecanismos de investigação instantânea que se tem hoje, é possível que não haja condições para que se repitam tais experiências, mas outras podem ser delineadas. E, a rigor, a melhor proteção contra os extremismos seria sempre a garantia das defesas institucionais da democracia. Reforçá-las é o desafio que os setores progressistas da política brasileira devem enfrentar.

Guilherme Casarões cientista político e professor de Estudos Brasileiros da Florida International University. Foi professor da FGV EAESP, professor visitante da Brown University e é coordenador do Observatório da Extrema Direita. Realiza pesquisas na área de política externa brasileira e extrema-direita global.

1 Qual a margem de manobra do Brasil e as possibilidades de defesa do interesse nacional frente ao confronto entre Estados Unidos e China?

O Brasil possui uma longa tradição universalista de política externa, que historicamente nos permitiu navegar a política internacional, sob variadas configurações, garantindo a autonomia do país frente aos centros de poder global. Somadas ao universalismo, destacam-se as boas relações construídas pelo Brasil, tanto do ponto de vista político-diplomático quanto econômico, com Estados Unidos e China.

Guardadas as proporções, o Brasil tem realizado uma estratégia pendular similar àquela da década de 1930, descrita pelo historiador Gerson Moura como “equidistância pragmática”. Esse pragmatismo permitiu que o país, ao longo dos últimos anos, se abstivesse de tomar lado na guerra comercial sino-americana, ini-

ciada sob o primeiro mandato de Donald Trump (2017-2020). Ao longo dos últimos anos, vimos tanto o adensamento das relações com China e EUA quanto o aprofundamento do intercâmbio econômico com aqueles que são, respectivamente, nosso primeiro e segundo parceiros comerciais.

No entanto, a capacidade brasileira de defender o interesse nacional diante de um mundo em transformação depende de escolhas estratégicas. Não se trata de “jogar parado”, atuando de maneira passiva ou reativa à escalada da guerra tecnológico-comercial entre as duas grandes potências, mas de traçar um plano de ação que nos permita explorar as oportunidades oferecidas pela conjuntura atual e nos defender das ameaças de um contexto cada vez mais instável.

Nesse sentido, devemos elogiar alguns movimentos recentes da política externa brasileira. O primeiro deles diz respeito às cada vez mais intensas relações com a China, evidenciadas pela recente visita de Estado do presidente Lula a Beijing. As relações sino-brasileiras vêm se consolidando com a devida maturidade, mas ao mesmo tempo com a cautela, por parte do Brasil, de que a assimetria crescente entre os dois países não comprometa nossa inserção global autônoma. A decisão brasileira de não aderir formalmente ao projeto da Nova Rota da Seda, mas buscar sinergias crescentes no campo da infraestrutura, parece acertada. Ao mesmo tempo, as tarifas recíprocas entre China e Estados Unidos abre novas oportunidades para a exportação de commodities para o mercado chinês, favorecendo o agronegócio brasileiro.

Em segundo lugar, merece destaque a busca brasileira pela manutenção de laços construtivos com o governo norte-americano, a despeito de todas as apreensões e da instabilidade geradas pelo retorno de Donald Trump à Casa Branca. Em negociações de bastidores, o Itamaraty tem desempenhado relevante papel na estabilização das relações bilaterais. A manutenção dos laços comerciais com os EUA, superavitário para os americanos, é fundamental para os setores de indústria e serviços e nos assegura um relacionamento no mínimo cordial com o novo governo Trump.

2 Que impacto a participação nos BRICS podem ter sobre a política externa brasileira?

Os BRICS são um instrumento relevante da política externa brasileira desde sua criação, em meados da década de 2000. A articulação política no âmbito do bloco permitiu ao Brasil projetar-se globalmente como potência emergente, ao lado de países (Rússia, Índia e China) que, naquele momento, possuíam estatura semelhante. Ou seja, os BRICS foram peça central para a consolidação de uma nova identidade internacional, compatível com as ambições brasileiras no início do século 21.

Do ponto de vista estratégico, os BRICS produziram um triplo benefício à inserção internacional brasileira. Em primeiro lugar, em conjunto com outras coalizões de geometria variável criadas à mesma época (como o Fórum IBAS, o G20 comercial e o G20 financeiro), o bloco conferiu ao Brasil legitimidade de atuação como

representante do Sul Global. Em segundo lugar, a participação nos BRICS, somada à projeção internacional do bloco, consolidaram a ideia do Brasil como potência emergente, detentor de lugar privilegiado neste mundo multipolar em construção — e capaz de contribuir para a construção de regramentos multilaterais que reflitam essa nova correlação de forças da ordem internacional. Em terceiro lugar, a participação nos BRICS contribuiu para o aprofundamento de laços políticos e econômicos com China, Rússia e Índia, que já vinham avançando desde o final da década de 1990 no governo de Fernando Henrique Cardoso, mas que ganharam novo impulso a partir da criação do bloco.

Nos últimos anos, contudo, os BRICS por vezes se tornaram um lugar desconfortável para o Brasil. Isso se relaciona com dois movimentos simultâneos (e em certo sentido inter-relacionados) da política internacional: o renovado expansionismo militar russo e a impressionante ascensão econômica e tecnológica da China. Desde a anexação da Crimeia, em 2014, mas sobretudo desde o início da invasão da Ucrânia, em 2022, o bloco vem sendo utilizado por Vladimir Putin para blindar a Rússia do isolamento diplomático imposto pelos países ocidentais. Ao mesmo tempo, a recente ampliação dos BRICS, com a incorporação de seis novas nações africanas, médio-orientais e asiáticas, a maioria das quais autocráticas, gerou a sensação, inclusive no Brasil, de que o bloco visa a atender a interesses estratégicos chineses.

Ainda que me pareça incorreta a avaliação de que os BRICS são uma aliança anti-Occidente, até porque muitos dos novos mem-

bros são aliados de primeira hora dos Estados Unidos, a nova configuração do bloco produz dificuldades e embaraços para a política externa brasileira. O Brasil viu esvaziada sua defesa do direito internacional, que nos levou a votar contra a Rússia desde que atacou o país vizinho, e não são poucas as críticas (internas e externas) de que o governo Lula foi empurrado a uma posição pró-Rússia. Da mesma maneira, o equilíbrio entre democracias e autocracias nos BRICS foi rompido com as recentes ampliações, reduzindo o espaço brasileiro de diálogo com outras nações democráticas no âmbito do bloco. O veto brasileiro à admissão da Venezuela na Cúpula de Kazan, em 2024, demonstrou que, diante dos interesses de China e Rússia, restou ao Brasil uma posição reativa.

Isso não quer dizer que o Brasil deva sair dos BRICS ou ignorar os possíveis benefícios de sua participação no bloco, mas requer cautela e estratégia por parte do governo Lula. A presidência brasileira, neste ano de 2025, será um teste importante à capacidade do país de pautar a agenda coletiva, evitando temas que nos coloquem em rota de colisão com a nova administração Trump (como, por exemplo, a desdolarização da economia global) ou com nossos parceiros europeus (como uma defesa aberta da Rússia no atual conflito).

Tudo indica que o Brasil seguirá roteiro semelhante ao de sua presidência do G20 no último ano: abraçar a agenda climática, o estímulo à transição energética, combate à fome e à pobreza e reforma da governança global como temas estruturantes e propositivos. Se conseguir produzir algum consenso, o que é naturalmente desafiador, o Brasil se posicionará como liderança incontornável

na construção de uma nova ordem internacional, que preserve os interesses brasileiros e do Sul Global em tempos de transição hegemônica e disputa crescente entre grandes potências.

3 O conceito de Sul Global é adequado para orientar a política externa brasileira?

Um dos grandes ativos estratégicos da política externa brasileira é o fato de possuímos múltiplas identidades internacionais, a partir das quais buscamos desenvolver e aprofundar laços bilaterais, consolidar processos de integração regional e participar ativamente de debates da agenda multilateral. O Brasil é, ao mesmo tempo, um país ocidental, latino-americano e em desenvolvimento. A capacidade brasileira de transitar entre interlocutores e temas internacionais variados conferiu legitimidade e autoridade para o Brasil, consolidando nosso status de potência emergente ao longo das últimas décadas. O conceito de Sul Global — que é mais político do que geográfico, frise-se — relaciona-se diretamente a essa dimensão identitária da política externa brasileira.

Nossa interação com esse espaço, outrora chamado de “Terceiro Mundo”, se dá, em primeiro lugar, pelo fato de sermos um país em desenvolvimento. A partir dessa chave, o Brasil foi capaz de unir nações de perfil semelhante em torno de pautas comuns, seja no campo do comércio internacional, dos conflitos ou dos regimes de meio ambiente, direitos humanos e não-proliferação. Também merece destaque o investimento brasileiro na chama-

da cooperação técnica Sul-Sul, empregada pelo Brasil tanto para promover o desenvolvimento internacional quanto para construir seu próprio *soft power* em nível global.

O conceito de Sul Global também dialoga diretamente com nossa identidade latino-americana. Na segunda metade do século 20, o Brasil esteve, por vezes, mais próximo de países da África ou do Oriente Médio do que de seus próprios vizinhos. Ao longo dos últimos 30 anos, o investimento diplomático na América do Sul permitiu ao Brasil unificar essas duas realidades, que nem sempre estavam alinhadas. Não é exagero dizer que a política externa brasileira foi capaz de trazer elementos latino-americanos para a construção de uma ideia de Sul Global — penso, por exemplo, na articulação das Cúpulas América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes em meados dos anos 2000. O inverso também é verdadeiro: o reconhecimento brasileiro da Palestina ajudou a consolidar a solidariedade à causa palestina (tema histórico do terceiro-mundismo) entre nações da América Latina.

Por fim, a defesa brasileira de valores historicamente associados ao Ocidente — como democracia e direitos humanos — também permite ao Brasil incorporá-los às perspectivas do Sul Global. Tais valores marcam a atuação do país nos fóruns multilaterais — da Comissão de Consolidação da Paz da ONU ao Conselho de Direitos Humanos. Da mesma forma, as ações (hoje residuais) do Fórum IBAS eram declaradamente pautadas pela síntese entre valores democráticos e a busca do desenvolvimento do Sul Global por meio da cooperação técnica.

Ao fim e ao cabo, o Brasil opera como um construtor de pontes entre as realidades ocidentais e não-ocidentais a partir de sua liderança diplomática junto a um amplo conjunto de países em desenvolvimento. Da perspectiva brasileira, isso não só confere legitimidade à atuação internacional do país, como também permite que o Brasil se posicione de maneira não-alinhada e construtiva diante da renovada polarização entre grandes potências, notadamente Estados Unidos e China.

4 Como o Brasil deve se posicionar frente às possíveis posturas agressivas do governo Trump em relação à América Latina?

O novo governo Trump ainda é bastante recente, de modo que ainda é difícil mensurar com clareza os efeitos das decisões de política externa e comercial sobre a região. As deportações em massa, as investidas contra organizações criminosas transnacionais e as tarifas nos dão uma ideia de como será a diretriz da Casa Branca para a América Latina, que alguns analistas já chamam de uma política externa *"America First"*. A sensação é de que Trump enxerga o hemisfério como esfera de influência exclusiva dos Estados Unidos, razão pela qual pretende travar uma batalha geoeconômica — comercial, logística e tecnológica — contra a China em pontos regionais estratégicos, como o Canal do Panamá ou até mesmo a Groenlândia.

Até aqui, o governo Lula tem mantido um baixo perfil nas relações com os Estados Unidos. As negociações de bastidores

conduzidas pelo Itamaraty e pelo Ministério da Fazenda tiveram papel importante em resguardar a economia brasileira das incertezas produzidas pelo “tarifaço” anunciado por Trump em abril. Mesmo diante das declarações recentes do Secretário de Estado dos EUA, Marco Rubio, sobre a possibilidade de sanções contra o ministro do STF, Alexandre de Moraes, as autoridades brasileiras não se manifestaram publicamente. Isso se explica pela própria estratégia de Donald Trump de atacar sempre que acuado, produzindo instabilidade e incerteza com efeitos potencialmente devastadores para seus alvos, sobretudo aqueles que já possuem vulnerabilidades em relação aos Estados Unidos — que é o caso do Brasil.

Muitos analistas têm sugerido que Lula deveria aumentar o tom contra o governo americano, sobretudo diante da baixa popularidade do petista a pouco menos de 18 meses das eleições presidenciais. A aposta é que poderia ocorrer, no Brasil, um efeito chamado *“rally around the flag”*, permitindo a Lula se beneficiar do recrudescimento do nacionalismo na população diante de uma ameaça externa. De fato, vimos a esquerda se reerguer politicamente em países como Canadá e Austrália em função da associação da direita local com o trumpismo e de um renovado sentimento nacionalista. No entanto, nada indica que Trump mobilize os brasileiros a ponto de justificar uma confrontação direta que trouxesse benefícios eleitorais a Lula, e tudo indica que um embate econômico entre os dois países aumente a fragilidade da situação brasileira.

Caso a pressão norte-americana sobre seus vizinhos ao sul aumente, um possível curso de ação por parte do Brasil é trabalhar em conjunto com outras lideranças progressistas da região. Brasil, México, Colômbia e Chile, por exemplo, poderiam atuar em bloco em um eventual questionamento da ingerência regional dos Estados Unidos. A história nos ensina que Washington sempre prefere travar batalhas individuais com países, dada a enorme assimetria de forças entre os Estados Unidos e qualquer um de seus vizinhos. Mas o passado também nos mostra as dificuldades persistentes de articulação de uma frente unida latino-americana. No caso de uma resposta a Trump, a liderança e a capacidade de articulação da política externa brasileira seriam colocadas à prova.

5 Qual deve ser a posição do Brasil frente aos regimes autoritários na América Latina?

É fundamental que o Brasil se mantenha coerente aos seus princípios constitucionais, respeitando a soberania nacional e a não-intervenção, por um lado, e a prevalência dos direitos humanos e da solução pacífica de conflitos, por outro. Isso significa que o Brasil deve buscar manter relações diplomáticas cordiais e construtivas com todos os países da região, inclusive com os regimes autoritários de Venezuela, Cuba e Nicarágua, mas sem se furtar de condenar rupturas democráticas ou violações humanitárias, sobretudo quando possuem potencial de desestabilizar a região.

Ainda assim, trata-se de uma posição repleta de desafios.

O caso da Venezuela, nesse sentido, é emblemático: apesar de um afastamento do regime de Nicolás Maduro ter começado a se desenhar ainda no fim do governo Dilma Rousseff, as posturas assumidas pelos governos posteriores expuseram uma série de contradições. Em 2017, o governo Temer, sob os mandatos dos chanceleres José Serra e Aloysio Nunes, trabalharam pela suspensão da Venezuela do Mercosul, diante do não-cumprimento de acordos intrabloco por parte dos venezuelanos e do agravamento da crise política, econômica e humanitária no país. A postura brasileira, embora coerente com a própria defesa da democracia no âmbito do bloco, contribuiu para o isolamento venezuelano na região, abrindo caminho para a crescente presença da China e da Rússia no país vizinho, inclusive como sustentáculos do regime.

A decisão do governo Bolsonaro de reconhecer Juan Guaidó como presidente não somente agravou esse quadro, como também enfraqueceu nosso princípio constitucional de não-intervenção. Vale lembrar que Bolsonaro e seus aliados chegaram a cogitar prestar apoio ao governo Donald Trump, caso os EUA resolvessem conduzir uma intervenção em solo venezuelano para mudar o regime vigente. Isso é inconcebível, do ponto de vista das tradições diplomáticas brasileiras.

Ao retornar ao Planalto, Lula embarcou em uma malfadada estratégia de resgatar vínculos com a Venezuela, a partir de duas premissas básicas: a primeira é que seria fundamental manter relações construtivas e pragmáticas com o vizinho, com quem possuímos relações comerciais e preocupações comuns ao longo da fronteira

amazônica. A segunda é que, uma vez retomada a confiança, o Brasil poderia desempenhar papel central na transição política do país, assegurando o retorno da democracia venezuelana. É bem possível que o governo brasileiro tenha subestimado a resiliência (e o autoritarismo) de Nicolás Maduro, que não cumpriu sua parte no Acordo de Barbados — que previa a realização de eleições justas e livres no país em 2024 — e, inclusive, ameaçou invadir a Guiana em nome de reivindicações territoriais históricas.

A persistência de Maduro no poder é um dos maiores problemas que a política externa brasileira terá que endereçar nos próximos anos. Após a frustrada tentativa brasileira de salvaguardar o processo eleitoral venezuelano, coube ao Brasil se afastar diplomaticamente do vizinho. Em parte, o fracasso brasileiro também se deveu à incapacidade (alguns dirão estrutural) de articulação dos vizinhos em torno de uma causa regional comum. Dentro de todas as limitações, a posição brasileira deve continuar sendo a de repudiar tentativas de intervenção na Venezuela e ao mesmo tempo de condenar o crescente autoritarismo do país, na expectativa de que uma janela de oportunidade futura permita ao Brasil atuar regionalmente em prol da pacificação da Venezuela.

6 A defesa da democracia e dos direitos humanos devem ser parte relevante da agenda do Brasil nos fóruns internacionais?

Sim, até mesmo porque são princípios constitucionais e va-

lores centrais à sociedade brasileira. Desde o início da Nova República, com exceção do mandato de Jair Bolsonaro, nossa política externa tem se mobilizado pela defesa da democracia. Na América do Sul, a experiência brasileira de mediação de crises constitucionais, como no caso do Paraguai, nos levou a desenvolver um marco normativo democrático no âmbito do Mercosul — o Protocolo de Ushuaia, de 1998. Poucos anos mais tarde, o Brasil apoiou a aprovação da Carta Democrática Interamericana, de alcance hemisférico. A defesa de valores democráticos também se manifesta na atuação brasileira nas Nações Unidas, seja na atuação multilateral em situações pós-conflito ou na busca por consensos contra extremismos antidemocráticos, como vimos na cúpula organizada pelos presidentes Lula e Pedro Sánchez, da Espanha, à margem da Assembleia Geral da ONU, em 2024.

Direitos humanos também são parte indissociável da atuação multilateral do Brasil. Ainda em 1993, o Brasil assumiu a relatoria da Declaração de Viena sobre o tema e contribuiu para a criação do cargo de Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos. Nos anos seguintes, o Brasil exerceu liderança na construção do Conselho de Direitos Humanos e na proposição de temas que endereçavam os vínculos entre direitos humanos e racismo, direitos humanos e acesso à saúde, direitos humanos e combate à pobreza, além dos direitos de populações marginalizadas, sobretudo a partir da dimensão de gênero. A atuação histórica do Brasil nos garante legitimidade para tratar do tema, tanto na condição de país democrático quanto de nação em desenvolvimento.

Contudo, creio ser importante qualificar o que entendemos por “defesa da democracia e dos direitos humanos”. A defesa de princípios e práticas nos fóruns internacionais não autoriza nenhum país a buscar impô-los de maneira violenta, arbitrária ou seletiva. Em outras palavras, a luta pela democracia e pelos direitos humanos não se sobrepõe à soberania das nações e à autodeterminação dos povos. Nesse sentido, o Brasil possui uma linha de ação correta, tecendo críticas a situações específicas de ataque às instituições democráticas ou de violações de direitos humanos (expressas, por exemplo, em notas públicas do Itamaraty e em declarações dos presidentes e autoridades), mas mantendo canais diplomáticos abertos para um diálogo construtivo sobre esses temas, sempre que possível.

7 O Brasil deve assumir protagonismo nas negociações sobre o clima e o meio ambiente comprometendo-se com metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono?

A rigor, o Brasil já é protagonista nas negociações sobre o clima desde o início da década de 1990, quando sediamos a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (também conhecida como Rio92). Trata-se de uma das inflexões mais relevantes da política externa da Nova República e reflete a abertura do país ao debate dos chamados “novos temas” da agenda internacional.

Naturalmente, quanto mais densos e complexos ficaram os debates ambientais, maiores os compromissos exigidos por parte de todos os participantes do regime global ecológico, notadamente no tema das mudanças climáticas. Aqui, notamos algumas ambiguidades da política externa brasileira. Por um lado, o país comprometeu-se com metas ambiciosas de redução de emissões de gases do efeito estufa — colaborando, inclusive, para o desenho e aprimoramento de mecanismos e normas relevantes, como os créditos de carbono e as reduções de emissões por desmatamento e degradação florestal.

Por outro lado, o Brasil se ancorou no princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” para seguir cobrando — a meu ver, de maneira justa — os países desenvolvidos pelo financiamento de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e de redução de emissões. O problema é que, nos últimos 30 anos, o cenário global se transformou significativamente. Quem lidera, hoje, as emissões de gases do efeito estufa é a China, seguida pelos Estados Unidos e pela União Europeia, tomada como um todo. Índia e Rússia firmaram-se como terceiro e quarto emissores globais individuais. A divisão estabelecida pelo Protocolo de Quioto entre países desenvolvidos e o resto do mundo já não mais se aplica. Isso acabou esvaziando os compromissos multilaterais e conduziu à desmobilização de importantes atores econômicos — como EUA, Canadá, Rússia e Japão.

Por isso mesmo, acredito que o Brasil tenha um papel fundamental em três dimensões dos debates ambientais. Em primeiro

lugar, deve atuar como um modelo para outros países em termos de transição energética e redução das emissões, insistindo nas ambiciosas metas nacionais apresentadas no marco do Acordo de Paris. Em segundo lugar, deve investir na construção de compromissos ambientais amplos no âmbito do Sul Global, processo no qual destaco o papel da aliança BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), do G77 e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica bem como da recente aliança pelas florestas tropicais, assinado por Brasil, República Democrática do Congo e Indonésia. Em terceiro lugar, deve liderar o processo de descarbonização, a partir de diferenciais comparativos nacionais, como energia elétrica, eólica, solar e biocombustíveis.

Não obstante, o atual debate sobre exploração de petróleo na Margem Equatorial permanece um dos grandes desafios para que o Brasil possa plenamente exercer sua liderança nos debates ambientais. Às vésperas da COP30 de Belém, o governo Lula ainda não foi capaz de alinhar sua agenda ambiental e de energia em torno de uma síntese que posicione o Brasil na vanguarda das discussões.

Como o novo cenário internacional poderá influenciar a dinâmica política interna do Brasil?

Desde a Guerra Fria não víamos a dinâmica política interna brasileira tão porosa aos efeitos das transformações globais. Não estou sugerindo que, nas últimas três décadas, os ventos do mun-

do não tenham afetado os movimentos eleitorais ou parlamentares no Brasil: para ficar em três exemplos, destaco a maneira como a discussão sobre a Área de Livre Comércio das Américas produziu uma inesperada coalizão entre industriais e sindicatos no fim dos anos 1990; a maneira como a decisão do governo Trump de transferir a embaixada norte-americana para Jerusalém, em 2017, reorganizou a bancada evangélica no Congresso em torno de uma mudança na tradicional posição brasileira sobre o conflito israelo-palestino, abrindo caminho para a eleição de Jair Bolsonaro; e a maneira como a crise humanitária, política e econômica na Venezuela serviu de mote para a oposição projetar um risco doméstico caso o PT fosse eleito novamente em 2018.

O que torna a atual realidade internacional tão conectada à dinâmica doméstica é o fato de que as principais forças políticas nacionais — o petismo/lulismo e o bolsonarismo — estejam cada vez mais articuladas globalmente. No caso do PT, as redes transnacionais construídas ao longo de décadas de atuação partidária (seja no âmbito do Foro de São Paulo, do Grupo de Puebla ou de contatos com políticos, partidos, acadêmicos e ativistas na Europa e nos EUA) foram importantes não somente para manter o partido e suas narrativas vivos após o impeachment de Dilma Rousseff, como também para conferir legitimidade à eleição de Lula em 2022 — e até mesmo para esvaziar os planos de golpe de Estado que culminaram no 8 de janeiro de 2023.

No entanto, é a “onda conservadora” que tem varrido o mundo nos últimos anos — e cuja principal expressão é o presidente

Donald Trump — que traz os maiores desafios à política nacional. A ascensão da extrema-direita nos EUA serviu de modelo ideológico e estratégico para a candidatura de Bolsonaro, em 2018, conferindo-lhe legitimidade de fora para dentro. Desde o início de seu governo, o movimento bolsonarista, capitaneado pelo deputado Eduardo Bolsonaro, investiu em uma diplomacia paralela com lideranças de extrema-direita nos EUA (lideradas por Steve Bannon), na América Latina e na Europa, cujo resultado mais visível é a criação do Foro de Madrid, em 2020, que tem se articulado no espaço transatlântico.

A rede transnacional da extrema-direita foi mobilizada, sem sucesso, nas eleições presidenciais de 2022. Após a nova eleição de Trump à Casa Branca, ela vem sendo reativada com força total. Eduardo Bolsonaro e seus aliados embarcaram numa cruzada além-fronteiras contra o Supremo Tribunal Federal e, em particular, contra o ministro Alexandre de Moraes. Nos EUA, o bolsonarismo conta com o apoio não somente de Trump e de Marco Rubio (que já deu declarações indicativas de que Moraes poderá ser alvo de sanções norte-americanas), mas também do bilionário Elon Musk e de uma série de parlamentares trumpistas.

Isso me leva a crer que um dos grandes riscos à política brasileira, sobretudo no contexto das eleições de 2026, é a mobilização dos recursos políticos e econômicos do governo Trump (e de seus aliados no Congresso americano) para assegurar a vitória do campo bolsonarista. A maneira como isso pode ocorrer ainda é incerta, mas há precedentes históricos da ingerência norte-ameri-

cana, como no caso da Operação Brother Sam e seus antecedentes, no início da década de 1960, que nos servem de alerta para o cenário que possa se desenhar no Brasil no próximo ano.

Maria Hermínia Tavares de Almeida é pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e professora emérita de Ciência Política da Universidade de São Paulo, onde dirigiu o Instituto de Relações Internacionais (2009-2013). Publicou: 'Crise Econômica e Interesses Organizados' (Edusp, 1996), 'Os Anos de Ouro – Ensaio sobre a Democracia no Brasil' (Ed. Horizontes, Lisboa, 2019) e, com Gian Luca Gardini, 'Foreign policy responses to the rise of Brazil' (Palgrave-McMillan, 2016).

1 Qual a margem de manobra do Brasil e as possibilidades de defesa do interesse nacional frente ao confronto entre Estados Unidos e China?

É muito cedo para dizer, pois ainda não está clara a natureza e as proporções desse confronto. Se se mantiver no terreno da guerra comercial, o país poderá se beneficiar, se souber transitar bem entre os dois polos. Se avançar para outros terrenos, tudo poderá ficar mais complicado. Se a disputa tomar a forma de zonas de influência, poderá haver pressões fortes para que o Brasil se alinhe. A grande fragmentação política da América Latina — e da América do Sul — impossibilita uma estratégia de coordenação regional para contrabalançar o jogo das grandes potências.

O Brasil é o que a literatura chama de “potência média” (*middle power*) cuja capacidade de influir depende da força das arenas multilaterais e da formação de coalizões no interior delas. O que estamos vendo é o enfraquecimento do multilateralismo.

2 Que impacto a participação nos BRICS podem ter sobre a política externa brasileira?

A natureza dos BRICS mudou com a ascensão da China e o ingresso de novos participantes. De uma coalizão de países intermediários, ela parece estar se transformando em instrumento da política exterior chinesa, apesar da resistência da Índia. Com o declínio das grandes organizações multilaterais é possível que tanto os BRICS como o G20 ganhem crescente importância na política externa brasileira.

Essa participação explicita uma tensão nova na ação externa do país, qual seja, a divergência entre interesses econômicos e comerciais, que aproximam o Brasil da China e secundariamente de outros países asiáticos, e a solidez da democracia no país, que se beneficia da aproximação com os países ocidentais que se organizam segundo os princípios da democracia liberal. O Brasil é hoje a única democracia do BRICS e se precisar, como precisou em 2022, de pressão externa para defendê-la, não será nos BRICS que encontrará apoio.

3 O conceito de Sul Global é adequado para orientar a política externa brasileira?

Penso que não, que é um discurso pseudo-progressista sem muito sentido pois mascara as disputas de poder reais, que não são entre Norte e Sul, e pode maquiagem a vassalagem do país à China.

4 Como o Brasil deve se posicionar frente às possíveis posturas agressivas do governo Trump em relação à América Latina?

Como analista, melhor constatar — e se possível, explicar, do que prescrever. Mas, vamos lá. O Brasil poderia tentar encontrar formas de cooperação com os países da região e se opor a iniciativas mais agressivas, de preferência coordenando com os países. Acho que as conversas recentes entre o Ministro da Fazenda, F. Haddad, e a presidente do México sobre alternativas de comércio é uma forma positiva de lidar com as perdas provocadas pelo agressivo tarifaço decretado por Trump. No passado, perdemos a oportunidade de construir uma organização regional para discussão dos problemas e coordenação de iniciativas comuns no que fosse possível, quando contribuímos à politização na Unasur e a transformamos em um clube organizado segundo a simpatia política entre governos de esquerda e centro-esquerda. Teria sido importante fazer dela um órgão de Estados que compartilham o mesmo espaço regional, independentemente da orientação política dos governos de turno.

5 Qual deve ser a posição do Brasil frente aos regimes autoritários na América Latina?

Pragmatismo e realismo sempre orientaram a política externa brasileira e provavelmente continuarão a fazê-lo. O Brasil mantém relações diplomáticas com todos os países e continuará assim. O país não tem recursos de poder para atuar de forma eficiente em benefício da democracia e dos direitos humanos em outros países. O episódio das últimas eleições na Venezuela são prova disso. O máximo que o país pode fazer é oferecer espaço e apoio para negociação entre democratas e autoritários, quando for solicitado; dar asilo aos perseguidos. Transições para a democracia são processos domésticos, não podem ser induzidos do exterior.

6 A defesa da democracia e dos direitos humanos devem ser parte relevante da agenda do Brasil nos fóruns internacionais?

Nos espaços multilaterais, sem dúvida. Essa é uma tradição da diplomacia brasileira, rompida poucas vezes. De toda forma, sob a presidência de Trump, estes temas provavelmente perderão espaço, nas já enfraquecidas organizações multilaterais.

7 O Brasil deve assumir protagonismo nas negociações sobre o clima e o meio ambiente comprometendo-se com metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono?

O Brasil tem trunfos mais fortes para atuar na área ambiental. Aí, somos parte do problema, ao depredar a Amazônia, mas também da solução, dada nossa matriz energética e uma política ambiental importante. O problema é que a mudança de orientação nos Estados Unidos, os retrocessos na Europa devido à guerra na Ucrânia, a ambiguidade da Índia, etc. dificultarão muito a transição para a economia de baixo carbono no mundo. O Brasil não tem como mudar isso e o quadro externo fortalece, no país, os negacionistas e o pessoal do "*drill, baby, drill*" da Petrobrás.

8 Como o novo cenário internacional poderá influenciar a dinâmica política interna do Brasil?

A ascensão da extrema-direita nos Estados Unidos é um desastre cujas proporções ainda não conseguimos medir. Temo que seja não só o começo do declínio do Império americano, mas de todo o Ocidente democrático. Ela sem dúvida enfraquece o campo democrático e fortalece a extrema-direita tupiniquim. No passado se dizia que não era possível o socialismo em um só país, talvez o mesmo valha para a democracia.

Maria Regina Soares de Lima, Ph.D. em Ciência Política pela Universidade de Vanderbilt, Nashville, EUA, foi professora titular do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e professora associada da Universidade Católica do Rio de Janeiro. Atualmente é professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano. Foi bolsista de produtividade, nível 1 A, do CNPq, de 2003 a 2020 e, desde 2021, é bolsista de produtividade sênior do CNPq.

1 Qual a margem de manobra do Brasil e as possibilidades de defesa do interesse nacional frente ao confronto entre Estados Unidos e China?

Inicialmente, gostaria de assinalar que prefiro usar a expressão “interesses brasileiros” ao invés de “interesses nacionais”. Parto da premissa que a política externa é uma política governamental bastante semelhante às demais políticas governamentais e não necessariamente uma política exclusiva do Estado, que pertence ao núcleo duro do capitalismo brasileiro. Assim sendo, a tendência é que a política externa varie conforme as orientações políticas

do governo de turno. Praticamente, todas as ações internacionais do Brasil têm impactos domésticos e várias de suas políticas domésticas têm impacto internacional. Essa condição de transversalidade entre o campo interno e externo é própria da globalização do capitalismo e da crescente interdependência entre os campos interno e externo.

Feita esta ressalva, acrescentaria algo que é óbvio da cena internacional contemporânea: os graus de liberdade da política externa entre os anos 2000 e a atualidade diminuíram sensivelmente. Naquele momento, a tendência era a desconcentração de poder no plano internacional na direção dos grandes mercados emergentes como Índia, Brasil e África do Sul, incorporada posteriormente ao BRICS, o início da emergência da China como um ator relevante na geoeconomia global e da própria Rússia, recuperada após a débâcle econômica com o fim da União Soviética.

Hoje as margens de manobra do Brasil são mais estreitas, em função da disparada econômica experimentada pela China e do projeto de Donald Trump de retomar a primazia internacional, a partir de uma política agressiva comercial, que não poupa nem aliados históricos como Canadá e México, e define a China como o principal rival geopolítico e econômico global.

Com a polarização EUA-China, promovida, em especial no segundo governo Trump, os graus de liberdade do Brasil se estreitaram e o contexto global tornou-se mais instável e crítico. Diante dessa situação, as oportunidades internacionais do Brasil dependem do uso pragmático dessa rivalidade, mantendo um posicio-

namento de equidistância, sem adesão incondicional a qualquer um dos lados da disputa geopolítica, como ocorre atualmente. A diferença do passado é que a política externa está cada vez mais politizada. Desta forma, uma opção dessa natureza depende da orientação política do governo de turno. O governo Bolsonaro foi um aliado incondicional de Donald Trump em seu primeiro mandato. A meu ver, uma vez que a polarização se mantenha, os resultados das eleições presidenciais, em 2026, definirão a opção diplomática brasileira na disputa EUA- China.

2 Qual impacto a participação nos BRICS pode ter sobre a política externa brasileira?

Criado em 2009, seu objetivo era alavancar o poder das economias emergentes nas instituições financeiras mundiais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). Inicialmente, integrado por Brasil, China, Índia e Rússia, e posteriormente pela África do Sul, fortaleceu-se face à crise econômica de 2008-2009. Em 2014 foi criado o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas. De modo geral, o período de 2009-2016 assistiu a uma desconcentração de poder, e à tendência à multipolaridade, sob a liderança das chamadas potências emergentes. Na 15ª Cúpula dos BRICS a pauta foi a criação de medidas para reduzir o uso do dólar e aumentar as transações nas moedas dos países membros. Em 2022, Dilma Rousseff foi empossada presidente do Banco dos BRICS, passando a gerenciar os empréstimos do Banco. Em 2023, o grupo passou a

se chamar BRICS+ com o convite à adesão de mais seis países: Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes, Etiópia e Irã. A predominância de países do Oriente Médio ampliou o espaço da Ásia da formação original. O Brasil foi contrário à incorporação de membros plenos e defendeu a criação de países observadores e parceiros, mas prevaleceu a posição chinesa a favor dos novos integrantes em igualdade de condições. Contudo, a dificuldade de se construir consenso, em um grupo mais ampliado e mais heterogêneo, revelou-se quando, em reunião extraordinária, o grupo não obteve consenso na classificação do Hamas como terrorista e no reconhecimento expresso do direito de defesa à Israel. Com a eleição de Milei à presidência da Argentina, o país se retirou dos BRICS, uma perda política para o Brasil.

O BRICS+ hoje é bem distinto do momento de sua criação. Maior, mais heterogêneo e, acima de tudo, com a clara primazia econômica da China. Apenas para exemplificar a mudança de patamar daquele país vis-à-vis o Brasil: em 1991, os dois países tinham PIBs de tamanho semelhante: US\$ 383,37 bilhões (China) e US\$ 342,5 bilhões (Brasil). Em função de um salto na renda e um avanço tecnológico, a China tornou-se uma potência global, passando, em 2023, a US\$ 17.794,78 bilhões e o Brasil, alcançando US\$ 2.173,66 bilhões naquele mesmo ano.

Contudo, tal mudança de patamar não necessariamente redundou na dominação política chinesa sobre os demais membros. A meu ver, a alavancagem chinesa reajustou o projeto chinês de hegemonia/primazia global em termos de tempo e modus ope-

randi no sentido de não estimular uma visão soma-zero com os países desenvolvidos do Ocidente. Dessa forma, o Brasil, na condição de um país democrático do Sul, adquiriu um poder de veto informal nas decisões do grupo. A democracia, como um ativo geopolítico para o Brasil, foi expressa no encontro de cúpula na Rússia, em outubro de 2024, sem a presença do presidente Lula da Silva, em que o Brasil negou a entrada da Venezuela nos BRICS. A Venezuela reagiu e acusou o Brasil de “agressão inexplicável e imoral”. O encontro terminou sem novas adesões ao bloco.

3 O conceito de Sul Global é adequado para orientar a política externa brasileira?

A expressão Sul Global é um equívoco conceitual e político, porque faz referência a um aglomerado bastante heterogêneo do que se entendeu no passado por “países em desenvolvimento” ou países do Terceiro Mundo. Essa categoria já fez sentido no período da descolonização nos anos 1960, quando os países recém independentes na África e Ásia se aliaram aos países latino-americanos, na época, denominados “*latecomers*”, na demanda por reformas na ordem econômica global. Esse é o momento em que as Nações Unidas passam a incorporar um número razoável de novos membros composto pelos países recém-independentes. Essa aliança tinha uma natureza bastante pragmática porque incluía países que postulavam a neutralidade frente ao conflito Leste-Oeste, bem como, países, como o Brasil e os demais latino-americanos, que defendiam reformas menos radicais e que levassem em conta as

especificidades daquele conjunto de países em desenvolvimento. Em especial, que certas normas como a reciprocidade não poderiam ser aplicadas indiscriminadamente a países em clara desvantagem econômica face aos países desenvolvidos. As Nações Unidas se tornaram o foro privilegiado para o exercício de um meta-poder, na expressão de Stephen Krasner, pelos *"latecomers"* e os recém independentes. As diferenças entre eles foram retoricamente diluídas na categoria de "países em desenvolvimento".

O conceito de Sul Global passou a ser usado mais recentemente para dar conta de um conjunto, ainda mais heterogêneo, para diferenciar o Sul do Norte. Curiosamente, não existe a sua contra parte, o Norte Global. A meu ver essa inadequação conceitual é proposital. O que ela indica é a intenção de diferenciar os países ocidentais, que compõem o Norte dos demais, o conjunto heterogêneo do Sul. Faz algum sentido colocar em um mesmo conjunto a China e um país com um pequeno território e um PIB de 60 milhões de dólares?

Autores como Carlos Milani, et al. utilizam o conceito de Sul-Geopolítico para se referir aos países do Sul que têm uma atuação reformista ativa no plano internacional, onde cabem, por exemplo, Turquia, Brasil, Índia, África do Sul e outros. Dessa forma, especifica aqueles que de fato possuem capacidades materiais e simbólicas no Sul, suficientes, que os diferenciam do conjunto dos países do Sul e são críticos com respeito ao diferencial de poder entre os países. A expressão Geopolítico visa indicar uma ação reformista e crítica e o exercício do meta-poder em um contexto

internacional instável e pouco permissivo, mas povoado de instituições, como o BRICS, por exemplo.

Entendido desta forma, o Conceito de Sul Geopolítico é adequado para orientar a atual política externa brasileira e sugere que o país possa praticar uma política externa de equidistância pragmática entre EUA e a China.

4 Como o Brasil deve se posicionar frente às possíveis posturas agressivas do governo Trump em relação à América Latina?

O governo de Donald Trump, em seu segundo mandato, tem sido ainda mais radical na destruição da ordem liberal global, instituída pelos próprios EUA, do que o anterior. As razões de por que os EUA estariam cometendo suicídio, como sugeriu recentemente um articulista do Financial Times, são complexas, mas sugerem como é razoavelmente fácil ao mandatário de uma superpotência iniciar uma guerra comercial com consequências imprevisíveis, mesmo para si próprio.

Curiosamente, nessa *razzia* tarifária, a América Latina tem sido relativamente poupada, em função de ser uma região onde os EUA são superavitários. O tema da deportação em massa de imigrantes, em situação irregular, constitui uma das áreas em que a região tem sido mais afetada, em especial países de esquerda, como Venezuela, Bolívia e Cuba, que sofrem restrições mais pro-

fundas. Ainda que Brasil e México tentem obter uma condenação unânime da região dessa política de Trump, a capacidade de ação coletiva regional se estreitou ainda mais na atual conjuntura. Essa restrição resulta da combinação, por um lado, da fragmentação política regional, entre governos de direita e extrema-direita e governos sociais democratas e, por outro, do retorno de Donald Trump à presidência norte-americana. Foi o que ocorreu na reunião de emergência dos países pertencentes à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), realizada em Honduras em 2025. Na ocasião, a proposta de uma condenação coletiva da ameaça dos EUA de retomar o Canal do Panamá sofreu o veto da Argentina e de El Salvador, governados por presidentes aliados de Trump.

Nesse contexto regional complexo, a coordenação da ação coletiva pelo Brasil na condenação de eventuais agressões pelo governo Trump fica obstaculizada. Para o Brasil, na falta dos instrumentos do passado — créditos regionais, empresas privadas na área de infraestrutura e energia — e diante de uma conjuntura política regional adversa com Trump no poder, qualquer ação coletiva regional tende ao fracasso, ao ser vetada por um dos polos da atual divisão política na América Latina. Na presente conjuntura, a diplomacia regional brasileira tende a se bilateralizar, impedindo qualquer esforço de coordenação regional da ação coletiva, como no passado.

Em um contexto nada permissivo à retomada do passado, a opção, para superar os eventuais vetos, seria modificar a regra de-

cisória do consenso para a de maioria. Foi exatamente o que Brasil e México propuseram em reunião posterior da CELAC, em 2025. Na ocasião, foi possível que, ao final da reunião, Brasil e México obtivessem uma resolução condenatória do tarifaço de Trump, mesmo que sob os protestos do atual mandatário argentino.

5 Qual deve ser a posição do Brasil frente aos regimes autoritários na América Latina?

De uma perspectiva ética, a democracia brasileira deve se opor a qualquer regime não democrático na região. A Venezuela, ao tornar de fato, permanente a reeleição de Nicolás Maduro, quebrou a regra democrática da rotatividade regular dos mandatos presidenciais. Logo após a apresentação dos resultados, da eleição presidencial de finais de julho de 2024, pelo Conselho Nacional Eleitoral — controlado pelo governo — a região dividiu-se entre os maiores opositores ao regime “chavista”, como Argentina, Peru, Equador, Paraguai, Uruguai, Panamá e República Dominicana, dispostos a aprovar uma resolução condenatória na Organização de Estados Americanos (OEA). Por outro lado, os mediadores que, por iniciativa brasileira, juntamente com Colômbia e México, dispostos a buscar uma solução de mediação que não levasse à expulsão da Venezuela daquele organismo.

A questão da relação do Brasil com a Venezuela no governo Lula, em seus três mandatos, e, na atualidade, veemente condenada pela oposição bolsonarista e considerada ambígua por uma

parcela considerável da população, é bem mais complexa do que uma visão dualista, preto no branco, levaria a crer.

Nesse caso, estamos diante da clássica dualidade weberiana entre a lógica da convicção e a da responsabilidade que, a meu ver, o Brasil enfrenta no caso venezuelano². Agir de acordo com a convicção poderia levar a uma escalada da violência, um eventual rompimento com Maduro e, certamente, ao isolamento da Venezuela na região. Tendo em vista o peso geopolítico que o petróleo confere àquele país, disputado inclusive pelos EUA, a condição de pária regional poderia levar ao fortalecimento da aliança com países de fora da região, como Rússia, China e Irã. Isolar a Venezuela, correria o risco de levar o conflito geopolítico global para dentro da região, com consequências imprevisíveis. Ao final, a mediação não funcionou, o Brasil não reconheceu a vitória de Maduro, Lula não participou da posse de Maduro, mas tal com declarara anteriormente, não rompeu relações diplomáticas, manteve a representação diplomática brasileira, mas as relações com a Venezuela esfriaram sensivelmente, perdendo a importância que tiveram no passado.

Como observei acima, em outubro de 2024, o Brasil vetou a entrada da Venezuela no BRICS+, recebendo, na ocasião, pesadas críticas daquele país. Ademais, a posse de Donald Trump, em janeiro de 2025, acentuou a polarização já existente entre as forças políticas na América Latina, contribuindo para diminuir os graus de liberdade do regionalismo brasileiro.

2. Para um desenvolvimento mais amplo da dualidade convicção x responsabilidade, no caso do Brasil frente à Venezuela, ver artigo de Maria Regina Soares de Lima e Digo Ives, 'Por uma ética da responsabilidade: autonomia e democracia como princípios necessários da política externa de Lula 3', *Le Monde Diplomatique – Brasil*, 14 agosto 2024.

6 A defesa da democracia e dos direitos humanos deve ser parte relevante da agenda do Brasil nos fóruns internacionais?

Não existe qualquer incompatibilidade entre convicção e responsabilidade na defesa da democracia e dos direitos humanos nos fóruns internacionais. Como se viu, um país do Sul Geopolítico democrático é um diferencial que países como Brasil e África do Sul, exibem no conjunto daqueles países, o que lhes confere maior peso em organizações como o BRICS+, como argumentado acima.

Nos dois casos, a condição democrática é um ativo diplomático e geopolítico. No terceiro mandato de Lula, parte da reconstrução da imagem internacional do Brasil baseou-se na afirmação do regime democrático, seriamente abalado após o impedimento de Dilma Rousseff em 2016, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 e o ataque às instalações do Congresso e do Judiciário em oito de janeiro de 2023. A própria revelação da trama golpista, arquitetada nos momentos finais do governo Bolsonaro, iluminou a diferença entre os dois governos e a ameaça ao regime democrático recém instalado. A restauração da política externa sepultou de vez a condição de pária internacional assumida plenamente por aquele governo.

No campo da defesa dos direitos humanos nos fóruns internacionais, o Brasil no governo Lula 3 abandonou definitivamente a política conservadora e religiosa dos direitos humanos que caracterizou o governo Bolsonaro, comandada por uma pastora

evangélica Damares Alves, contrária à igualdade de gênero, direitos sexuais reprodutivos e direito das minorias. Uma das primeiras medidas foi oficializar a candidatura brasileira para um novo período de participação no Conselho de Direitos Humanos, CDH, reassumindo o compromisso com os tratados internacionais e com os instrumentos de avaliação dos direitos humanos dos estados membros da ONU. O governo também oficializou a saída do Consenso de Genebra³, que o país acedera em 2020, com a participação dos EUA, Egito, Hungria, Indonésia e Uganda que defende o papel da família como unidade fundamental da sociedade. Retornou, também, ao Pacto das Migrações, do qual havia se retirado em 2019, alegando ser um instrumento de intervenção na soberania nacional.

Ainda que a defesa internacional da democracia e dos direitos humanos não implique em qualquer contradição entre as lógicas da convicção e da responsabilidade, uma agenda positiva nesses dois temas, em última análise depende da orientação político-ideológica do governo de turno. A maior ameaça à internacionalização dessa agenda está no crescimento da direita e da extrema-direita, fenômeno de natureza global.

3. Consenso de Genebra é um acordo internacional criado em 2020 por países que defendem a proteção da vida desde a concepção e o fortalecimento da família. Originalmente denominado 'Declaração de Consenso de Genebra na Promoção da Saúde da Mulher e no Fortalecimento da Família', o documento visa garantir os mais altos padrões de saúde para as mulheres, fortalecer a família e proteger a vida desde a concepção, sem incluir o aborto nos direitos sexuais e reprodutivos. O Brasil, sob o Governo de Jair Bolsonaro, foi um dos seus signatários, mas o governo de Luiz Inácio Lula da Silva retirou o país da aliança em 2023.

7 O Brasil deve assumir protagonismo nas negociações sobre o clima e o meio ambiente comprometendo-se com metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono?

Certamente sim, por uma razão óbvia, o território brasileiro representa 59% da Floresta Amazônica e o Brasil é responsável por 75% da área desmatada, o que confere ao país enorme responsabilidade na ação coletiva sobre mudança climática e meio ambiente. São inúmeros os desafios para o país nessa empreitada. Grosso modo, esses são de duas naturezas: no plano regional, que inclui os países pan-amazônicos na América do Sul e no plano doméstico com relação às políticas climáticas e de sustentabilidade ambiental⁴.

A proteção ao meio ambiente e a retomada da tradição brasileira nas discussões climáticas multilaterais foi enfatizada já no discurso de posse de Lula da Silva, na ênfase colocada nas diferenças com respeito ao negacionismo climático e ao desmatamento na Amazônia, do governo anterior de Jair Bolsonaro. Seu primeiro compromisso internacional, ainda como presidente eleito, foi a ida à COP27 do Clima, no Egito. Já empossado, em 2023, compareceu à COP28, em Dubai, onde prometeu zerar o desmatamento em todos os biomas até 2030, lançou a proposta da criação de um fundo internacional para conservar florestas tropicais em 80 países e obteve a chancela para que o Brasil sediasse a COP30, a ser realizada em novembro, desse ano.

4. Para uma ampla discussão da agenda climática e seus desafios no governo atual, ver, Lima, M.R.S e Ives, Diogo, 2024. 'Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3', *CEBRI – Revista*, ano 3, no. 9, (jan-mar): 103-122.

Por iniciativa brasileira, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) foi revitalizada com a realização de uma cúpula dos países membros, em agosto de 2024, no Pará. O Fundo Amazônia, paralisado no governo anterior, foi recapitalizado com doações internacionais que dobraram o valor que estava em caixa até 2022. Como providência imediata, o Executivo encaminhou ao Congresso um pedido de ratificação do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe, conhecido como Acordo de Escazú, assinado pelo Brasil em 2018, mas engavetado em seguida.

No plano regional, o principal desafio é a dificuldade da coordenação de posições comuns com os demais países pan-amazônicos, em uma região politicamente dividida entre governos de direita, negacionistas e governos progressistas, mais favoráveis à constituição de sólida governança pan-amazônica. Mesmo entre os governos progressistas, que defendem metas ambiciosas e são críticos do negacionismo da extrema-direita, essa coordenação é complexa. É o caso de Brasil e Colômbia, por exemplo. Os dois governantes defendem graus distintos para reduzir as emissões de GEE, de forma voluntária. Para ambos, o desmatamento é prioridade, mas o governante colombiano defende uma transição mais rápida, enquanto o brasileiro não tem posição definida com relação ao abandono efetivo dos combustíveis fósseis. O tema da transição energética tende a se tornar uma questão chave na governança pan-amazônica, em vista das novas descobertas da exploração de petróleo offshore na Guiana, em parceria com os

EUA, o Suriname inicia exploração semelhante, com investimentos franceses, e a Venezuela, longamente dependente da exploração do petróleo e relativamente isolada na região, torna-se mais dependente da China⁵.

Dificuldades no plano doméstico tendem a diminuir a credibilidade brasileira, na questão da transição para uma economia de baixo carbono. O Congresso Nacional é majoritariamente contrário à pauta da proteção ambiental em função da força da bancada ruralista, com fortes laços com o bolsonarismo. Várias medidas propostas explicitaram o conflito de visões entre o Executivo e o Legislativo em temas correlatos, e mesmo os partidos da coalizão governamental não necessariamente seguem as posições do governo, o enfraquecimento progressivo do poder Executivo vis-à-vis o Congresso é questão complexa que extrapola o tema ambiental.

Ademais, mesmo dentro do Executivo persistem diferenças de visões com respeito à exploração do petróleo na Margem Equatorial e parte expressiva do Executivo defende a abertura de novas frentes de exploração de combustíveis fósseis na região. Nessa diferença de visões, quem tem sido mais afetado é o Ministério do Meio Ambiente. O problema é que o Brasil pode chegar à COP30, em novembro, com sua credibilidade seriamente afetada. Um incidente vergonhoso recente, em depoimento no Senado da ministra Maria Silva, explicitou essa visão preconceituosa, machista e misógina dos senadores. A reação imediata de apoio do pre-

5. Cf. Diogo Ives, Julia Reis, Guilherme Fritz e Matheus Petrelli, 'Caminhos da esquerda para a governança da Pan-Amazônia: Uma comparação entre os Governos Petro e Lula 3', *Boletim OPSA*, no. 1, jan-mar, 2005, pp. 37-46.

sidente Lula acabou por fortalecer a posição da ministra dentro do governo, o maior símbolo nacional da luta por metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono. A realização da COP30, em novembro próximo, será um momento que colocará em questão a credibilidade brasileira com metas mais ambiciosas.

8 Como o novo cenário internacional poderá influenciar a dinâmica política interna do Brasil?

No passado, as diferenças de poder material e simbólico eram os principais determinantes do grau de influência de forças externas sobre um país mais fraco. Por razões diversas, os países mais frágeis eram dependentes dos mais fortes. O grau de isolamento também podia variar por inúmeras razões. O desenvolvimento fenomenal das novas tecnologias da internet e da informação tornou todos os países sujeitos a forças externas muitas vezes incontrolláveis. Certamente a dependência econômica e financeira entre os países não foi diminuída, mas hoje seria praticamente impossível um país se isolar de forma total, até mesmo a Coreia do Norte. Atualmente, a desigualdade entre as nações é abissal, com a porção mais rica vivendo praticamente em espaços privados, auto regulados. Mas, mesmo esses espaços estão sujeitos a essa “invasão” das redes.

Com o fim da Guerra Fria e a globalização do capitalismo, a transversalidade, entre questões externas e questões domésticas ampliou-se enormemente com a internacionalização das socieda-

des civis. Esse fenômeno induziu à politização de temas que anteriormente eram considerados da alçada do Estado e da política externa. Dessa forma, agendas de política externa se inserem cada vez mais no debate interno e politizam as questões internacionais.

Um dos fenômenos da conjuntura internacional atual que está afetando a dinâmica doméstica dos países em geral é a expansão de governos de direita e extrema-direita que se conectam globalmente. Já em seu primeiro mandato, Donald Trump estimulou a formação dessas redes globais. Com seu retorno ao poder, certamente essas conexões tendem a se ampliar e representam uma ameaça às democracias existentes, inclusive a brasileira.

Marianna Albuquerque é professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID-UFRJ). Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Raisina Fellow da Observer Research Foundation (ORF-India). Possui pós-doutorado em Ciência Militares (ECE-ME) e doutorado e mestrado em Ciência Política (Iesp-Uerj).

1 Qual a margem de manobra do Brasil e as possibilidades de defesa do interesse nacional frente ao confronto entre Estados Unidos e China?

É inegável que as disputas entre Estados Unidos e China irão permear a inserção internacional de todos os demais atores do sistema. Pelo poder financeiro, comercial, diplomático e militar das duas potências, não é possível pensar em um cenário em que se passe incólume a potenciais desavenças e disputas entre elas. No entanto, ter um contexto direcionado por essa disputa não significa ter um futuro condicionado por tal divisão.

Nas últimas décadas, as reacomodações do equilíbrio de poder no sistema foram marcadas pela emergência de novos atores, o que provocou a criação de instituições alternativas, projetos regionais de

integração e oportunidades de liderança em nichos da agenda internacional. Em todos esses casos, o Brasil desponta como um dos atores com potencial de promover uma estratégia própria — ainda que fatalmente influenciada pelas condições sistêmicas do momento.

Historicamente, salvo algumas exceções posteriormente interpretadas como rupturas pontuais, o Brasil adotou uma abordagem de política externa marcada pelo pragmatismo, e não puramente orientada por valores. Essa estratégia permitiu ao país não fechar portas aos diferentes nem limitar nossas parcerias e interações a países com visões semelhantes (*like-minded countries*). Assim, apesar da manutenção de relações próximas e estratégicas com os Estados Unidos — interações que vão além da proximidade entre os ocupantes do Executivo federal, dado que há uma forte relação entre setores privados, entes subnacionais e organizações da sociedade civil —, mantivemos canais de diálogo, comércio e coordenação política com outros Estados que adotam práticas internacionais e domésticas díspares, a exemplo da própria China e da Rússia. É nessa pluralidade de engajamentos que reside a maior oportunidade para o Brasil maximizar seus interesses frente à crescente disputa geopolítica.

2 Que impacto a participação nos BRICS podem ter sobre a política externa brasileira?

Minha leitura é que a participação do Brasil nos BRICS só é vista como prejudicial à imagem internacional do país por aqueles

que interpretam de forma equivocada os objetivos do Brasil no grupo. De forma ampla, as demandas dos BRICS não são novas nem inéditas na política externa brasileira. Temas como a reforma das instituições e a ampliação da representatividade dos países em desenvolvimento já eram pilares da ação externa do Brasil desde o século 19, com um aprofundamento após a Segunda Guerra Mundial e o estabelecimento de organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) — posteriormente transformado na Organização Mundial do Comércio (OMC) — e as instituições financeiras de Bretton Woods. Não é o BRICS, portanto, que inaugura essa agenda para o Brasil.

É inegável, entretanto, que os BRICS impulsionam essa agenda, ainda que por meios que já faziam parte da estratégia diplomática do Brasil: a formação de alianças de países com interesses convergentes. Por convergentes, não se deve entender consensuais ou plenamente alinhados. Para o Brasil, a existência de diferentes pontos de vista é um ativo, e não um passivo para o engajamento internacional. Dessa forma, o BRICS pode — e isso ocorre na prática — significar algo diferente para cada um de seus membros. Se, para a Rússia, pode ser um dos poucos canais abertos para sua projeção multilateral após a invasão à Ucrânia, para a Índia pode ser um espaço de construção de confiança mútua com países do Oriente Médio e da Ásia, além de uma forma de contrabalançar os interesses da China. Já para o Brasil, pode significar um grupo por meio do qual defendemos a narrativa de que a ordem estabelecida em 1945 não se coaduna com a correlação de

forças e os desafios de 2025. Todos esses objetivos são válidos, e supor que um país do bloco tem controle total de agenda em um grupo que decide por consenso é, ao meu ver, desconsiderar que todos chegam à mesa de negociação com demandas próprias e empregam os mecanismos disponíveis para, diplomaticamente, influenciar e direcionar os caminhos do agrupamento.

3 O conceito de Sul Global é adequado para orientar a política externa brasileira?

Nas relações internacionais, nenhum conceito tem dono. Uma vez que um país propõe um determinado termo como uma forma de interpretação da realidade, novas leituras e empregos por diferentes autores têm a capacidade de alterar, reordenar ou requalificar o conteúdo inicialmente proposto. No caso do conceito de Sul Global, tratava-se, em sua origem — na qual o Brasil foi um dos proponentes — de uma nova forma de classificar os países a partir dos seus interesses e capacidades de inserção internacional. Categorias anteriores, como Primeiro/Segundo/Terceiro Mundo caíram em desuso com o fim da Guerra Fria, e outros termos como países em desenvolvimento e mercados emergentes possuíam um foco econômico que não mais dava conta dos propósitos. Sul Global, portanto, era uma categoria geopolítica que agrupava países fora dos países desenvolvidos que, além do potencial econômico, demonstravam uma disposição (ainda que com capacidades e níveis de atividades variados) de possuir um papel mais definidor na governança global.

Desde o início, contudo, o termo foi questionado academicamente. As indagações vieram da própria constituição do conceito: como ser “global” se o próprio termo “sul” já denota um alcance parcial? Fora isso, todo conceito requer seu contraconceito: os demais países se enxergam como um “Norte Global”? Como agrupar no bloco do “sul” países com perfis e capacidades tão divergentes quanto Índia, quinta maior economia do mundo e potência nuclear, e pequenas ilhas como Palau?

Apesar das divergências acadêmicas, é importante reforçar que, politicamente, Sul Global funciona como um “aglutinador” de narrativas para países como os BRICS. Se entendido em sua forma mais básica, como um conjunto de países que não estão contemplados pelas categorias tradicionais de grandes potências e demandam mais espaço na ordem, não há um cenário em que o Brasil não seja do Sul Global. Por isso, apesar de imperfeito e de permeado por contradições, é um conceito que se adequa às grandes linhas dos objetivos da política externa brasileira.

4 Como o Brasil deve se posicionar frente às possíveis posturas agressivas do governo Trump em relação à América Latina?

O Brasil deve se posicionar como já vem fazendo: 1) utilizando os mecanismos de negociação diplomática para minimizar danos; 2) mantendo relações cordiais e abertas, a despeito das discordâncias; 3) diversificando e ampliando parcerias para não

depende exclusivamente dos Estados Unidos em nenhum setor econômico ou político. Como Trump não possui pressões eleitorais para uma reeleição e acredita piamente que foi reconduzido ao cargo por conta de políticas agressivas, em áreas que variam de migração às tarifas, era esperado que, no início do mandato, ele adotasse medidas consideradas extremas. No entanto, a realidade da política se impõe. Caso as medidas anunciadas gerem piora no cenário econômico doméstico — e as eleições intermediárias podem sinalizar esses percalços — será necessária uma revisão da rota. Muitas dessas alterações já estão sendo feitas, a exemplo da redução de tarifas após negociações e retaliações.

5 Qual deve ser a posição do Brasil frente aos regimes autoritários na América Latina?

Para a diplomacia brasileira, historicamente, há uma linha tênue entre a condenação de regimes que violam princípios que nos são caros, como o respeito aos direitos humanos, e a garantia da primazia da não-interferência nos assuntos internos de nossos vizinhos. Portanto, um caminho que adotamos em outros momentos históricos foi tratar do tema no âmbito das instituições multilaterais das quais fazemos parte sem, no entanto, adotar posturas radicais de expulsão ou imposição sanções unilaterais — medidas que, de acordo com o Brasil, provocam efeitos adversos para os civis e fecham canais de diálogo úteis para a normalização das relações.

O caso mais próximo de nós, e com interesse mais direto para a política externa brasileira, é a Venezuela. Nos momentos anteriores de ruptura da ordem democrática, optamos por apoiar a suspensão temporária da Venezuela de organizações como o Mercosul e a Unasul, mobilizando os Protocolos de Ushuaia e Georgetown, respectivamente, até o retorno à ordem constitucional. Na crise mais recente, após as inúmeras denúncias de fraude e a negativa de Nicolás Maduro de disponibilizar as atas eleitorais após a disputa no pleito com Edmundo González, mantivemos firme a nossa posição de só reconhecer o governo após a divulgação pública dos documentos. Essa não foi uma postura uníssona dos quadros de primeiro escalão do Brasil, o que gerou disputas de narrativas internamente, mas foi a posição oficial, que segue mantida. O mesmo rigor foi adotado após as ameaças da Venezuela de anexação do território de Essequibo, parte da Guiana. Qualquer possibilidade de trânsito por meio do território brasileiro foi imediatamente rechaçada.

Em resumo, considero que a postura deve ser um aprimoramento do que temos feito: condenar violações da ordem democrática, mas sem fechar os canais diplomáticos existentes; utilizar as instituições multilaterais com legitimidade para eventuais “punições”, e não ações unilaterais; alinhar a narrativa dentro do governo, para evitar que diferentes pessoas públicas manifestem externamente mensagens contraditórias — o que aumenta o grau de insegurança e reduz a confiabilidade na tomada de posição brasileira.

6 A defesa da democracia e dos direitos humanos devem ser parte relevante da agenda do Brasil nos fóruns internacionais?

Certamente, sobretudo porque não só ele afeta a ordem internacional, como é um princípio constitucional inscrito na nossa Carta Magna de 1988. O Brasil adere e subscreve a diversos compromissos internacionais que reforçam e multilateralizam esse objetivo e, nos últimos anos, demos diversas provas do quanto a manutenção da democracia e a proteção de minorias são uma prioridade para a manutenção da nossa ordem republicana.

As dúvidas sobre o tema normalmente surgem ao nos relacionarmos com países que adotam práticas desviantes. Na minha interpretação, a leitura da diplomacia brasileira é que apenas conseguiremos influenciar positivamente a adoção de práticas convergentes com as nossas se estabelecermos vínculos de confiança e diálogo com os países que propagam outros valores. Essa não é uma estratégia isenta de críticas, mas a limitação de parceiros a países que adotam modelos similares tampouco se mostrou uma estratégia eficaz ao longo da história. Tentativas de mudança de regime pela força implicaram em algumas das maiores catástrofes humanitárias que já vivenciamos. O uso de “dois pesos e duas medidas” no momento de classificação de governos — considerando alguns como ditaduras com as quais não se deve manter nenhum tipo de vínculo (ex. Coreia do Norte), e outros como governos autoritários, mas integrados ao sistema (ex. Arábia Saudita) — também provocou inúmeras distor-

ções. Cabe lembrar que governos democráticos também violam direitos humanos, e devem ser igualmente cobrados, monitorados e observados.

7 O Brasil deve assumir protagonismo nas negociações sobre o clima e o meio ambiente comprometendo-se com metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono?

Em um mundo no qual a projeção de poder ocorre, sobretudo, a partir de nichos, o regime de clima e meio ambiente é, sem dúvida, um dos canais por meio do qual o Brasil tem mais vantagem competitiva para se expressar e se inserir como uma liderança. Somos um país lar de imensa cobertura florestal, de diversos biomas, e de grandes reservatórios hídricos e minerais. Para tais temas, o Brasil é um interlocutor necessário e historicamente não hesitamos em assumir protagonismo, a exemplo da realização da Rio92, conferência basilar do sistema de metas climáticas que se configurou a partir da assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima.

As contradições, inerentes à busca por proteção ambiental em um modelo capitalista, estão associadas à necessidade de garantir o desenvolvimento. Desde a Conferência de Estocolmo, de 1972, o Brasil aliou-se a países em desenvolvimento na defesa do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”,

segundo a qual as metas de redução de gases de efeito estufa deveriam considerar como base as emissões históricas e a necessidade de transferência de recursos para financiar a transição dos países de menor desenvolvimento relativo para um modelo de baixo carbono. Isso não significa, no entanto, que estes países devem ser isentos de compromissos, mas sim que a repartição do ônus deve levar em consideração a equidade e a contribuição histórica para o atual status de emergência climática, de forma a assegurar o direito ao desenvolvimento.

Ao contrário dos principais emissores de gases de efeito estufa — Estados Unidos, China e Índia lideram a lista —, que possuem no setor energético o principal responsável pelo volume de emissões nacionais, o principal desafio do Brasil é conter as emissões oriundas do uso da terra, sobretudo desmatamento e agricultura. A relativa baixa concentração de emissões no setor de energia, além da primazia do desenvolvimento, tem sido usados como argumentos (por diversos setores, domésticos (ex.: sociedade civil) e externos para justificar a posição do Brasil (criticada internacionalmente, por exemplo pelo governo colombiano e por governos europeus) de explorar de novas fontes de combustíveis fósseis, inclusive na Bacia Amazônica. A imagem negativa que tal postura enseja tem sido mobilizada para criticar os limites do engajamento brasileiro e promete ser um dos grandes desafios para a COP30, que será sediada em Belém, em novembro de 2025.

8 Como o novo cenário internacional poderá influenciar a dinâmica política interna do Brasil?

Apesar de, historicamente, temas internacionais terem poucas implicações eleitorais, esse cenário tem se alterado recentemente. Polarizações em torno da relação com Cuba, Venezuela e China, por um lado, e do alinhamento incondicional com os Estados Unidos, por outro, têm repercutido no debate interno, inclusive a nível parlamentar. Apesar desses temas gerarem identificações ideológicas e serem mobilizados retoricamente, acredito que eleições ainda são decididas pela percepção de performance de curto prazo no plano interno, a exemplo de dados econômicos, sensação de recomposição salarial, segurança, saúde, educação e transportes.

Em um contexto no qual as divisões entre o interno e o externo se dissipam progressivamente, questões internacionais podem impactar elementos domésticos — a exemplo de processos inflacionários acarretados por tarifas ou rupturas no comércio internacional. Não acredito, no entanto, que essa relação de causa e efeito seja feita pelo cidadão médio de forma sistemática na hora de decidir seu voto. O atual governante tende a ser responsabilizado pelos danos ou benesses e é individualmente punido ou responsabilizado por isso na hora do pleito.

Rubens Ricupero, diplomata aposentado, foi embaixador em Washington, Genebra e Roma, ministro do Meio Ambiente e da Amazônia, ministro da Fazenda, secretário geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Nasceu em São Paulo, formou-se em Direito pela USP, é autor de vários livros e ensaios, os mais recentes sendo 'A diplomacia na construção do Brasil' (Versal, 2017) e 'Memórias' (Ed. Unesp, 2024).

1 Qual a margem de manobra do Brasil e as possibilidades de defesa do interesse nacional frente ao confronto entre Estados Unidos e China?

A margem de manobra do Brasil depende obviamente das características que assuma o que prefiro chamar de oposição ou antagonismo, em vez de confronto. Será mais ampla, caso a disputa se limite ao terreno bilateral. Restrições à China em matéria de investimento, tecnologia ou tarifas norte-americanas só nos afetam de modo indireto. Podem se tornar um desafio para empresas brasileiras usuárias de tecnologia e insumos norte-americanos como a Embraer, se a disputa evoluir para situações em que Washington exija dessas empresas cortar

vínculos tecnológicos com chineses. Quando se fala em confronto, o que se tem em mente é o retorno a uma espécie de nova Guerra Fria, como a que opôs os EUA e a URSS. O paralelo, mesmo tácito, é perigoso, pois as diferenças são maiores que as semelhanças. A Guerra Fria foi, na essência, uma luta ideológica planetária, o que atualmente só existe de forma incipiente e duvidosa. A China já é o principal parceiro comercial de mais de 120 países, em contraste com a pouca relevância soviética no comércio. A Guerra Fria apresentava estabilidade básica oriunda do respeito tácito às áreas exclusivas de influência, algo inexistente hoje.

O antagonismo EUA vs. China se assemelha mais ao que existiu entre Reino Unido e Alemanha antes de 1914 — rivalidade nacional na qual é mais difícil exigir alinhamento de terceiros do que nos conflitos ideológicos. Mesmo na Guerra Fria, o Brasil recusou o alinhamento com sua Política Externa Independente. Com mais razão agora, nosso interesse é juntar forças com países similares para resistir à tendência, de Trump ou outros, de substituir o sistema multilateral pelo retrocesso ao mundo do poder. Ainda é cedo para prever se o antagonismo EUA vs. China chegará perto do que foi a Guerra Fria. Para países como o Brasil, que não são potência nuclear nem militar convencional, o interesse primordial é de defender a ordem multilateral, mesmo imperfeita, já que constitui a única condição que nos permite exercer alguma influência sobre as decisões mundiais.

2 Que impacto a participação nos BRICS pode ter sobre a política externa brasileira?

No site oficial do governo brasileiro, os BRICS são definidos como um “agrupamento de países (...) considerado um foro relevante de articulação político-diplomática (...) um espaço de cooperação e concertação dos países do Sul Global com o objetivo de dialogar sobre temas da agenda internacional”. O conceito se encontra em constante fluxo, tendo passado dos quatro membros originais (BRIC) para a adição, primeiro da África do Sul, em seguida da Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia, Irã, além dos chamados “países parceiros” e de mais de 30 aspirantes. A mera enumeração dos membros e parceiros é suficiente para indicar a extrema heterogeneidade do grupo. Talvez seja mais fácil definir-lhe o caráter pelo que *não é* do que pelo que *é*: nenhum país ocidental, nem economia avançada faz parte do grupo, nenhum evidentemente é membro da OTAN, quase nenhum latino-americano, excetuados, em posição menor, como parceiros, Cuba e Bolívia, o que torna duvidoso tomar os BRICS como sinônimo de Sul Global, a não ser que se elimine quase toda a América Latina dessa zona.

Em graus distintos, todos os membros são países insatisfeitos com o *status quo* internacional e seu próprio *status* nele, isto é, são revisionistas da ordem internacional, embora poucos se aproximem da radicalidade do pária Irã ou da Rússia, nostálgica da União Soviética. A próxima cúpula dos BRICS pode ser útil na medida em que um grupo tão díspar logre posições comuns na

busca de melhor governança global. O que seria essa “governança global”? Avanços efetivos em enfrentar problemas globais como a mudança climática e a prevenção de pandemias, por exemplo. Como fazer isso tendo de lidar no grupo com a China, maior poluidor do planeta, e com a origem não esclarecida da Covid 19? Inútil falar em democratização e direitos humanos em vista da perturbadora composição do grupo.

A ideia original de aprimorar a governança das entidades de Bretton Woods perde relevância no momento em que, diante de Trump, chega-se a temer pela sobrevivência do FMI, do Banco Mundial e da OMC. Ao sediar a cúpula, o Brasil sairia recompensado se conseguisse reforçar as perspectivas da COP 30 mediante a disposição de aumentar o nível de ambição dos compromissos nacionais, atuando assim em contrapeso ao impacto negativo de Trump. De modo geral, para os BRICS e para o Brasil, o maior desafio é reagir ao enfraquecimento do multilateralismo e evitar que desapareça o único setor em que países não armados podem exercer alguma influência.

3 O conceito de Sul Global é adequado para orientar a política externa brasileira?

O que acima foi dito sobre os BRICS pode ser repetido em relação ao Sul Global, embora os dois conceitos não se superponham por completo. O site oficial do governo brasileiro diz que “Sul Global se refere a países em desenvolvimento ou emergentes

que, em sua maioria, estão no Hemisfério Sul do planeta”. Preferiu, assim, definir o grupo pela condição que antigamente se chamava de “subdesenvolvidos”, em lugar de características políticas. Essa condição constitui somente um dos traços que definem a personalidade externa do Brasil. Somos um país em desenvolvimento (embora de renda per capita intermediária alta, da ordem de US\$ 9 mil). Mas também somos um país de herança histórica e cultural ocidental, em contraste com a maioria dos demais membros do Sul Global. Somos um país da América Latina, pouco representada nos BRICS. Herdamos boa parte de nossa maneira de ser e de nossa cultura dos povos originários. Além de ocidentais pela cultura, valores e aspirações, temos vínculos étnicos e culturais fortíssimos com a África. Em termos de aspirações, nos sentimos mais próximos dos ideais de democracia e bem-estar social da Europa que dos Estados Unidos. Poderíamos acrescentar outros traços, mas esses bastam para indicar a complexidade e riqueza do perfil internacional do Brasil, que não pode nem deve ser reduzido a uma de suas dimensões apenas.

É por esse motivo que a ideia de pertencer ao Sul Global precisa ser combinada e equilibrada com as outras dimensões de nossa personalidade. Por outro lado, para um país como o Brasil, cuja possibilidade de influenciar as decisões internacionais depende essencialmente da ação multilateral, o conceito de Sul Global oferece um potencial valioso a ser aproveitado ao máximo, como sempre, sem prejuízo de outras dimensões relevantes. De certa maneira, o Brasil é o mais “global” dos latino-americanos, o que nos abre perspectivas interessantes, inclusive

se algum dia se apresentar uma possibilidade real de ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no sentido de dar-lhe maior representatividade.

4 A defesa da democracia e dos direitos humanos devem ser parte relevante da agenda do Brasil nos fóruns internacionais?

Em relação a esta pergunta, gostaria de lembrar que somos um dos raros países em que a própria constituição escrita prescreve de modo explícito quais os princípios que devem reger a conduta internacional do país. Em nosso caso, o Artigo 4º da Constituição de 1988 afirma que as relações internacionais do país devem reger-se pelos princípios da independência, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos, concessão de asilo político, além de parágrafo sobre a América Latina, que comentarei em outro quesito.

Portanto, a defesa dos direitos humanos não é matéria de escolha ou preferência, mas sim de prescrição na letra explícita da Constituição. A democracia, por sua vez, está implícita no espírito deste artigo. Daí decorrem implicações de extrema importância. Por exemplo, a política externa da era das trevas de Bolsonaro-Ernesto Araújo era não só uma monstruosidade em termos de erro diplomático, mas representava política nitidamente anti-

constitucional, devendo ser denunciada, como foi, por um grupo de que fiz parte, inclusive junto aos tribunais.

Como dar efetividade a essa defesa é questão a ser decidida em cada caso. Deve-se dar preferência não às abordagens unilaterais, mas procurar denunciar as violações nos foros internacionais e interamericanos competentes pelas várias convenções de direitos humanos em vigência.

5 Como o Brasil deve se posicionar frente às possíveis posturas agressivas do governo Trump em relação à América Latina?

Voltando à Constituição, dispõe o Parágrafo Único do Artigo 4º: 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. Creio que esse parágrafo deixa claro que a vocação latino-americana e integracionista do Brasil também não é matéria opcional, mas prescrição constitucional. Quem obriga ao mais, obviamente obriga ao menos. A política externa brasileira tem o dever de se opor a qualquer postura agressiva de Trump ou de qualquer outra origem em relação à América Latina.

6 Qual deve ser a posição do Brasil frente aos regimes autoritários na América Latina?

Por fidelidade a nossos princípios constitucionais e ideais políticos, o Brasil deve agir de maneira proativa para promover a democracia e o respeito às leis e eleições por meio de iniciativas como a inclusão da “cláusula democrática” nos grupos de que faz parte e o encorajamento à busca de diálogo e de entendimento entre facções opostas em países da América Latina. Mesmo diante da recusa de soluções democráticas, a solução não é a ruptura das relações, o isolamento, a intervenção, mas sim a firmeza na defesa de saídas democráticas. Quando for o caso, será preciso denunciar as violações graves nos foros apropriados das Nações Unidas e organizações internacionais. Tais denúncias são previstas pelos acordos e convenções sobre direitos humanos e não podem ser interpretadas como intervenções estrangeiras em matéria de soberania nacional.

7 O Brasil deve assumir protagonismo nas negociações sobre o clima e o meio ambiente comprometendo-se com metas ambiciosas na transição para uma economia de baixo carbono?

Não há dúvida de que, para o Brasil, esta é uma das felizes situações em que o correto, do ponto de vista ético do interesse comum da humanidade, também corresponde às vantagens

comparativas específicas nacionais. Já se mencionou que não somos potência nuclear nem militar convencional. Tampouco figuramos entre as economias que mais se beneficiaram da globalização por meio das cadeias globais de valor, ao contrário dos asiáticos. Em compensação, somos uma potência ambiental, de energia, de fornecimento de alimentos. Mais de 80% da geração de eletricidade provém de fontes limpas e renováveis, a hídrica em primeiro lugar, seguida da solar, da eólica e da biomassa. O potencial desta última mal foi arranhado, embora o Brasil seja o único país do mundo que mantenha há mais de 40 anos um programa de combustível limpo — o etanol da cana de açúcar — em escala de milhões de veículos. O custoso e difícil para a China e a Índia — a transição do carvão para fontes limpas — nada custa ao Brasil.

Se queremos recuperar a posição que tivemos nos anos de expansão rápida de 1950 a 1982, nossa melhor esperança de reconstruir vantagens comparativas se encontra nos setores ambientais, de energia limpa e renovável, na produção de alimentos para o mundo. Nesse setor ainda enfrentamos dois desafios não equacionados: a dependência dos transportes, sobretudo rodoviários, de combustíveis fósseis (o diesel) e o mais árduo de todos, o da Amazônia. Em transportes, a solução está ao alcance da mão: aumentar em grande escala a produção de biodiesel a partir da biomassa. Na Amazônia, o problema consiste em dar realidade prática e efetiva à aspiração de tornar a floresta em pé mais valiosa que sua destruição para criação de gado. Existem ideias promissoras na bioeconomia baseada nos recursos florestais, mas ainda em escala insuficiente. Neste ponto, a COP30 faria toda a diferen-

ça se fosse capaz de avançar em fórmulas inovadoras de cooperação internacional como a de tornar operacional o mecanismo de certificados comercializáveis de carbono do Acordo de Paris, o mecanismo do REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal), o pagamento pelos serviços ambientais prestados pela floresta etc.

8 Como o novo cenário internacional poderá influenciar a dinâmica política interna do Brasil?

Salta aos olhos que a maneira mais óbvia será por meio da aliança entre a extrema-direita bolsonarista com o regime retrógrado e repressivo de Trump. São de conhecimento público as tentativas em curso nesse sentido: a ação de políticos brasileiros junto ao Executivo e ao Legislativo de Washington; a nota de um setor do Departamento de Estado sobre assunto interno brasileiro, devidamente respondida pelo Itamaraty; as ameaças de medidas no Congresso norte-americano contra ministros do Supremo Tribunal brasileiro; as críticas às medidas de proteção ao nosso processo democrático como a decretação da inelegibilidade de certos políticos, as decisões judiciais contra a veiculação de notícias falsas em plataformas sociais.

É possível que, em algum momento, sobretudo à medida que se aproximem as eleições de 2026, as ameaças desse tipo se agravem. Eventualmente podem vir a se concretizar em sanções comerciais, econômicas, políticas, dirigidas tanto contra o

Supremo Tribunal Federal, de preferência, ou contra o Executivo. Situações como a acima esboçada poderiam, no limite, conduzir a sérias divisões internas no país e exigiriam que as instituições brasileiras estivessem preparadas e unidas para lançar mão de todos os instrumentos legítimos de proteção da democracia proporcionados pela constituição e pelas leis brasileiras.

Plataforma Democrática

Criada em 2007 pela Fundação Fernando Henrique Cardoso e pelo Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, a Plataforma Democrática objetiva fortalecer a cultura e as instituições democráticas no Brasil e na América Latina. Desenvolvemos pesquisas, publicações e seminários sobre as transformações da sociedade e da política na região e no sistema internacional, com foco nos desafios à convivência e à governança democrática. Estimulamos o diálogo entre produtores de conhecimento e diferentes atores sociais e políticos, de modo apartidário. Promovemos o aprendizado democrático da cidadania, fomentando uma cultura cívica que valoriza a argumentação e o pluralismo de pontos de vista.

Conheça nossas publicações mais recentes:

Conexão América Latina

Ensaio sobre as mudanças políticas, culturais e socioeconômicas que afetam a qualidade da democracia na América Latina, quando não sua própria existência.

Ano 4, Volume 1: [O cenário do crime organizado e dos mercados ilícitos no bioma amazônico, por Leandro Piquet Carneiro e Adriano Bastos Rosas](#)

Ano 3, Volume 2: [Um “modelo Bukele” para a América Latina?, por Lucía Dammert](#)

[Conheça todas as edições](#)

Journal of Democracy em Português

Revista semestral sobre os desafios contemporâneos da democracia no mundo, com traduções e artigos originais sobre o Brasil.

[Veja todas as edições publicadas](#)

Coleção O estado da democracia

Livros sobre os desafios da democracia no Brasil e no mundo.

[O Novo Governo dos Indivíduos](#)

[Nacionalismo e Democracia na Europa e no Brasil](#)

[Desafios do Sistema Político Brasileiro](#)

[Identidades e Crise das Democracias](#)

Coleção Corações e Mentes

Projeto de educação cidadã orientada por valores humanistas e democráticos, com textos de acesso gratuito para uso escolar com o objetivo de fortalecer os valores e o exercício da democracia.

Volume 1: [Pensando de forma autônoma fora e dentro da internet](#)

Volume 2: [Ensino Religioso e Valores Democráticos](#)

Volume 3: [Nacionalismo e Democracia](#)

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN

PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG



F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O

H E N R I Q U E

C A R D O S O