

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RAQUEL DE HOLLEBEN

**A EVOLUÇÃO DE UM CONSENSO: A CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA COM O BRICS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES
UNIDAS (2003-2020)**

Porto Alegre

2021

RAQUEL DE HOLLEBEN

**A EVOLUÇÃO DE UM CONSENSO: A CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA COM O BRICS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES
UNIDAS (2003-2020)**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Holleben, Raquel de

A evolução de um consenso: a convergência da Política Externa Brasileira com o BRICS na Assembleia Geral das Nações Unidas (2003-2020) / Raquel de Holleben. -- 2021.

97 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. BRICS. 2. Política Externa Brasileira. 3. Assembleia Geral das Nações Unidas. I. Silva, André Luiz Reis da, orient. II. Título.

RAQUEL DE HOLLEBEN

**A EVOLUÇÃO DE UM CONSENSO: A CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA COM O BRICS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES
UNIDAS (2003-2020)**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 24 de novembro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva - Orientador
UFRGS

Prof. Dra. Jacqueline Angélica Hernandez Haffner
UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, agradeço a Deus, por me oportunizar concluir mais esta etapa. Existem muitas etapas paralelas dentro de uma mesma jornada, e apenas Deus as conhece todas e me viu passar por cada uma delas. Assim, sei ao certo que cada passo meu foi sustentado por aquele que me vê. Sei também que nenhuma caminhada é trilhada sozinha, por isso registro aqui a minha admiração e a minha gratidão a cada um que, de alguma forma, contribuiu em minha trajetória na UFRGS. E a todos que me ajudaram e incentivaram a concluir esta etapa, eu dedico também o presente trabalho.

Primeiramente, sou imensamente grata à minha família pelo apoio e incentivo incondicional ao longo dos últimos 5 anos e ao longo da vida. Minha mãe, Eliane, e minhas irmãs, Ester e Keila, foram o meu suporte quando mais precisei. Não posso deixar de mencionar também minha tia, Helena, e meus primos, Marcos e Ligiane, pela torcida e pelo apoio ao longo dos anos. Agradeço também aos colegas que estiveram ao meu lado durante toda a minha graduação, em especial, Antonella, Ana Clara e Eduarda. Desde o primeiro até o último semestre, pude contar com o companheirismo de vocês, e sou muito grata por tudo - principalmente, por poder chamá-las de amigas.

Dirijo também os meus sinceros agradecimentos à UFRGS por proporcionar um ensino superior público e de qualidade. Com isso, agradeço a cada professor que contribuiu para a minha formação intelectual. Principalmente sou muito grata ao meu orientador, o professor Dr. André Luiz Reis da Silva, por me oportunizar o ingresso na Iniciação Científica - o presente trabalho é fruto da pesquisa e do debate realizado ao longo dessa trajetória. Agradeço também aos membros do Lab-PEB (Laboratório de Análise de Política Externa Brasileira), por todos os debates que tanto contribuíram ao meu crescimento acadêmico. Em especial, sou grata ao Vinicius e à Camille, cujo incentivo foi essencial na minha jornada na pesquisa. Por fim, registro o meu agradecimento ao PROMERI (Programa de Mentoria para Estudantes de Relações Internacionais) e, em especial, agradeço à Ana Laura, por todo conselho e por toda ajuda prestada ao longo dos últimos anos. Levo com carinho a lembrança de cada um de vocês, que tanto me ensinaram acerca do significado e da importância da pesquisa científica em Relações Internacionais.

RESUMO

Considerando as agudas mudanças que marcam a política externa brasileira (PEB) nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e a política externa brasileira pós-*impeachment* (2016), o presente estudo teve por objetivo central investigar quais foram os eixos de mudança e continuidade no comportamento multilateral o Brasil que influíram para que houvesse um fortalecimento ou enfraquecimento no consenso com os BRICS desde a criação do grupo (2009) no Governo Lula até o atual Governo Bolsonaro (2003-2020). Por “consenso”, entendeu-se que esse poderia ser lido a partir de uma análise conjunta dos votos e dos discursos proferidos multilateralmente pelo Brasil e pelo BRICS. Como metodologia quali-quantitativa, utilizou-se do método *roll-call* e da Análise Crítica de Discurso para atingir os seguintes objetivos específicos: (i) avaliar as Declarações Finais de Cúpula do BRICS; (ii) calcular a evolução da convergência de voto entre os BRICS na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU); (iii) analisar os pronunciamentos do Brasil perante a AGNU. Tal análise permitiu averiguar que a PEB pós-*impeachment*, marcada por um maior alinhamento brasileiro aos Estados Unidos e pela minimização da defesa do multilateralismo e da cooperação Sul-Sul, contrasta com o padrão de inserção internacional dos governos petistas. O presente trabalho verificou que o consenso da PEB com o BRICS consolidado nos Governos Lula e Rousseff e mantido no governo Temer, passou a ser desconstruído com a ascensão do Governo Bolsonaro: a política externa para o BRICS ganhou novos contornos, evidenciando que a matriz de inserção internacional do Brasil em Bolsonaro é diferente daquela vigente no Governo Lula.

Palavras-chave: BRICS, Política Externa Brasileira, Assembleia Geral das Nações Unidas.

ABSTRACT

Considering the sharp changes that mark Brazilian foreign policy in PT (Workers' Party) governments and Brazilian foreign policy after the impeachment process (2016), the present study aimed to investigate which were the axes of change and continuity in the multilateral behavior of Brazil that influenced the strengthening or weakening of the consensus with the BRICS (Brazil, Russia, China, India, South Africa), since the creation of the group in the Lula Government (2009) until the current Bolsonaro Government (2003-2020). By “consensus”, it was understood that this could be read based on a joint analysis of the votes and speeches given multilaterally by Brazil and by the BRICS. As a quali-quantitative methodology, the roll-call method and the Critical Discourse Analysis were used to achieve the following specific objectives: (i) evaluate the Final Declarations of the BRICS Summits; (ii) calculate the evolution of voting convergence among the BRICS in the United Nations General Assembly (UNGA); (iii) analyze the statements made by Brazil to the UNGA. This analysis allowed us to verify that the post-impeachment Brazilian Foreign Policy, marked by greater Brazilian alignment with the United States and by the minimization of the defense of multilateralism and South-South cooperation, contrasts with the pattern of international insertion of PT governments. The present work verified that the consensus of the Brazilian foreign policy with the BRICS, consolidated in the Lula and Rousseff Governments and maintained in the Temer government, started to be deconstructed with the rise of Bolsonaro’s Government: the foreign policy for the BRICS reached new contours, showing that Brazil's international insertion matrix in Bolsonaro’s government is different from that under the Lula government.

Keywords: BRICS, Brazilian Foreign Policy, United Nations General Assembly.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de convergência simples do Brasil com países do BRICS e com os EUA na AGNU (2003-2010).....	31
Tabela 2 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à questão Palestina (2003-2010).....	33
Tabela 3 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas convencionais (2003-2010).....	34
Tabela 4 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas e materiais nucleares (2003-2010).....	36
Tabela 5 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes aos direitos humanos (2003-2010).....	37
Tabela 6 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes ao Desenvolvimento Econômico (2003-2010).....	40
Tabela 7 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA na AGNU (2003-2015).....	42
Tabela 8 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à questão Palestina (2003-2015).....	44
Tabela 9 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas convencionais (2003-2015).....	45
Tabela 10 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas e materiais nucleares (2003-2015).....	46
Tabela 11 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes aos direitos humanos (2003-2015).....	49
Tabela 12 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes ao desenvolvimento econômico (2003-2015).....	50
Tabela 13 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA na AGNU (2003-2018).....	56
Tabela 14 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à questão Palestina (2003-2018).....	58
Tabela 15 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas convencionais (2003-2018).....	60
Tabela 16 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas e materiais nucleares (2003-2018).....	61

Tabela 17 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes aos direitos humanos (2003-2018).....	63
Tabela 18 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes ao desenvolvimento Econômico (2003-2018).....	65
Tabela 19 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA na AGNU (2003-2020).....	68
Tabela 20 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à questão Palestina (2003-2020).....	69
Tabela 21 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas convencionais (2003-2020).....	71
Tabela 22 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas e materiais nucleares (2003-2020).....	73
Tabela 23 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes aos direitos humanos (2003-2020).....	75
Tabela 24 – Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes ao desenvolvimento econômico (2003-2020).....	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACR	Arranjo Contingente de Reservas
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BRIC	Brasil, Rússia, Índia, China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
CDHNU	Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
G-7	Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido
IED	Investimento Externo Direto
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores
TNP	Tratado de Não Proliferação Nuclear
TPAN	Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	O BRICS NA ORDEM INTERNACIONAL: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DE UM CONSENSO MULTILATERAL.....	15
2.1	A ASCENSÃO DO BRICS NA ORDEM GEOPOLÍTICA MUNDIAL.....	15
2.2	POSICIONAMENTO DO BRICS A PARTIR DE SUAS CÚPULAS (2009-2020)....	21
2.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	28
3	O CONSENSO DA PEB COM O BRICS NOS GOVERNOS PETISTAS.....	29
3.1	GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010).....	30
3.1.1	Questão Palestina.....	32
3.1.2	Controle de armas e desarmamento.....	34
3.1.3	Direitos Humanos.....	37
3.1.4	Desenvolvimento Econômico.....	39
3.2	GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2015).....	40
3.2.1	Questão Palestina.....	42
3.2.2	Controle de armas e desarmamento.....	45
3.2.3	Direitos Humanos.....	47
3.2.4	Desenvolvimento Econômico.....	49
3.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	52
4	O CONSENSO DA PEB COM O BRICS NO PÓS-<i>IMPEACHMENT</i>.....	53
4.1	GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018).....	55
4.1.1	Questão Palestina.....	57
4.1.2	Controle de armas e desarmamento.....	59
4.1.3	Direitos Humanos.....	62
4.1.4	Desenvolvimento Econômico.....	64
4.2	GOVERNO JAIR BOLSONARO (2019-2020).....	66
4.2.1	Questão Palestina.....	68
4.2.2	Controle de armas e desarmamento.....	71
4.2.3	Direitos Humanos.....	74
4.2.4	Desenvolvimento Econômico.....	77
4.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	79

5	CONCLUSÃO.....	81
	REFERÊNCIAS.....	85

1 INTRODUÇÃO

Em 2009, o Brasil se reuniu com Rússia, Índia e China (BRIC) em Ecaterimburgo, na primeira cúpula que oficializou a organização política desses países emergentes. Em 2011, o BRIC expandiu-se com o ingresso da África do Sul, compondo assim o atual BRICS. Com sua institucionalização, o grupo passou a ter um escopo muito maior do que o descrito por Jim O'Neil em 2001, quando o acrônimo BRIC foi formulado como um sinalizador de potencial investimento para o mercado financeiro (O'NEIL, 2001). Afinal, combinando vontade política dos governantes de cada um desses países com motivações e impulsos de ordem sistêmica, ao longo das duas últimas décadas o BRICS passou “de acrônimo de mercado à concertação político diplomática” (DAMICO, 2015, p.55). Com um padrão de alinhamento mais próximo ao Sul-global, o grupo colocou-se como ponte mediadora entre as Grandes Potências e o mundo em desenvolvimento, demandando maior democratização das instituições internacionais (ANSANI, 2016; BESHARATI; ESTEVES, 2015). Formou-se assim um consenso reformista entre esses países que fez com que o BRICS passasse a ser descrito como um potencial desafiante sistêmico - fortalecendo a tendência de mudança para uma ordem internacional multipolar (MILANI, 2015).

Compactuando com o diagnóstico de uma ordem internacional em crise de legitimidade e em transição, o Brasil foi o país que mais se empenhou na consolidação do BRICS (LIMA; CASTELAN, 2012). Esse engajamento consolidou o grupo como um importante palco de atuação da Política Externa Brasileira (PEB) nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), direcionada por um padrão de inserção internacional que se contrapunha ao alinhamento automático aos Estados Unidos (EUA), priorizando a diversificação das parcerias estratégicas (NASCIMENTO, 2018). A iniciativa brasileira de engajar-se no BRICS respondeu a esta interpretação da ordem internacional, enfatizando a tendência multipolar do Sistema Internacional e o potencial papel de desafiante sistêmico do grupo. Porém, o cenário que emerge no Brasil pós-*impeachment* (2016) distancia e destoa desse modelo de inserção. Afinal, diferentemente dos governos petistas, que ratificaram o caráter contra-hegemônico do BRICS, a Política Externa de Michel Temer, e posteriormente a de Jair Bolsonaro, tem priorizado um alinhamento mais próximo aos EUA (PEREIRA, 2019; REIS DA SILVA, 2019). Portanto, a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência da República em 2019 levantou uma série de questionamentos acerca da condução da PEB, mais especificamente em relação aos projetos e parcerias estratégicas que haviam sido consolidados durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Esse foi, portanto, o cenário que levantou a questão que moveu a presente pesquisa: como tem evoluído o consenso da PEB com os BRICS na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) desde o governo de Lula da Silva até o atual governo de Jair Bolsonaro (2003-2020)? Assumindo-se que cada governo atribuiu ao BRICS um perfil e uma centralidade diferente, conforme os seus respectivos projetos estratégicos de inserção internacional, o trabalho se sustentou na hipótese de que, a partir do governo Temer, e principalmente no governo Bolsonaro, pôde-se verificar um significativo distanciamento multilateral da PEB em relação ao BRICS - em contraste a um forte engajamento que fora visto até então. A hipótese de afastamento pautou-se no enfraquecimento do papel geopolítico e contra-hegemônico do BRICS na agenda da PEB pós-*impeachment*, devido às suas mudanças recentes - destacadamente, o maior alinhamento internacional aos EUA, o desengajamento em relação ao Sul-global, e a marginalização da atuação internacional do país (REIS DA SILVA, 2019; GONÇALVES; TEIXEIRA, 2020). A hipótese é que tais mudanças implicaram em uma alteração no padrão de posicionamento e alinhamento internacional da PEB, sendo, portanto, perceptíveis no padrão de discurso e voto exercido pelo país - logo, multilateralmente, também já pode ser possível perceber uma desconstrução no consenso do Brasil com os demais países do BRICS.

O objetivo central do presente trabalho constituiu-se em investigar quais foram os eixos de mudança e continuidade no comportamento multilateral o Brasil que influíram para que houvesse um fortalecimento ou enfraquecimento no consenso com o BRICS desde o Governo Lula da Silva até o atual Governo de Jair Bolsonaro (2003-2020). Por “consenso” entendeu-se que esse poderia ser lido a partir de uma análise conjunta dos votos e dos discursos proferidos multilateralmente pelo Brasil e pelo BRICS. Assim, desdobraram-se como objetivos específicos: (i) analisar as Declarações Finais de Cúpula do BRICS, enfocando apreender qual foi a visão de mundo compartilhada pelos países do grupo que balizou o seu consenso; (ii) calcular a evolução da convergência de voto entre os países do BRICS na AGNU; (iii) analisar, a partir da Análise Crítica do Discurso, os pronunciamentos do Brasil perante a AGNU no período abordado, avaliando a condução da PEB nos governos de Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2020).

De caráter investigativo e exploratório, a metodologia utilizada na pesquisa foi de cunho qualitativo, com uso de dados quali-quantitativos. Realizou-se, assim, uma análise quali-quantitativa para explorar as taxas de convergência entre os países do BRICS, e uma análise qualitativa para avaliar criticamente o discurso da PEB e o discurso proclamado pelo grupo.

Comparando, portanto, as visões de ordem internacional do BRICS e seus posicionamentos de voto, ambos os métodos contribuem para uma visão mais ampla do que constitui e de como tem evoluído o consenso entre esse grupo de países emergentes. Considerando o papel desempenhado pelo discurso e pelo voto brasileiro como baliza do padrão de inserção internacional da PEB, escolheu-se como metodologia de pesquisa o método *roll-call* e a Análise Crítica de Discurso. O palco escolhido para a análise destes posicionamentos foi a AGNU, devido ao fato de ser o fórum internacional com maior número de Estados que se posicionam anualmente sobre os mais diversos temas da agenda internacional - por isso a análise sistemática do padrão de voto e discurso neste fórum é um forte indicador de mudanças no comportamento internacional de um país e em suas preferências de alinhamento (VOETEN, 2000; 2012).

Com base nessa prerrogativa de que a análise sistemática do padrão de voto de um país na mesma temática ao longo do tempo pode indicar mudanças no seu posicionamento internacional, realizou-se uma análise quantitativa do voto dos países do BRICS e com os EUA perante a AGNU, a partir do método *roll-call* (RUSSET, 1966; VOETEN, 2012). Considerando a hipótese de maior alinhamento aos EUA na PEB pós-*impeachment*, e que uma maior aproximação a este país implica um afastamento brasileiro do consenso internacional na AGNU e, conseqüentemente, do próprio consenso com os países do BRICS - devido ao isolamento do voto norte-americano em organizações multilaterais, tendendo à abstenção e a votar contra - analisou-se também a convergência do voto brasileiro com este país. Os dados foram coletados no Voting Data da Biblioteca digital das Nações Unidas (UN, 2020), e, a partir destes, contabilizou-se a convergência de voto do Brasil com os países do BRICS e com os EUA da 58ª à 75ª sessão da AGNU. Contabilizou-se, portanto, a ocorrência de votos iguais ao brasileiro para cada um dos países analisados para realizar a taxa de convergência simples desses países com o Brasil. Baseando-se na divisão temática de Voeten (2020), agruparam-se as resoluções da AGNU em quatro temáticas-chave¹: (i) questão Palestina (cerca de 25% das resoluções anuais); (ii) controle de armas e desarmamento (cerca de 30% das resoluções anuais); (iii) direitos humanos (cerca de 35% das resoluções anuais); (iv) desenvolvimento econômico (cerca de 10% das resoluções anuais).

A Análise Crítica de Discurso foi utilizada como metodologia qualitativa devido ao seu potencial de indicar a visão de mundo do ponto de vista da PEB e do ponto de vista do

¹ Voeten (2020) define ainda duas outras categorias de análise: votos relativos ao colonialismo e relativos a armas e materiais nucleares. As votações acerca do colonialismo, devido ao seu baixo percentual, foram agrupadas na categoria “Direitos Humanos”, e as resoluções acerca de armas e materiais nucleares foram analisadas especificamente dentro da categoria “controle de armas e desarmamento”.

BRICS nestas temáticas selecionadas (JORGENSEN; PHILLIPS, 2002; GIBBS, 2009). Optou-se por utilizar a teoria de Análise Crítica de Discurso, a partir da abordagem de Norman Fairclough (1995). Tal abordagem tem como um dos seus focos de análise a mudança no discurso, utilizando-se da intertextualidade para investigar tanto a reprodução e continuidade nos discursos quanto a mudança discursiva por meio de novas combinações de discurso e da introdução de novos elementos. Considerando também que tal teoria parte da percepção de que “o discurso é apenas um entre muitos aspectos de qualquer prática social” (JORGENSEN; PHILLIPS, 2002, p.7, tradução nossa), buscou-se, a partir desse viés, analisar mudanças e continuidades no discurso e no voto brasileiro perante a AGNU, avaliando ambos de forma conjunta e complementar para analisar a evolução de um consenso internacional. Sendo assim, foram analisados os documentos oficiais das cúpulas anuais do BRICS e os discursos pronunciados pela chancelaria brasileira perante a AGNU ao longo do período, e, para subsidiar a análise, avaliou-se também a posição da PEB nas quatro temáticas-chave do presente trabalho a partir de discursos obtidos nas Resenhas de Política Exterior do Ministério das Relações Exteriores.

Buscou-se, assim, apreender a relação entre o discurso proferido pelo Brasil e o padrão de voto do país, comparando com o padrão dos demais BRICS e com o discurso preconizado pelo grupo em suas Declarações Oficiais, a fim de inferir em quais eixos temáticos o afastamento ou a aproximação do Brasil com os países do grupo representou mudanças e continuidades nos posicionamentos historicamente defendidos pela PEB. Assumiu-se, portanto, que o consenso com o BRICS pode ser utilizado como um referencial analítico para delinear pontos de aproximação e afastamento no alinhamento internacional com o grupo e, a partir disso, a metodologia empregada pôde contribuir para a percepção de variações e/ou continuidades no comportamento multilateral brasileiro.

A monografia encontra-se estruturada em três capítulos de desenvolvimento - para além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, trabalhou-se o surgimento do BRICS no cenário internacional e a evolução do seu consenso multilateral, a partir da análise do posicionamento adotado em suas cúpulas. No segundo capítulo, avaliou-se o consenso da PEB com o BRICS durante os governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff e, no terceiro capítulo, avaliou-se o consenso no período pós-*impeachment*, que compreendeu os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

2 O BRICS NA ORDEM INTERNACIONAL: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DE UM CONSENSO MULTILATERAL

Com uma institucionalização intrinsecamente ligada à própria configuração do Sistema Internacional, o BRICS desempenha, desde 2009, um importante papel multilateral. Anualmente, o grupo reúne-se em suas cúpulas nas quais define seu plano de ação conjunta, baseado em uma interpretação comum e consensual da ordem internacional (SANTOS, 2017). A partir de uma definição fluida acerca do significado do BRICS, Freitas (2019, p.19) aponta que o grupo pode ser descrito como “um fenômeno processual e dinâmico, adequado à natureza da ordem internacional contemporânea”. Nesse sentido, devido ao fato do BRICS não possuir uma estrutura formalizada, e não possuir objetivos deste cunho como um dos fins explícitos de sua coordenação, sua institucionalização pode ser descrita como um fenômeno processual. E o dinamismo do grupo, por sua vez, deve-se ao fato do seu consenso refletir, anualmente, percepções conjunturais e políticas de seus membros, sem que mudanças dessa ordem limitem suas estratégias mais amplas de atuação internacional conjunta (FREITAS, 2019). Assim, o BRICS pode ser definido como uma “coalizão internacional de geometria variável” (AGUIAR, 2011; REIS DA SILVA, 2015; SOUSA, 2014), como uma “coalizão transregional de *advocacy*” (SILVA; GOMES, 2019), como um “clube informal” (COOPER; FAROOQ, 2015), ou uma “instituição informal” (STUENKEL, 2013).

Portanto, desde o surgimento do BRICS, muitos autores vêm apontando o alto valor estratégico de sua formação - afinal, o grupo possui um elevado potencial de ação coletiva, e essa capacidade de ação fortalece a possibilidade de mudança hegemônica na ordem internacional vigente (DESIDERÁ NETO; CINTRA, 2015; FERNANDES; CARDOSO, 2017; LIMA, 2010; ACIOLY, 2019; BAUMANN, 2018). Essa possibilidade de mudança na polaridade internacional levantou um debate quanto ao significado sistêmico do BRICS e quanto aos objetivos do agrupamento com a sua cooperação. A seguir, analisa-se, primeiramente, quais são as interpretações acerca do surgimento e da atuação do BRICS no palco internacional e, em seguida, aborda-se qual é a visão de mundo defendida por esses países emergentes, buscando definir quais os principais tópicos consensuais que guiaram a sua atuação conjunta ao longo dos últimos 12 anos (2009-2020).

2.1 A ASCENSÃO DO BRICS NA ORDEM GEOPOLÍTICA MUNDIAL

No início dos anos 2000, antes da institucionalização do BRICS como coalizão internacional, diversos estudiosos apontaram o papel estratégico que seria desempenhado

pelas economias emergentes no crescimento econômico mundial nas próximas décadas, destacando-se a análise de Jim O'Neil, economista do banco de investimento norte-americano *Goldman Sachs*, que criou o acrônimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China), em 2001, como um sinalizador de potencial investimento para o mercado financeiro (O'NEIL, 2001). A partir de uma análise comparada do percentual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dessas economias emergentes em comparação às economias do G-7 (Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido), projetou-se uma mudança no fluxo de investimentos mundiais que tenderia a focar nas economias emergentes ao longo da década de 2010, superando os grandes centros econômicos mundiais (O'NEIL, 2001). Nos anos seguintes, tais expectativas de mudança no fluxo de capital internacional foram se concretizando, ocorrendo um expressivo aumento da participação das economias do BRIC no fluxo Investimento Externo Direto (IED) (KAPOOR; TEWARI, 2010).

Porém, enquanto as economias emergentes ascendiam no cenário internacional, os centros hegemônicos norte-americano e europeu ingressaram na sua maior crise financeira desde a crise de 1929 (BANERJEE; VASHISTH, 2010). Em julho de 2007, nos EUA, foi desencadeada a crise do *subprime*, causada pela concessão de empréstimos de alto risco no mercado imobiliário norte-americano. Essa crise teve uma forte e rápida propagação global, levando muitas economias à recessão, especialmente o G-7. Em meio a este cenário de crise no epicentro financeiro mundial, o fluxo de capital externo para os mercados emergentes continuou a crescer, e estes países logo tornaram-se expoentes-chave na recuperação e na retomada do crescimento econômico global (BANERJEE; VASHISTH, 2010; MATTOS, 2014). E foi nesse contexto que, em 2009, ocorreu a primeira cúpula do BRIC. Em 2011, com o ingresso da África do Sul, evidenciou-se que o BRICS já não era mais apenas um acrônimo que indicava prognósticos para o mercado financeiro: o grupo, então munido de representatividade em todo o globo, passou a possuir uma estratégia de cunho geopolítico (BRICS, 2011; RIBEIRO, 2015).

Portanto, o surgimento do grupo inseriu-se em um cenário de crise financeira nos centros econômicos mundiais, no qual o mercado financeiro dos países do BRICS se mostrou, inicialmente, menos vulnerável do que se previa em relação ao choque externo (MATTOS, 2014; SOUSA, 2011). Interpretada como uma crise de governança que reforçava a possibilidade de mudança hegemônica, a crise mundial sinalizou então para esses países a tendência multipolar do Sistema Internacional, e foi um dos maiores impulsos para a formação do grupo (MATTOS, 2014; ALMEIDA, 2014). Portanto, devido ao fato das potências hegemônicas estarem sob o efeito da crise, e os países emergentes estarem

vivenciando o ciclo de alta do preço das *commodities*, a formalização do BRICS deu-se em um contexto internacional favorável à sua ascensão (OLIVEIRA; SILVA, 2017). Assim, com visão comum de uma ordem internacional com tendências multipolares, o grupo passou a mobilizar-se em torno da defesa do multilateralismo e da Cooperação Sul-Sul para demandar reformas no Sistema Internacional, colocando-se como ponte mediadora entre as Grandes Potências e o mundo em desenvolvimento (BRIC, 2009; 2010).

Com isso, o BRICS foi evoluindo sua cooperação e avançando como coalizão internacional- a exemplo desses avanços, cabe destacar a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) (BRICS, 2015), iniciativas descritas por Vasconcelos (2018) como a “Agenda Regulatória” do BRICS. A criação destas instituições levantou um prognóstico positivo quanto ao futuro do grupo como um potencial desafiante contra-hegemônico: autores como Ansani (2016), Ramos (2014) e Acioly (2019) destacam que o BRICS não apenas possuía um alto potencial de mudança na ordem internacional, podendo constituir uma ameaça à hegemonia norte-americana, como, também, estava encaminhando a sua atuação externa nessa direção desafiante.

Porém, ao longo da década de 2010, o cenário externo passou a se mostrar desfavorável à atuação dos emergentes, afinal, enquanto os centros financeiros norte-americano e europeu, progressivamente, começam a se recuperar da crise internacional, os países do BRICS passam a sentir mais fortemente o choque externo em suas economias, ressaltando suas vulnerabilidades (BEM, 2015). Ao mesmo tempo, o ciclo de valorização das *commodities* chegava ao fim, impactando também o mercado externo das economias do BRICS. Com isso, os prognósticos positivos acerca do desempenho econômico dos países emergentes passam a dar lugar a uma série de análises preocupantes acerca do futuro do BRICS, ao ponto de alguns países do grupo (Brasil, Índia e África do Sul) serem inseridos nos “5 frágeis”, com base no ranking de vulnerabilidade externa divulgado pela agência de classificação de risco *Fitch*, em 2015 (BEM, 2015). Portanto, pode-se afirmar que o contexto favorável que marcou o surgimento e desenvolvimento do BRICS nos anos 2000 deu lugar à ascensão de um contexto internacional desfavorável à sua atuação na década de 2010 (DESIDERÁ NETO; CINTRA, 2015).

Ávila e Salvagni (2018) e Nascimento (2018) destacam que a dificuldade que esses países passaram a enfrentar no cenário externo pode ser lida como uma reação hegemônica ao BRICS. Analogamente, para Assis (2019, p.7), a formalização do BRICS “configurou uma nova possibilidade de organização do sistema internacional que afetou diretamente o *status quo*, o que gerou reações do centro hegemônico”, afinal, este “precisava recobrar sua posição

de liderança" (ASSIS, 2019, p.74). Martins (2018) concorda que as crises percebidas no cenário externo simbolizam uma possibilidade de mudança de poder hegemônico, na qual os países emergentes, especialmente a China, ocupam papel central. Quanto ao papel de destaque da China na posição de desafiante sistêmico do grupo, cabe destacar a percepção de Ottoboni (2016), para quem o BRICS pode ser lido também como um instrumento de transição hegemônica dos EUA para a China, justamente devido à posição de destaque que o último vem tomando na ordem internacional. Autores como Nascimento (2018), Molin, Castelli e Nadal (2019), e Baumann (2018) apontam também que a ascensão chinesa pode ser vista como um dos grandes desafios do agrupamento, haja vista a possibilidade deste país assumir proeminência nos interesses e objetivos deste grupo.

Uma série de autores passaram a indicar que esse cenário externo que desponta com a recuperação dos centros financeiros norte-americano e europeu tem sido marcado pela minimização da atuação dos países emergentes, e o resultado da sua ação internacional passou a ser fortemente questionado. Destacam-se Reis da Silva e Pérez (2019), para quem “o BRICS nunca se materializou na força de alteração do Sistema Internacional que pretendeu ser, e falhou em criar uma moeda rival para o dólar americano” (p. 176, tradução livre). A esse debate somam-se também os questionamentos de autores como Silva (2017) e Sennes (2013), que argumentam que os resultados pouco satisfatórios da atuação conjunta do BRICS no Sistema Internacional devem-se à inexistência de um real interesse geopolítico dos países do grupo em fazer valer seu potencial contra-hegemônico - apontando que esses países mostram-se mais coniventes com a atual hegemonia do que propensos a balanceá-la e a contrapô-la. Tal visão questiona então os resultados da atuação reformista do BRICS perante as instituições internacionais.

Percebe-se, portanto, que o debate quanto ao significado sistêmico do BRICS é polarizado, e a dimensão contra-hegemônica de sua atuação não é consensual. Há divergências quanto ao papel internacional do grupo e quanto aos resultados da evolução da cooperação e, nesse sentido, grande parte das análises sobre o BRICS debruçam-se sobre como esses países têm trabalhado para superar suas divergências e fortalecer suas convergências. Assim, um forte e polarizado debate formou-se na academia acerca do consenso neste agrupamento - que é, no mínimo, curioso, afinal, o grupo reúne 5 países cujas pautas e características em comum são concomitantes a grandes e marcantes diferenças. Reis da Silva (2016, p.103) salienta que, embora exista uma alta convergência entre o grupo, “essa convergência é seletiva, pois os países buscam tratar de temas consensuais e de interesse geral”. Portanto, justamente como uma forma de fortalecer suas posições comuns de atuação

internacional, o BRICS opta por não abordar questões regionais e pautas mais específicas nas quais as divergências políticas dos membros do grupo ficam mais explícitas.

Uma forma recorrente de se posicionar nesse debate é avaliar a coesão do BRICS a partir da análise da convergência desses países perante as instituições internacionais. A ideia de que convergência no posicionamento pode ser tida como indicador da coesão do grupo pode ser sintetizada a partir da obra de Oliveira e Onuki (2013), segundo a qual, para que esses países possam fazer uso do seu poder de barganha na arena internacional, necessário se faz que esses “sejam capazes de gerar coesão de posições no âmbito dos regimes e organizações internacionais” (OLIVEIRA; ONUKI, 2013, p.3).

Uma das metodologias mais utilizadas pelos autores que buscam avaliar a coesão do BRICS a partir da análise da sua convergência perante as instituições internacionais é o método *roll-call*, tendo como principal palco de investigação a AGNU (VOETEN, 2012). Tal método consiste na observação do posicionamento de voto de um país ou grupo de países em uma mesma temática ao longo do tempo (VOETEN, 2000; 2004). Bailey, Strezhnev e Voeten (2017), Russett (1966) e Voeten (2000; 2004) atestam que a análise sistemática do padrão de voto de um país perante a AGNU é um forte indicador de mudanças no seu comportamento internacional e em suas preferências de alinhamento - podendo indicar se este país se aproxima dos centros de poder, ou se assume uma posição contra-hegemônica. Assim, a análise de blocos coesos de votação pode ser vista como um dos indicativos da própria tendência de mudança do Sistema Internacional, por indicar o potencial contra-hegemônico da ação coletiva de um grupo ou coalizão de países perante os organismos internacionais. Portanto, as análises que utilizam desse método não se baseiam na importância política vinculante das decisões apregoadas na AGNU, mas sim no seu papel como indicador de posicionamentos e padrões de alinhamento. É por isso que a análise dos dados de votação possui também o potencial de apontar mudanças na Política Externa de um país (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2017).

Uma série de autores já analisaram o consenso dos países do BRICS na AGNU, dentre eles Oliveira e Onuki (2013); Fernandes e Cardoso (2017); Ferdinand (2014), Desiderá Neto e Cintra (2015), Nascimento (2018) e Reis da Silva (2016). Tais autores concluíram: (i) a existência de uma alta convergência de voto entre os países do BRICS, próxima a 60% das votações anuais; e (ii) a não alteração dessa convergência após a institucionalização do BRICS. Para Moraes (2019) e Desiderá Neto e Cintra (2015), a alta convergência de voto confirma o BRICS como um bloco coeso de votação, que busca fortalecer o seu consenso. Nascimento (2018), Emerson (2012) e Hooijmaijers e Keukeleire (2016) apresentam uma

interpretação diferente: para os autores, a convergência existente é muito baixa e pouco significativa para determinar o BRICS como um bloco coeso no sistema internacional.

Um segundo ponto que se salienta nessas análises é a confirmação da existência de uma grande estabilidade na convergência de voto entre esses países, desde os primórdios da organização da ONU.² Ou seja, a alta convergência de votos entre os membros do BRICS é preexistente à formação da coalizão. Para Reis da Silva (2016), isso indica a coerência entre os interesses brasileiros e a agenda do BRICS, mesmo antes da institucionalização do grupo. Para Oliveira e Onuki (2013), isso indica que o “efeito marginal da constituição do acordo não foi significativo” (OLIVEIRA; ONUKI, 2013, p. 18), ou seja, a formação da coalizão não foi responsável por um aumento da convergência na AGNU, conforme era esperado. Para Ferdinand (2014), isso significa que não houve mudança na Política Externa dos países do grupo em prol de aumentar sua convergência, e, para Fernandes e Cardoso (2017), tal resultado aponta que o BRICS não teve o impacto esperado na PEB.

Essa discussão elucida um debate existente na literatura quanto a real dimensão e significado da convergência de voto entre os países do BRICS. Ou seja, embora costume-se enfatizar o grupo como um bloco de alta convergência, existe um debate no que tange ao peso dessa concordância como indicativo de coesão. Essa discussão quanto ao significado da convergência do grupo é aprofundada e problematizada por autores como Capinzaiki (2018), segundo a qual a coesão de posição não é o bastante para determinar o real papel do BRICS - ou seja, não é o bastante para indicar se o grupo está fazendo uso de seu potencial contra-hegemônico. Para tal, a autora aponta que é preciso uma ação concertada do BRICS de reforma dos organismos internacionais, em vias de transformar a atual hierarquia hegemônica em uma ordem mais justa e democrática.

Portanto, com o grande ceticismo e críticas que se avolumam em relação ao desempenho do agrupamento, Capinzaiki (2018) salienta que, mais do que se posicionar como demandantes de reformas nas instituições internacionais, é necessário também um forte esforço político dos países do BRICS a fim de fortalecer o seu consenso e a sua ação conjunta para, assim, efetivar as mudanças que apregoam. Desse modo, busca-se, a seguir, definir qual foi a visão de mundo que motivou a atuação internacional desses países emergentes desde a sua primeira cúpula em 2009, até a sua cúpula mais recente, em 2020, apontando tópicos consensuais que definiram a atuação conjunta do BRICS nesse período e permitiram a

² Oliveira e Onuki (2013) analisam de 1946 até 2008, Fernandes e Cardoso (2017) tem como marco temporal o período de 1991 até 2012, e Ferdinand (2014), de 1974 a 2011; Desiderá Neto e Cintra (2015) abarcam o período de 2003 a 2012, Nascimento (2018) calcula para o período de 2003 a 2014, e Morais (2019) analisa de 2010 a 2016

manutenção da cooperação mesmo em meio a um contexto de agudas mudanças domésticas e sistêmicas.

2.2 POSICIONAMENTO DO BRICS A PARTIR DE SUAS CÚPULAS (2009-2020)

Evidenciando as economias emergentes como parte importante da tendência contemporânea de uma ordem internacional com configurações multipolares, o BRICS estabeleceu, ao longo da última década, um consenso pautado na defesa do multilateralismo, no endosso da Cooperação Sul-Sul e na demanda por reformas na governança internacional vigente, propondo um modelo de desenvolvimento equitativo, inclusivo e sustentável (BRICS, 2010; 2020). Em prol desta visão, notou-se um progressivo envolvimento do BRICS nos assuntos internacionais, ressaltando seu papel gerenciador na ordem mais representativa que defende. A evolução da cooperação desde a primeira cúpula, em 2009, até a décima segunda, em 2020, foi pautada numa visão de mundo que reconhece a intrínseca relação entre paz, segurança e desenvolvimento - e o grupo colocou estes como seus principais objetivos a serem alcançados. Assim, o BRICS definiu-se como uma plataforma de diálogo e cooperação para a promoção de tais objetivos “em um mundo multipolar, interdependente e cada vez mais complexo e globalizado” (BRICS, 2012, § 3, np). Reiterando, portanto, a posição de destaque e representatividade de suas economias emergentes, o BRICS não apenas apontou a tendência multipolar do Sistema Internacional, mas também se posicionou como um dos principais vetores para a consolidação dessa democratização da governança global:

Sublinhamos nosso apoio a uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa, baseada no estado de direito internacional, igualdade, respeito mútuo, cooperação, ação coordenada e tomada de decisão coletiva de todos os estados (BRIC, 2009, §12, np)

Neste sentido, desde que as economias emergentes do BRIC se reuniram pela primeira vez em Ecatimburgo, no ano de 2009, a agenda internacional viu-se munida de uma visão de mundo multipolar. Com o ingresso da África do Sul em 2011, na Cúpula de Sanya (China), a defesa da multipolaridade foi reforçada no discurso do BRICS (BRICS, 2011). Tal perspectiva enfatiza esforços multilaterais com o fim prático de aumentar a cooperação internacional em prol do desenvolvimento nacional e da consolidação de uma ordem internacional mais equitativa e democrática. A visão de mundo do BRICS, ao apontar uma tendência de ordem multipolar no sistema internacional, acabou por direcionar os esforços do bloco rumo à concretização dessa tendência. Para tal, defende-se que o caminho rumo à este

objetivo seja traçado principalmente por vias multilaterais, e é, nesse sentido, que a defesa da multipolaridade pelos países do BRICS se dá em consonância com a defesa do sistema multilateral das Nações Unidas, enfatizando sua função gerenciadora de promover a estabilidade em uma ordem internacional multipolar (BRIC, 2009).

Portanto, em um contexto pós-crise econômica e financeira mundial, esses países buscaram promover o compromisso coletivo entre as economias emergentes como um dos principais motores para a recuperação e manutenção do ritmo da economia internacional (BRIC, 2009; 2010) e, assim, o BRICS se consolidou a partir de seu objetivo de promover a parceria para o desenvolvimento comum do mundo ainda subdesenvolvido, com o papel central e ativo das potências emergentes. Em prol de aumentar sua influência sobre a arquitetura global de governança, o BRICS reivindicou o direito dos países emergentes e em desenvolvimento de participarem em condições equitativas do desenvolvimento global. O grupo se propôs então a apoiar a consolidação de uma nova governança global, que fosse sustentada no objetivo do desenvolvimento. A estratégia de desenvolvimento defendida pelo BRICS ganhou consistência ao longo dos anos, tornando-se mais complexa e abrangente, passando a incorporar a integração de componentes não apenas econômicos, mas sociais, ambientais e securitários, enfatizando a complementaridade e a diversificação econômica nacional (BRICS, 2017).

Em primeiro lugar, cabe destacar que, em meio a um contexto de instabilidade e tentativas de recuperação do sistema financeiro mundial, desde suas primeiras cúpulas, o BRICS salientou que o desenvolvimento deveria ser, imprescindivelmente, acompanhado pelo crescimento do setor real da economia, alegando que a diversificação do setor produtivo deixaria as economias emergentes menos vulneráveis aos fluxos globais de capital (BRIC, 2010). Afinal, um dos maiores desafios enfrentados por esses países, que os une como coalizão, é a vulnerabilidade externa de suas economias emergentes frente às crises e instabilidades macroeconômicas no mercado mundial (BRICS, 2012; 2014). Portanto, o primeiro aspecto do modelo de desenvolvimento defendido nas cúpulas do BRICS é o crescimento do setor real das economias emergentes, a fim de torná-las menos suscetíveis à volatilidade internacional do ciclo das *commodities* (BRICS, 2018).

A esse conceito de desenvolvimento foi acrescida também a variável social: a erradicação da pobreza é definida como um requisito indispensável para que se possa alcançar o desenvolvimento (BRIC, 2009; 2012; 2015). Afinal, o BRICS passou a defender que o caminho para o crescimento deveria ser trilhado juntamente com a redução da desigualdade, a fim de atingir um desenvolvimento equitativo. A desigualdade social é uma das características

comuns entre as economias emergentes do BRICS, portanto, o enfrentamento a tais disparidades, em suas múltiplas facetas, foi definido um dos principais objetivos de sua ação conjunta (BRICS, 2014).

Outra variável essencial na definição de desenvolvimento apresentada pelo BRICS tem sido o compromisso ambiental: “a implementação do conceito de desenvolvimento sustentável [...] deve ser um vetor importante na mudança de paradigma do desenvolvimento econômico (BRIC, 2009, § 7, np)”. O BRICS assumiu a forte responsabilidade ambiental de suas economias que, em um estágio de rápido crescimento econômico, possuem uma demanda crescente por energia - a qual eles buscam suprir com fontes de energia limpa e renovável (BRICS, 2016). É nesse sentido que se intensificou, na discussão do BRICS, a defesa da cooperação energética, com um interesse crescente dos países do grupo em diversificar sua matriz energética para torná-la mais eficiente e sustentável - com destaque para o desenvolvimento da pesquisa nuclear (BRICS, 2012; 2013). Esse enfoque direciona o BRICS em seus esforços na definição da energia nuclear como uma “fonte de energia limpa, economicamente acessível e segura, vital para atender a demanda mundial de energia” (BRICS, 2012, § 39, np). Assim, o BRICS buscou combinar a proteção ao clima e a mitigação aos impactos das mudanças climáticas com os seus objetivos de crescimento econômico (BRIC 2009; 2020).

Por fim, o desenvolvimento, segundo a visão defendida nas cúpulas do BRICS, foi sujeito também à variável securitária: o grupo passou a defender que “desenvolvimento e segurança estão intimamente interligados, reforçando-se mutuamente” (BRICS, 2017, § 32, np). Portanto, a definição do BRICS acerca do desenvolvimento adaptou-se também frente a um contexto de profundas mudanças no Sistema Internacional, com ameaças cada vez mais globais e transbordantes às fronteiras nacionais. Nesse sentido, o BRICS passou a demonstrar crescente preocupação e empenho no combate ao terrorismo, em todas as suas formas de manifestação, defendendo que tal ameaça deve ser enfrentada a partir de uma abordagem holística e que respeite os direitos humanos (BRICS, 2017).

Os posicionamentos adotados nas cúpulas do BRICS definem, portanto, uma relação intrínseca entre o desenvolvimento, o combate ao protecionismo, o combate às mudanças climáticas e o combate ao terrorismo - pautas que se juntam em uma definição de multidimensional de desenvolvimento, afinal, esta se vê acrescida não apenas de variáveis econômicas, mas também sociais, ambientais e securitárias. Afinal, as ameaças que o protecionismo, as mudanças climáticas e o terrorismo apresentam aos mercados dos países emergentes impedem e dificultam a obtenção de um pleno de desenvolvimento por esses

países. Na visão defendida pelo BRICS, o caminho de enfrentamento a tais flagelos deve respeitar o multilateralismo, portanto, em suas cúpulas o grupo definiu um modelo de desenvolvimento que deveria ser trilhado por vias multilaterais, a partir de um esforço conjunto com os países desenvolvidos (BRICS, 2017). As economias emergentes se propõem, assim, a aprimorar esta via multilateral de desenvolvimento, prezando pelo respeito aos múltiplos modelos de desenvolvimento adotados pelos diferentes países, adaptados às suas respectivas circunstâncias nacionais: “acordamos em continuar a tratar todos os direitos humanos, inclusive o direito ao desenvolvimento, de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase” (BRICS, 2014, § 28, np).

Assim, o BRICS posicionou-se como um fórum de cooperação entre os países emergentes, um defensor do sistema multilateral e inclusivo do comércio internacional. Tendo como um dos principais objetivos reforçar as parcerias para o avanço do desenvolvimento internacional, o grupo também tem se colocado como uma alavanca para o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul. Com isso, vê-se reforçado seu interesse em atuar na “correção dos desequilíbrios de desenvolvimento Norte-Sul” (BRICS, 2017, § 6, np), em prol da promoção do crescimento global, propondo-se a defender um modelo de desenvolvimento conjunto, pautado na diversificação das parcerias estratégicas.

As economias do BRICS contam, portanto, com a cooperação internacional com os países desenvolvidos a fim de atingir as suas metas de crescimento econômico, alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pelas Nações Unidas (BRICS, 2012). Logo, a visão de ordem internacional definida pelos emergentes pautou-se em um relacionamento que busca também enfatizar o papel das economias já desenvolvidas em prol do desenvolvimento do mundo ainda subdesenvolvido. Assim, a defesa e constatação de uma tendência multipolar no sistema internacional e a reivindicação de um maior papel do “sul” global não implicam em um enfrentamento aos países desenvolvidos, haja vista que o grupo propõe um esforço comum para o desenvolvimento:

Estamos empenhados em reforçar e apoiar ainda mais a cooperação Sul-Sul, ressaltando ao mesmo tempo em que *a cooperação Sul-Sul não é um substituto, mas sim um complemento, da cooperação Norte-Sul*, que continua a ser o principal canal de cooperação internacional para o desenvolvimento (BRICS, 2015, § 66, grifo nosso)

Nesse sentido, o BRICS colocou-se como um dos grandes defensores da Organização Mundial do Comércio (OMC), ressaltando sua centralidade para definir as normas multilaterais para o comércio aberto, estável, equitativo e não discriminatório. Defendendo

também a adesão da Rússia à OMC, que ocorreu em 2013, o grupo reforçou o clamor pela continuidade e finalização das negociações da Rodada Doha, a fim de que esta pudesse “cumprir seu mandato como uma rodada de desenvolvimento” (BRIC, 2010, § 14). Assim, o BRICS tem incentivado, desde suas primeiras cúpulas, iniciativas que complementassem e possibilitassem a consecução da Rodada Doha, saudando, portanto, os avanços obtidos com os acordos de Bali de 2013 (BRICS, 2013; 2014). Destacando, porém, que tais iniciativas devem estar em consonância com os princípios fundamentais da transparência, da inclusão e do multilateralismo, o BRICS denuncia que iniciativas unilaterais e protecionistas não apenas desviam os membros da busca de um resultado coletivo, mas, também, “deixam de resolver o déficit de desenvolvimento herdado de rodadas anteriores” (BRICS, 2012, § 16, np). Portanto, considerando o atual estado de paralisação no qual a OMC se encontra, o BRICS tem ressaltado, em suas cúpulas mais recentes, a urgente necessidade de reformas na Organização para que esta possa cumprir seus objetivos propostos e avançar as negociações multilaterais (BRICS, 2016; 2018; 2020).

Nesse sentido, é também latente no discurso do BRICS a preocupação com os impactos das políticas macroeconômicas dos países desenvolvidos sobre as economias nacionais dos países emergentes e em desenvolvimento (BRICS, 2012; BRICS, 2014). Afinal, o contexto externo de crise econômica nos centros financeiros mundiais - característico do cenário de criação do BRICS - foi, aos poucos, dando espaço para um contexto de recuperação econômica nestes países, e o BRICS demonstrou gradativa preocupação com essa recuperação, denunciando iniciativas unilaterais e protecionistas: “notamos as ações políticas na Europa, nos EUA e no Japão destinadas a reduzir riscos extremos para a economia mundial. Algumas dessas ações produzem efeitos colaterais negativos sobre as demais economias” (BRICS, 2013, § 6, np). Com os recentes prognósticos de retorno ao protecionismo e medidas macroeconômicas invasivas às economias emergentes, esse discurso tem recebido um grau maior de urgência por parte do BRICS. Ao reconhecer que o sistema comercial multilateral está enfrentando desafios sem precedentes, o grupo denuncia esse retrocesso unilateral, permanecendo em sua posição de defesa das vias multilaterais de comércio (BRICS, 2017; 2018).

Foi com base nessa definição de mundo que o BRICS passou a reivindicar uma maior representatividade de suas economias nas principais instituições gerenciadoras da ordem internacional. Esta visão comum, que direcionou a busca do grupo por representatividade, foi sintetizada na sua II cúpula: “compartilhamos a percepção de que o mundo está passando por mudanças importantes e rápidas que destacam a necessidade de transformações

correspondentes na governança global em todas as áreas relevantes” (BRIC, 2010, § 1, p.1). Como desdobramento, o BRICS tem apregoadado um discurso reformista direcionado às principais instituições políticas e financeiras de administração da ordem internacional - ou seja, se o mundo contemporâneo caminha rumo à multipolaridade, suas instituições gerenciadoras representam, ainda, a manutenção de uma ordem que não reflete mais a organização de poder mundial, pelo fato de não darem o devido espaço de voz e decisão aos países emergentes. Tal déficit de representatividade, na visão defendida pelo BRICS, tem feito com que as principais instituições internacionais se vejam sob o risco de se tornarem ultrapassadas e obsoletas - caso não sejam reformadas. A reforma das instituições financeiras de Bretton Woods e das Nações Unidas aparecem como pauta central nesta reivindicação, destacando-se, especialmente, o déficit de legitimidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) (BRIC, 2010; 2011).

No que tange à reforma do sistema de governança internacional das Nações Unidas, um dos eixos centrais e perenes no discurso reformista do BRICS tem sido a demanda por maior representatividade no principal organismo de ordem da diplomacia multilateral da ONU: o CSNU. Argumentando que a governança multilateral não pode se tornar obsoleta, o BRICS demanda uma reforma abrangente da ONU, com vistas a torná-la mais eficiente, eficaz e representativa, de modo a que possa melhor enfrentar os desafios globais da contemporaneidade (BRICS, 2014). Portanto, como forma de reforçar o sistema multilateral de segurança, o BRICS reivindica uma maior representatividade das economias emergentes no CSNU, demandando um assento permanente para a Índia, para o Brasil e para a África do Sul (BRIC, 2011). Na Declaração de Ecatimburgo, Rússia e China já demonstraram seu apoio a um maior *status* da Índia e do Brasil nos assuntos internacionais e, com o ingresso da África do Sul, esta passou também a ser incluída nesta demanda (BRIC, 2009, § 14, np). Tal posição tem vigorado nas Declarações Finais do BRICS em todas as suas cúpulas desde então (BRICS, 2018; 2020).

Considerando que o BRICS é enfático em defender a estabilidade e representatividade do sistema comercial multilateral como forma de fazer frente ao protecionismo comercial, um dos principais eixos de atuação do grupo é a demanda por reforma das instituições financeiras de Bretton Woods, “para torná-las mais representativas e para refletir o peso crescente dos BRICS e outros países em desenvolvimento” (BRICS, 2013, § 13, np). Essa busca por maior representatividade no sistema multilateral do comércio adveio da percepção de que a crise econômica desencadeada no epicentro financeiro mundial em 2008 acabou por trazer à tona o papel essencial das economias emergentes para a governança econômica global -

“congratulado-nos com a retomada do crescimento econômico, em que as economias de mercado emergentes estão desempenhando um papel muito importante” (BRIC, 2010, § 6, np). Assim, o BRICS passou a trabalhar em prol dos objetivos de garantir estruturas macroeconômicas fortes, permitindo que as economias emergentes lidem melhor com os riscos e alastramentos decorrentes das crises econômicas (BRICS, 2014, § 9, np). Portanto, essa visão pautou a demanda do grupo por um papel cada vez maior de seus países nas questões de governança econômica global, reconhecendo que os “mercados emergentes e países em desenvolvimento continuam a ser os principais motores do crescimento mundial” (BRICS, 2015, § 11, np).

Esse déficit de legitimidade percebido no FMI e no Banco Mundial e a necessidade latente de reforçar suas economias frente aos riscos de choque externo direcionou também os esforços do BRICS na criação dos principais mecanismos que marcam o processo de institucionalização da coalizão: o NBD e o ACR (BRICS, 2014). A criação destes mecanismos foi um grande avanço do grupo, e comprova a evolução do seu consenso multilateral no que tange ao seu objetivo de fortalecer o escopo de sua ação conjunta. Cabe destacar que o BRICS enfatiza que o objetivo de tais instrumentos é complementar, e não substitutivo ou confrontador às instituições financeiras e monetárias multilaterais existentes (BRICS, 2015).

Portanto, com base em uma visão de mundo multipolar, desde 2009 o BRICS se reúne anualmente para definir o seu consenso e um Plano de Ação Conjunta para demandar maior representatividade de suas economias emergentes nas principais instituições gerenciadoras da ordem internacional. Assim, os países do BRICS têm juntado esforços para fortalecer seus mercados frente às vulnerabilidades externas da crise financeira internacional de 2008, a fim de que possam avançar nos seus estágios de desenvolvimento. E, frente ao agravamento do cenário externo que passou a ser visto com a recuperação dos centros econômicos mundiais, o BRICS manteve a sua cooperação, consolidada em um forte consenso multilateral. O grupo, então, definiu-se como uma ponte mediadora entre as Grandes Potências e o mundo em desenvolvimento, e atuou no sentido de democratizar a governança econômica e política internacional ao longo da última década. E, em 2020, frente a uma nova crise de proporções ainda não dimensionáveis, o BRICS saudou, em sua cúpula, o fato de que, apesar do advento de um cenário de desafios globais múltiplos e adversos, o grupo manteve a dinâmica e a continuidade de sua cooperação, ressaltando que seus pontos consensuais prevalecem em meio a um cenário externo, que, mais uma vez, mostra-se cambiante (BRICS, 2020).

2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Impulsos de ordem sistêmica e a própria configuração dessa ordem marcaram o surgimento e o desenvolvimento do BRICS no cenário internacional ao longo da década de 2010. E foi combinando a vontade política de cada um dos países do grupo com estes impulsos sistêmicos que o BRICS se posicionou como uma fonte de mudança no Sistema Internacional contemporâneo. A partir da análise da literatura, pôde-se perceber que o debate acerca dessa evolução do BRICS de acrônimo econômico para um grupo com pretensões geopolíticas na ordem internacional é permeado por divergências, que podem ser divididas em três dimensões: (i) divergências quanto ao significado contra-hegemônico do BRICS; (ii) quanto à dimensão dos objetivos de sua cooperação; (iii) quanto ao peso da sua convergência e consenso multilateral.

A análise da evolução da coordenação do grupo permite apontar que, apesar dos questionamentos acerca do seu papel internacional, ao longo da última década o BRICS fortaleceu e expandiu o seu consenso multilateral. Assim, apesar da perspectiva de mudança de polaridade internacional presente na definição de mundo do BRICS não ter se concretizado, isso não indica uma falha do grupo - que nunca teve o objetivo de substituir a atual governança internacional, mas sim reformá-la e complementá-la. No mesmo sentido, apesar do BRICS ter passado de um cenário internacional favorável para atuar em um cenário desfavorável, esse entrave não esgotou sua atuação externa: os países emergentes buscaram fortalecer sua coordenação a fim de fazer frente a essas involuções. Portanto, a dificuldade de atuação externa dessas economias pode ser vista como um impulsionador do fortalecimento dos laços entre esses países, ressaltando a estabilidade da sua cooperação.

3 O CONSENSO DA PEB COM O BRICS NOS GOVERNOS PETISTAS

No processo de evoluir de uma estratégia de mercado para uma estratégia de política internacional, necessário se fez que houvesse uma convergência preexistente da Política Externa dos países do BRICS que os unissem nesse projeto (CARMO, 2011). Ou seja, para o BRICS avançar, não bastou apenas haver uma prerrogativa sistêmica de tendência à multipolaridade - foi necessária também uma coesão do grupo para se posicionar como um importante vetor de mudança na ordem internacional. Assim, à percepção sistêmica, soma-se também a dimensão da PEB. Afinal, a criação do grupo esteve fortemente entrelaçada aos interesses e à agenda externa da PEB ao longo da última década, e, durante o surgimento e formalização do BRICS, houve um forte empenho brasileiro em consolidar a aliança. Para Lima e Castelan (2012), o Brasil foi o país que mais se empenhou na consolidação do BRICS. Silva (2013) e Lima da Silva (2013), ao questionarem as motivações para tal empenho, concluem que foi justamente a crise de legitimidade na governança do Sistema Internacional que levou o Brasil a trabalhar na institucionalização do grupo.

Tal motivação, segundo Lima (2018, p. 443), refletiu o diagnóstico dos governos petistas de uma ordem internacional “em transição para contornos mais multipolares”. Segundo Jardim (2016), tal demanda respondeu à estratégia de Cooperação Sul-Sul aprofundada durante os governos petistas. Nesse sentido, a PEB de Lula da Silva e Rousseff atuou de acordo com o que Fonseca Júnior (2014) delimitou como uma das constantes do comportamento multilateral brasileiro até então: a demanda por uma reforma das instituições internacionais. Assim, nos governos de Lula da Silva e Rousseff houve um esforço da PEB em fortalecer o consenso com os países do BRICS (FRANCISCON; 2016; BRAGA; 2017). Portanto, foi combinando a vontade política de cada um dos países do grupo com impulsos de ordem sistêmica que o BRICS se posicionou como uma fonte de mudança no Sistema Internacional contemporâneo.

Nos governos petistas, a Política Externa foi direcionada por um padrão de inserção internacional que se contrapunha ao alinhamento automático aos EUA, priorizando a diversificação das parcerias estratégicas (NASCIMENTO, 2018). A iniciativa brasileira de engajar-se no BRICS respondeu a esta interpretação da ordem internacional, enfatizando sua tendência multipolar e o potencial papel contra-hegemônico de uma organização de países emergentes como o BRICS (SMITH, 2015). Assim, da primeira à sétima cúpula do grupo, o Brasil enfocou em institucionalizar a coordenação entre as economias do BRICS frente à crise financeira global. Assim, partir da percepção de que o agrupamento tinha um papel

fundamental para a retomada do crescimento econômico mundial, o Brasil defendia a visão de que tal cooperação contribuiria para “preencher a lacuna deixada pela crise de representação nas relações internacionais” (BRASIL, 2009a, p. 41). Em todo esse período, a coordenação intra-BRICS reforçou a visão compartilhada do grupo acerca da ordem internacional, buscando reforçar as suas convergências e superar possíveis divergências que poderiam impedi-los de cooperar (BRIC, 2010; BRICS, 2015). Avalia-se, a seguir, a evolução da convergência do Brasil com os demais países do BRICS durante os mandatos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

3.1 GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)

Nas palavras de Lula da Silva, a atuação internacional do Brasil durante a sua gestão foi orientada a partir do desafio ao “falso paradigma de que nossa política externa deveria pautar-se pela noção da limitação de poder” (BRASIL, 2010, p. 147). O então presidente afirmava estar em curso a construção de uma nova geografia política, econômica e comercial no mundo, e empenhou-se em consolidá-la a partir de uma estratégia de inserção voltada à diversificação das parcerias estratégicas da PEB via Cooperação Sul-Sul e reforço do sistema multilateral. Assim, em 2009, quando o projeto BRICs se consolidou como uma realidade no Sistema Internacional, Lula da Silva apontou esta como uma evidência de que “não é mais possível excluir as grandes economias emergentes do debate de questões de suprema importância para a agenda global” (BRASIL, 2009, p.290).

O empenho na consolidação de iniciativas como o BRIC na Política Externa do então presidente foi oriundo da percepção de que, juntamente com os países emergentes, o Brasil poderia colaborar na construção de uma ordem mundial multipolar, menos estática e hierarquizada (BRASIL, 2008). Assim, durante seu governo, ocorreu tanto a consolidação do BRIC no plano internacional quanto a confirmação da cooperação com os países emergentes como um instrumento estratégico de uma “política externa ativa e altiva”, voltada ao exercício do protagonismo brasileiro nas instituições internacionais (AMORIM, 2014, p. 32). Com isso, o próprio papel do Brasil como potência emergente foi se fortalecendo no Sistema Internacional, e a importância do BRIC para o Brasil foi justamente dar voz às demandas de um país que buscava exercer protagonismo em uma ordem internacional cuja organização geopolítica mostrava-se contraproducente à sua condição de emergente (BRASIL, 2009; 2010). Assim, o fato do Brasil, Rússia, China e Índia terem se reunido em 2009 confirma a preexistência de um consenso entre esses países, baseado em uma visão comum de reforma da

ordem internacional vigente e também baseado em suas características comuns como economias emergentes - tal consenso pode ser visto na tabela 1:

Tabela 1: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA na AGNU (2003-2010)³

Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2003	84	80	67	69	16
2004	79	79	75	66	11
2005	85	80	69	67	15
2006	81	76	68	67	7
2007	87	81	77	67	9
2008	87	74	73	60	8
2009	88	82	75	63	13
2010	89	82	79	65	10
Média de Convergência 2003-2010 (%)	85	79	73	66	11

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

Observando a tabela acima, corrobora-se com o que foi apresentado por Oliveira e Onuki (2013); Fernandes e Cardoso (2017); Ferdinand (2014), Desiderá Neto e Cintra (2015), Reis da Silva (2016) e Nascimento (2018), acerca da existência de uma grande estabilidade na convergência de voto entre os países do BRICS desde os primórdios da organização da AGNU. Ou seja, a alta convergência de votos entre os membros do BRICS é preexistente à formação da coalizão de países emergentes. Assim, a alta convergência percebida nos anos de 2009 e 2010 também pode ser verificada nos anos anteriores, confirmando a preexistência de um consenso internacional - o que, inclusive, os levou a se reunirem como grupo, facilitando o contato inicial e a coordenação em prol de uma agenda comum de reforma da ordem internacional. Afinal, diferentemente dos EUA, com o qual a convergência foi mínima (11%), a convergência dos países do BRICS com o Brasil foi uma média de 76%. A seguir, analisa-se este consenso perante a AGNU nas principais temáticas debatidas anualmente, quais sejam: (i) questão palestina; (ii) controle de armas e desarmamento; (iii) direitos humanos; (iv) desenvolvimento econômico.

³ Apesar da África do Sul ter entrado no agrupamento apenas em 2011, a posição do país também será analisada juntamente com os demais países do BRICS em todo o governo Lula da Silva.

3.1.1 Questão Palestina

Desde 1947, quando, por meio da Resolução 181 da Assembleia Geral, a ONU deliberou acerca da criação do Estado de Israel e do Estado da Palestina, este conflito territorial tem sido um dos principais temas debatidos na organização - afinal, seus desdobramentos seguem até hoje: apesar do Estado de Israel ter sido criado em 1948, o status da Palestina permanece indefinido. A criação do Estado de Israel teve um papel decisivo da diplomacia brasileira, a partir de Oswaldo Aranha, representante do país nas Nações Unidas em 1947 e presidente desta sessão histórica. Segundo Gonzaga (2008), o posicionamento brasileiro a favor da partilha foi interpretado como um resultado do alinhamento aos EUA, pois, à época, o Brasil buscava aumentar sua representatividade na nova ordem geopolítica mundial. Daí em diante, segundo Pontes (2019, p. 19), o Brasil acompanhava os acontecimentos a respeito da Palestina, “variando o grau de seu interesse, em geral pouco expressivo” pois, embora tenha havido um posicionamento brasileiro nesta temática, essa não era entendida como um interesse imediato da PEB (GONZAGA, 2008).

Porém, nos anos 2000, com o início do Governo Lula, iniciou-se um período de maior engajamento da PEB nas discussões concernentes ao conflito israelo-palestino, e o comprometimento da diplomacia brasileira nessa pauta foi de apoio à causa Palestina (BRASIL, 2004; 2006; UN, 2010). A aproximação brasileira com esta questão foi interpretada pela literatura tanto como resultante da estratégia de projeção internacional do Brasil - que voltou-se a uma inserção matizada no desenvolvimentismo, na diversificação de parcerias e na defesa de uma ordem internacional mais democrática - quanto como uma influência direta dos ideais propagados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), como a justiça social e o anticolonialismo (SANTOS, 2014; PONTES, 2019). O fato é que houve uma mudança na PEB na questão Palestina, que passa de um lugar de equidistância para um lugar de centralidade na Política Externa, culminando no reconhecimento do Estado da Palestina pelo Brasil em novembro de 2010 (BRASIL, 2010). Portanto, conforme salientado por Reis da Silva e Kunrath (2010), tal reconhecimento é fruto não só do processo gradativo de aproximação do Brasil com o movimento de libertação palestino, mas também de uma mudança de ajuste na PEB com o Governo Lula, que se aproximou desta causa. No período, a inserção do país no Oriente Médio deixou ter um tom somente econômico para perseguir objetivos políticos de obter maior visibilidade internacional para o país (REIS DA SILVA; KUNRATH, 2010).

Analogamente, o histórico dos países-membros do BRICS é de apoio à causa palestina - tal como o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul também reconhecem a legitimidade do movimento de libertação palestino. Portanto, embora nas duas primeiras cúpulas do BRIC (2009 e 2010) o grupo não tratou acerca da questão Palestina, pode-se afirmar a existência de um posicionamento comum dos países do BRICS nesta pauta. A taxa de convergência do grupo nas votações concernentes à questão Palestina na AGNU pode ser analisada abaixo, na tabela 2:

Tabela 2: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à questão Palestina (2003-2010)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2003	90	95	95	85	10
2004	100	100	100	83	00
2005	100	100	100	80	00
2006	100	100	94	83	00
2007	100	100	100	80	07
2008	100	100	100	80	00
2009	100	100	100	75	00
2010	100	100	100	75	00
Média de Convergência 2003-2010 (%)	99	99	99	80	02

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A tabela 2 confirma a existência de uma alta coesão do BRICS na AGNU no que tange ao tratamento da questão Palestina durante o governo Lula. Percebe-se que, apenas com a Rússia, a taxa de convergência é relativamente menor, devido ao fato deste país não aprovar as resoluções anuais que tratam das declarações do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDHNU) acerca da questão Palestina, afastando-se, portanto, do consenso do grupo e da AGNU. Com exceção disso, todos os membros do BRICS votaram, anualmente, a favor do fortalecimento da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina; a favor da partilha de 1947 proposta pela ONU; e contra os assentamentos israelenses nos territórios palestinos. Portanto, ao longo do Governo Lula da Silva, pôde-se perceber uma altíssima convergência do Brasil com o BRICS (uma média de 94%), e uma forte divergência da posição norte-americana.

3.1.2 Controle de armas e desarmamento

As votações concernentes ao controle de armas e desarmamento ocuparam, durante o governo Lula, cerca de 30% das votações anuais da AGNU, podendo este ser classificado como um dos grandes temas discutidos nesta esfera deliberativa. Dentro dessa pauta, discutiu-se anualmente na AGNU acerca do controle de armas convencionais e também acerca de armas e materiais nucleares. No geral, a posição brasileira baseou-se na interpretação de que o controle de armas, a não-proliferação, proibições e, inclusive, a eliminação de alguns tipos de armamentos, seriam essenciais para garantir a paz e a segurança no mundo (BRASIL, 2005; 2007; 2008).

No que tange ao controle de armas convencionais, a posição brasileira foi de apoio ao desarmamento gradual e progressivo, buscando cooperar multilateralmente para com os objetivos globais de controle de armas e não-proliferação (BRASIL, 2010). Nesse sentido, o Brasil votou anualmente a favor de maior transparência nos fluxos internacionais de armamentos; a favor da redução da produção de mísseis e minas e, principalmente, em favor da promoção do multilateralismo na área de desarmamento e controle de armas convencionais, tópico que a Política Externa de Lula da Silva foi enfática em classificar como um dos objetivos de sua atuação multilateral - estabelecendo uma relação intrínseca entre desarmamento e desenvolvimento (BRASIL, 2004). A seguir, analisa-se a convergência dos demais países do BRICS e dos EUA com o Brasil nesta temática:

Tabela 3: taxa de convergência do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à armas convencionais (2003-2010)

(continua)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2003	90	70	60	80	20
2004	82	82	82	73	09
2005	86	71	64	79	29
2006	94	88	76	88	12
2007	100	92	85	85	08
2008	100	80	73	67	33
2009	100	87	62	62	50
2010	100	75	62	62	25

(continuação)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	94	81	71	75	23

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A partir da Tabela 3, pode-se verificar que a convergência do BRICS nesta temática foi alta: uma média de 80%. Esta convergência é maior com a África do Sul, China, Rússia e Índia, respectivamente. O maior ponto definidor da convergência foi a defesa do multilateralismo no controle de armas, reforçando o papel das Nações Unidas nesta empreitada. Os maiores pontos definidores da divergência foram as resoluções acerca do desarmamento a níveis regional e subregional, e as resoluções acerca do estabelecimento de padrões internacionais para a importação, exportação e transferência de armas convencionais, bem como para a proibição e destruição de mísseis e minas. Os EUA, por sua vez, mantiveram-se afastados do consenso com o Brasil - embora tenha havido uma concordância significativa em alguns anos, resultante de posições comuns acerca da defesa por maior transparência nos armamentos e também no controle de armas a nível regional.

Outro eixo central nas resoluções da AGNU acerca do controle de armas é o desarmamento e a não proliferação nuclear. Nesta pauta, o Brasil manteve sua posição de trabalhar em favor do desarmamento e da não proliferação, como país signatário do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). Tal posição é defendida pelo Brasil desde 1998, quando o país abriu mão do seu programa bélico nuclear e optou pela adesão ao TNP, após décadas de resistência ao tratado. Para Reis da Silva e Mallmann (2019), essa opção do Brasil de aderir ao tratado foi fruto de uma reorientação na política do país, que objetivava uma maior integração aos regimes internacionais vigentes para, assim, aumentar sua projeção de poder. Assim, em continuidade a esta posição favorável ao TNP, o Brasil buscou, durante o governo Lula, respeitar os três pontos essenciais do tratado: a não-proliferação, o uso pacífico da energia nuclear e o desarmamento (BRASIL, 2004). O Brasil mostrou-se, portanto, cooperativo para com os objetivos da ONU quanto ao controle nuclear, e votou nesse sentido na AGNU ao longo da gestão Lula. A taxa de convergência com os demais países do BRICS e com os EUA foi a seguinte:

Tabela 4: taxa de convergência do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à armas e materiais nucleares (2003-2010)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2003	92	92	46	31	8
2004	75	83	50	42	17
2005	100	67	33	33	17
2006	100	86	43	43	14
2007	92	69	46	31	0
2008	100	69	54	38	0
2009	92	77	46	46	15
2010	93	93	64	50	14
Média de Convergência 2003-2010 (%)	93	80	48	39	11

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A partir da tabela, apreende-se que a convergência entre o BRICS deu-se em uma média de 65% das votações, sendo consideravelmente mais baixa com a Rússia e com a Índia. A baixa convergência deu-se devido ao fato dos países do BRICS possuírem status nucleares diferentes e também posições diferenciadas em relação ao Regime de Não Proliferação Nuclear. A Rússia e a China estão incluídas na categoria de países nucleares no TNP, diferente do Brasil e da África do Sul, que são tidos como exemplos de sucesso do regime, pelo fato de, na década de 1990, terem optado por abandonar seus programas de armas nucleares em andamento para aderir ao TNP. Já a posição da Índia, por sua vez, é mais ambígua e complexa, pois o país é o único BRICS que não é signatário do TNP. Além de não ser signatária, a Índia possui um programa nuclear de caráter bélico, e tem este como parte central da sua estratégia de defesa nacional - o que torna sua posição mais complexa no que tange à questão nuclear (HERZ; LAJE, 2012). Assim, apesar do país ser historicamente favorável ao desarmamento nuclear, a Índia se mostra muito crítica ao TNP, por considerá-lo um sistema de perpetuação de desigualdades entre os países - mesma posição adotada pelo Brasil antes de sua adesão ao tratado (HERZ; LAJE, 2012; REIS DA SILVA; MALLMANN, 2019). Por fim, cabe destacar também que, nas duas primeiras cúpulas do BRICS, não houve menção ao tratamento da questão nuclear, não sendo ainda definidas as áreas de consenso do grupo nesta pauta que direcionariam sua atuação conjunta (BRIC, 2009; 2010).

3.1.3 Direitos Humanos

A proteção aos direitos humanos foi um dos eixos centrais do discurso de Lula da Silva perante as Nações Unidas em todo o seu governo. Em 2003, na 58ª Assembleia Geral, Lula da Silva definiu a justiça social como um dos principais objetivos de seu governo, tanto no âmbito interno quanto externo (BRASIL, 2003). Assim, o presidente reforçou a luta pela justiça social como um imperativo moral e político, a fim de que a paz e o direito à vida pudessem ser preservados (BRASIL, 2004). Argumentando que “a verdadeira paz brotará da democracia, do respeito ao direito internacional, do desmantelamento dos arsenais mortíferos e, sobretudo, da erradicação definitiva da fome”, Lula da Silva afirmou que “é hora de chamar a paz pelo seu nome próprio: justiça social” (BRASIL, 2003, p.123). Portanto, frente aos múltiplos desafios e violações aos direitos humanos em diversos países, o reforço do sistema multilateral foi apresentado pelo então presidente como principal via para que os direitos humanos fossem respeitados em todas as suas dimensões (BRASIL, 2004). Sendo assim, Lula da Silva clamou pela revitalização da ONU a fim de que a organização seja capaz de adotar políticas eficientes de preservação e ampliação dos direitos humanos (BRASIL, 2009a).

Assim, a política externa de direitos humanos do governo Lula foi enfocada na defesa do multilateralismo e do direito ao desenvolvimento como vias para superar conflitos e assimetrias que perpetuam violações aos direitos humanos mais básicos. Em consonância a tal posicionamento, o Brasil engajou-se fortemente em alianças multilaterais na ONU, especialmente no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, criado em 2006, e também colocou-se à frente de Missões de Paz, como a do Haiti (MINUSTAH) (BRASIL, 2004; 2006). A seguir, analisa-se o comportamento brasileiro a partir do voto de forma comparada aos demais países do BRICS, a fim de avaliar a sua convergência.

Tabela 5: taxa de convergência do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a direitos humanos (2003-2010)

(continua)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2003	77	69	58	69	19
2004	72	68	72	64	20
2005	76	80	68	68	16
2006	79	73	76	76	6
2007	76	68	72	64	12

(continuação)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2008	71	58	67	54	4
2009	84	74	79	63	5
2010	86	73	86	68	4
Média de Convergência 2003-2010 (%)	78	70	72	66	11

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

Em matéria de direitos humanos, prevaleceu entre o BRICS uma média de convergência alta, de 71%. As principais pautas que definiram a alta convergência entre o grupo no período foram o repúdio contra o racismo, contra o colonialismo, a intolerância religiosa e também contra preconceitos de gênero. Cerca de 40% das votações concernentes aos direitos humanos tratavam da descolonização e da defesa do direito dos povos à autodeterminação, ponto no qual também prevaleceu a concordância entre os países do BRICS ao longo de todo o Governo Lula da Silva.

As principais temáticas que definiram a divergência entre os países do BRICS durante o período foram os relatórios acerca das violações aos direitos humanos na República Islâmica do Irã, na República Democrática do Congo, na Coreia do Norte, no Turcomenistão e no Myanmar, principalmente. Não houve um padrão de voto consistente para todos os casos por parte do Brasil para todos os relatórios. Em 2009, o Brasil absteve-se de apoiar as resoluções da AGNU contra as violações internacionais perpetradas pelo Sri Lanka, Coreia do Norte e República Democrática do Congo. Esse posicionamento mudou em 2010 em relação à Coreia do Norte e ao Sudão, apoiando o monitoramento das condições de direitos humanos nesses países e aproximando-se do posicionamento norte-americano - conforme o padrão de voto brasileiro mantido entre 2003 e 2007 (UN, 2003-2010). Tais abstenções fizeram com que a condução da política externa de direitos humanos fosse considerada ambígua. Para Ricupero (2010), Asano e Nader (2011), e Neves (2014) tais posições evidenciam que a PEB deixou os direitos humanos “a reboque de uma política externa que opôs pragmatismo a princípios” (ASANO; NADER, 2011, p.119).

Resta destacar, por fim, que, ao aprovar as resoluções de relatórios regionais, o Brasil aproximou-se do padrão de voto dos EUA (verificável para Myanmar e Turcomenistão) - ponto este que definiu a maior parte da sua pequena convergência com este país. Nos demais casos (Irã e Congo), sob o argumento de não interferir na soberania nacional, o Brasil

absteve-se, enquanto os demais BRICS apresentaram uma tendência mais forte a votar contra as resoluções. Evidencia-se portanto que instabilidades regionais e nacionais não são um ponto de pleno consenso entre os países do BRICS. Cabe salientar, porém, que estes são casos específicos de discordância - o que prevaleceu entre o grupo foi o consenso.

3.1.4 Desenvolvimento Econômico

A agenda de Política Externa desenvolvida no Governo Lula foi orientada para o enfrentamento dos principais desafios internos e externos enfrentados pelo Brasil à época (BRASIL, 2009a). No plano interno, estes desafios foram caracterizados na luta contra a fome e a miséria e na superação das vulnerabilidades externas (BRASIL, 2003). No plano internacional, esses desafios podem ser sintetizados na crise financeira internacional; na ausência de uma governança mundial efetivamente democrática e representativa; na escassez do abastecimento global de energia e alimentos; e nos impasses protecionistas e barreiras unilaterais ao pleno desenvolvimento (BRASIL, 2009a; 2010). Nesse sentido, o Brasil se posicionou, anualmente, perante a AGNU, como defensor do multilateralismo e do pleno desenvolvimento econômico dos países emergentes e em desenvolvimento, afinal, na visão defendida pela gestão Lula, a globalização assimétrica evidenciou disparidades sociais - um desafio a ser superado em todos os planos de atuação da PEB (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, o Brasil colocou-se enfaticamente contra o protecionismo no sistema multilateral de comércio, afinal, o desenvolvimento econômico de países emergentes e fortemente dependentes do ciclo internacional de *commodities*, como o Brasil, enfrenta o obstáculo protecionista no mercado agrícola internacional (BRASIL, 2008). Por meio desta pauta, o Brasil fortaleceu a agenda do BRICS acerca da arquitetura comercial e financeira mundial (BRASIL, 2009a; BRICS, 2009), salientando que a superação definitiva da pobreza passa, necessariamente, por novas relações econômicas: “nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento” (LULA DA SILVA, 2002, np). Portanto, a agenda da PEB para o BRICS foi um reflexo da luta contra o protecionismo, que perpetua a dependência e o subdesenvolvimento (BRASIL, 2007). Esse posicionamento norteador da visão brasileira acerca do desenvolvimento econômico definiu também o seu padrão de voto na AGNU: colocando-se contra o protecionismo e o unilateralismo. A convergência dos demais países do BRICS e dos EUA com o Brasil nesta pauta pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 6: taxa de convergência do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes ao Desenvolvimento Econômico (2003-2010)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2003	100	100	100	100	33
2004	100	100	100	100	25
2005	86	100	100	86	14
2006	89	89	89	78	11
2007	91	100	100	91	18
2008	100	100	100	87	0
2009	89	100	100	89	22
2010	89	89	89	89	22
Média de Convergência 2003-2010 (%)	93	97	97	90	18

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

Percebe-se, portanto, uma altíssima convergência entre os países do BRICS nestas resoluções: uma média de 94%, sendo este um dos principais pontos que impulsionaram a organização do BRIC e direcionaram sua atuação multilateral (BRIC, 2009). Dentre as principais resoluções anuais acerca do desenvolvimento econômico, cabe destacar a resolução sobre o embargo comercial norte-americano à Cuba, que pode ser tida como ponto central debatido nesta pauta. No período, todos os países do BRICS votaram em conjunto pelo fim do embargo econômico, comercial e financeiro, em consonância ao seu posicionamento contrário às medidas unilaterais e coercitivas no Sistema Internacional. O comprometimento do direito ao desenvolvimento, assim, foi definido pelo BRICS como um dos principais desafios a serem enfrentados pelo grupo, a fim de fortalecer seus mercados e contribuir para a recuperação econômica mundial (BRASIL, 2006; BRIC, 2010).

3.2 GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2015)

O Governo Rousseff (2011-2015)⁴ foi marcado por uma conjuntura econômica e política mais complexa do que a que fora presenciada no Governo Lula. No cenário

⁴ Devido ao fato do segundo mandato de Rousseff ter sido interrompido em 31 de agosto de 2016, na ocasião de seu *impeachment*, o consenso com os países do BRICS na AGNU neste capítulo foi analisado apenas até 2015. Em 2016, tal consenso foi avaliado sob o Governo Temer.

internacional, a crise financeira foi, progressivamente, dando lugar à recuperação dos centros econômicos e países desenvolvidos, e as medidas protecionistas de controle da crise por essas economias afetaram o comércio internacional, enfatizando a vulnerabilidade externa das economias emergentes e reduzindo seu espaço de atuação (BRASIL, 2013; 2014; BRICS, 2012). A Política Externa de Dilma Rousseff refletiu, perante a AGNU, constante preocupação com o protecionismo, interpretado como uma das principais causas para as dificuldades sentidas no cenário econômico interno brasileiro (BRASIL, 2011).

Em meio a esta involução no cenário interno e externo, a Política Externa de Dilma Rousseff deu continuidade às principais pautas da Política Externa concebida no governo de Lula da Silva (CORNETET, 2014; VIEIRA, 2015; REIS DA SILVA, PÉREZ, 2019). Assim, a partir da interpretação de uma ordem internacional multipolar em gestação, Rousseff empenhou-se em avançar e consolidar o diálogo com o mundo emergente e em desenvolvimento a fim de contribuir para a democratização das instituições internacionais e aumentar o poder de barganha e participação do Brasil nas instâncias multilaterais. Tais posicionamentos evidenciam que o Brasil manteve um papel de liderança internacional - “mas de forma mais discreta”, segundo o Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota (NICÁCIO, 2012).

Durante o Governo Rousseff, o BRICS avançou em sua coordenação e efetivou suas maiores conquistas na esfera internacional: a Declaração de Sanya (China) marcou o ingresso da África do Sul no agrupamento, compondo o atual BRICS (BRICS, 2011), e a Declaração de Ufá (Rússia) foi marcada pela aprovação dos dois maiores mecanismos de institucionalização da arquitetura financeira do grupo: o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) (BRICS, 2015). A evolução do consenso dos países do grupo com o Brasil perante a AGNU, disposta na tabela abaixo, permite apreender que houve um relativo aumento na convergência tanto com o BRICS quanto com os EUA ao longo do Governo Rousseff:

Tabela 7: taxa de convergência do Brasil com os países do BRICS e com os EUA na AGNU (2003-2015)

Período Anterior (2003-2010)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010(%)	85	79	73	66	11
Governo Dilma Rousseff (2011-2015)					
Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2011	83	87	80	70	19
2012	89	77	81	65	19
2013	88	86	81	64	16
2014	91	88	86	64	19
2015	91	78	77	60	21
Média de Convergência 2011-2015(%)	88	83	81	65	19

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

O consenso entre o BRICS durante o governo Dilma Rousseff apresentou então um leve aumento na convergência: uma média de cerca de 79% de concordância, em relação aos 76% verificados no Governo Lula. Cabe destacar que, com os EUA, a concordância foi também relativamente maior: 19%, em relação aos 11% verificados para o período anterior. Confirma-se portanto que o Brasil manteve uma alta convergência de voto com os países do BRICS perante a ONU até 2015, quando ocorreu a última AG de Rousseff como presidenta, antes do *impeachment* que a destituiu do cargo em 31 de agosto de 2016, dando início ao Governo Temer. A seguir, analisa-se o posicionamento brasileiro nas principais temáticas votadas na AGNU durante o período.

3.2.1 Questão Palestina

Em 2011, na 66ª reunião da AGNU, o então presidente da Autoridade Nacional da Palestina, Mahmoud Abbas, pediu o reconhecimento do seu Estado como membro pleno da ONU. A tentativa não obteve êxito, mas levou o assunto a uma nova dimensão geopolítica. Em consonância, Abbas também pediu o reconhecimento do Estado perante a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), onde obteve êxito. Este pleito representou um enfrentamento direto tanto aos EUA quanto a Israel, afinal, esse

último considerou a decisão da UNESCO um passo contra a retomada de negociações de paz e ameaçou cortar laços com a organização, e os EUA anunciaram a suspensão do pagamento de sua cota para a agência (CB, 2011).

Em seu discurso de abertura da 66ª Assembleia Geral, Rousseff manifestou o apoio brasileiro ao pleito palestino e lamentou ainda não poder saudar a Palestina como um Estado membro pleno da ONU. Assim, em continuidade à aproximação com a Palestina ensejada na Gestão Lula, Rousseff permaneceu enfática em defender a soberania da Palestina como caminho para a redução dos conflitos na região, reiterando que "apenas uma Palestina livre e soberana poderá atender ao legítimos anseios de Israel por paz" (BRASIL, 2012, p.45). Nesse sentido, afirmando que "É chegada a hora de se atender às legítimas aspirações palestinas por um Estado independente e soberano" (BRASIL, 2013, p.53), os discursos de Rousseff perante a Assembleia Geral enfatizam o papel da ONU no reconhecimento do Estado Palestino, como alternativa necessária para avançar as negociações de paz. Nesse sentido, a defesa da causa Palestina foi dada em conjunto ao clamor por maior democratização do Sistema Internacional, demandando uma maior representatividade no CSNU, a fim de torná-lo mais efetivo na mediação de conflitos regionais como o israelo-palestino - tal como fora feito no Governo Lula (BRASIL, 2011; 2015; REIS DA SILVA; KUNRATH, 2010).

No período, analogamente à posição brasileira, todos os países do BRICS manifestaram apoio ao reconhecimento pleno do Estado Palestino nas Nações Unidas, inaugurando a afirmação de um posicionamento conjunto de grande peso na arena internacional: a alta convergência entre o BRICS nesta pauta levou também a um maior entendimento político e diplomático, culminando em um posicionamento conjunto em suas cúpulas. Considerando o apoio individual de cada membro do BRICS à causa Palestina, uma posição conjunta do grupo já era esperada no cenário internacional, e isto ocorre a partir da Cúpula de Dehli (Índia) (BRICS, 2012), e mantém-se em todas as demais cúpulas do BRICS ao longo do governo Rousseff, ganhando uma relevância cada vez maior nos debates do grupo (BRICS 2013; 2014; 2015). A tabela 3, a seguir, elucida a evolução da taxa de convergência dos países do BRICS no tratamento da questão Palestina:

Tabela 8: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à Questão Palestina (2003-2015)

Período anterior (2003-2010)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	99	99	99	80	02
Governo Dilma Rousseff (2011-2015)					
Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2011	100	100	100	81	00
2012	100	100	100	82	00
2013	100	100	100	80	00
2014	100	93	100	80	00
2015	100	100	100	77	00
Média de Convergência 2011-2015 (%)	100	99	100	80	00

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A partir da análise da tabela 8, pode-se confirmar que a alta coesão do BRICS no que tange ao tratamento da questão Palestina manteve-se também durante o governo Rousseff. O consenso com a Rússia permaneceu sendo menor, devido ao pensamento divergente desse país no que tange às deliberações do CDHNU acerca da questão Palestina. Tal como no governo Lula, os EUA mostraram-se distantes da posição brasileira, afastando-se do consenso da Assembleia Geral e votando contra as resoluções que abordavam a questão. Nesse sentido, o BRICS posicionou-se e passou a defender ativamente a causa palestina, tornando a posição individual de cada membro do grupo em uma posição conjunta. Essa postura de maior engajamento do BRICS em temáticas concernentes à paz e segurança regionais trouxe maior representatividade e legitimidade para o grupo no cenário externo. Pelo fato da demanda dos representantes palestinos pelo reconhecimento de seu Estado ter sido interpretada como um enfrentamento direto aos EUA - que liderou o veto em ambas ocasiões -, esse posicionamento geopolítico do BRICS de apoiar a causa conjuntamente também pode ser interpretado como um posicionamento contra-hegemônico.

3.2.2 Controle de Armas e Desarmamento

Cerca de 31% das votações anuais da AGNU no Governo Rousseff trataram acerca do controle de armas e desarmamento. Tanto no que diz respeito a armas convencionais quanto no que tange ao controle de armas e materiais nucleares, a posição brasileira foi de defesa do desarmamento como uma necessidade para atingir uma paz sustentável - haja vista a intrínseca relação entre segurança e desenvolvimento defendida pela gestão brasileira (BRASIL, 2011; 2012). Assim, no que diz respeito ao controle de armas convencionais, o Brasil manteve o seu padrão de voto de se posicionar a favor de maior transparência nos armamentos e, principalmente, em favor da promoção do multilateralismo na área de desarmamento e controle de armas convencionais (BRASIL, 2014). O padrão Brasileiro, então, foi de se direcionar ao consenso da AGNU, e a taxa de convergência com os países do BRICS e com os EUA ao longo deste período foi a seguinte:

Tabela 9: taxa de convergência do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas convencionais (2003-2015)

Período anterior (2003-2010)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	94	81	71	75	23
Governo Dilma Rousseff (2011-2015)					
Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2011	86	100	71	71	29
2012	100	62	50	50	37
2013	100	89	55	44	55
2014	100	100	73	53	40
2015	90	80	70	40	40
Média de Convergência 2011-2015 (%)	95	86	64	52	40

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

Nota-se a permanência de uma alta convergência com a África do Sul, de 95%, enquanto, atrás, ficam China, Índia e Rússia, respectivamente. Houve continuidade em todos os países do BRICS no que tange ao posicionamento adotado nos anos anteriores, durante o

governo Lula, portanto, os maiores pontos definidores da divergência permaneceram sendo as resoluções acerca do desarmamento a níveis regional e subregional e acerca do estabelecimento de padrões internacionais para a importação, exportação e transferência de armas convencionais, bem como para a proibição e destruição de mísseis e minas - nas quais a divergência com a Índia e, principalmente com a Rússia, foi mais marcante. Cabe destacar também que a posição brasileira acerca da implementação da Convenção sobre Munições de Fragmentação mostrou-se divergente do padrão de voto brasileiro nesta pauta, afinal, o país optou pela abstenção.

Ainda assim, o que prevaleceu entre o BRICS durante esse período foi a convergência: uma média de 74% de votos coincidentes com a posição brasileira. Em suas cúpulas anuais, ao tratar acerca do controle de armas, o BRICS passou a posicionar-se reforçando os seus pontos comuns: a promoção conjunta do multilateralismo; a defesa do sistema central e gerenciador da ONU na promoção do desarmamento gradativo; o reforço do papel do CSNU; e a necessidade de uma reforma democratizante das Nações Unidas, a fim de torná-la mais eficaz e representativa nestas pautas (BRIC, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015).

Nas votações concernentes a armas e materiais nucleares, por sua vez, o governo Rousseff manteve a sua posição em defesa do desarmamento, da não proliferação e da utilização pacífica da energia nuclear, pilares centrais do TNP (BRASIL, 2014). Considerando a continuidade da posição discursiva brasileira no tratamento da questão nuclear, analisa-se a seguir o seu posicionamento de voto e a taxa de convergência com os demais países do BRICS e com os EUA:

Tabela 10: taxa de convergência do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes a armas e materiais nucleares (2003-2015)

(continua)

Período anterior (2003-2010)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	93	80	48	39	11
Governo Dilma Rousseff (2011-2015)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2011	79	79	57	43	29
2012	79	71	71	36	14
2013	75	67	58	25	08

(continuação)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2014	75	83	75	33	08
2015	95	58	47	21	21
Média de Convergência 2011-2015 (%)	81	72	62	32	16

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A partir da tabela 10, pode-se perceber que não houve uma redução na taxa de convergência entre os países do BRICS, que manteve-se em uma média de 62%, sendo expressivamente menor com a Rússia (32%). Os pontos de divergência mantiveram-se os mesmos verificados no Governo Lula, referindo-se principalmente à eliminação das armas nucleares e às negociações para o desarmamento completo. Cabe destacar que as resoluções acerca do avanço das negociações multilaterais para o desarmamento nuclear foram o principal ponto no qual a Rússia se afastou da posição brasileira e também dos demais BRICS.

Apesar de não se ter verificado um aumento na taxa de convergência perante a AGNU, a análise das cúpulas do BRICS nesse período permite apontar que foi durante o Governo Rousseff que o BRICS definiu um consenso na área nuclear: dentre os três pilares do TNP, a área na qual o BRICS enfocou sua cooperação foi o uso pacífico da energia nuclear, ponto no qual estes países também convergiram nas votações anuais. Assim, nota-se que, apesar de não haver uma convergência plena entre os membros do BRICS no que tange ao controle de armas e desarmamento nuclear, estes países enfocaram o ponto comum de suas posições internacionais para definir um consenso e trabalhar nesse sentido (BRIC, 2011; 2012). E, assim, um dos grandes pilares da atuação conjunta do BRICS ao longo do governo Rousseff foi o desenvolvimento da cooperação intra-BRICS na pesquisa da tecnologia nuclear para fins energéticos (BRICS, 2013; 2014; 2015). Portanto, a cooperação do Brasil com o grupo na área nuclear não foi limitada pela baixa convergência quanto ao desarmamento e pelas suas diferentes posições quanto ao TNP - pelo contrário, esta área tornou-se um dos grandes pilares da cooperação intra-BRICS.

3.2.3 Direitos Humanos

Afirmando que a defesa dos direitos humanos permaneceria como um dos elos centrais da PEB, Dilma Rousseff declarou, perante a 66ª sessão da AGNU, que sua Política

Externa estaria baseada nos valores clássicos da tradição diplomática brasileira, quais sejam: “promoção da paz, respeito ao princípio de não intervenção, defesa dos direitos humanos, fortalecimento do multilateralismo” (ROUSSEFF, 2011, np). Em consonância a tal posicionamento, um importante eixo do discurso da diplomacia brasileira na AGNU foi a defesa ao direito à segurança, que se tornou sensível para o país em 2013, após a presidenta ser alvo de ações de espionagem por parte dos EUA (ROUSSEFF, 2013). Nessa sessão da AGNU, Rouseff reforçou em seu discurso que tais ações afrontam aos princípios que regem o direito internacional, recusando a justificativa norte-americana de que a interceptação da comunicação de autoridades destinava-se a proteger os cidadãos nacionais contra o terrorismo. Na ocasião, a presidenta afirmou que “o direito à segurança dos cidadãos de um país não pode jamais ser garantido mediante a violação de direitos humanos em outro país”, concluindo que “sem respeito à soberania, não há base para o relacionamento entre as nações” (ROUSSEFF, 2013, np). Esse passa a ser, portanto, um importante pilar do discurso de direitos humanos do Brasil perante a ONU a partir de então.

No geral, manteve-se, portanto, uma visão de direitos humanos fortemente vinculada à justiça social e à democratização da ordem internacional, defendendo o multilateralismo e repudiando quaisquer intervenções unilaterais - e estes foram os eixos que guiaram o discurso da então presidenta na AGNU em matéria de direitos humanos durante seus mandatos. Porém, em seu primeiro ano de governo, Rouseff votou, no CDHNU, a favor do envio de um relator sobre direitos humanos ao Irã, e este fato passou a ser descrito por especialistas da área como um indicador de mudanças em relação à Política externa de Lula, que absteve-se quanto às violações aos direitos humanos no Irã - postura que foi criticada por Rouseff (FELLET, 2011). Na época, esta posição da então presidenta foi interpretada como uma possível aproximação aos EUA, afinal, o Brasil vinha sendo criticado pela comunidade internacional e, principalmente, pelos EUA, por não condenar regimes considerados autoritários, tais como a Coreia do Norte e o Irã, sob o argumento de não-intervenção (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2011). A seguir, a partir da tabela 11, analisa-se o padrão de voto exercido pelo Brasil na AGNU durante o período, de forma comparada com os demais países membros do BRICS e também com os EUA, avaliando a hipótese de mudança no tratamento dos direitos humanos na PEB perante a AGNU durante o governo de Dilma Rouseff.

Tabela 11: taxa de convergência do Brasil com os BRICS e com os EUA em votações concernentes aos direitos humanos (2003-2015)

Período Anterior (2003-2010)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	78	70	72	66	11
Governo Dilma Rousseff (2011-2015)					
Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2011	82	82	82	73	14
2012	95	68	86	59	23
2013	83	78	83	67	11
2014	85	75	80	65	25
2015	86	73	86	68	32
Média de Convergência 2011-2015 (%)	86	75	83	66	21

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A partir da análise do posicionamento de voto brasileiro no que tange aos direitos humanos não foi verificável uma mudança no posicionamento internacional do país, mas sim uma continuidade. O Brasil manteve seu padrão de abster-se nas resoluções que tratavam dos direitos humanos em países como o Irã, a Coreia do Norte e o Turcomenistão. Ainda assim, esse ponto foi de divergência com os BRICS pelo fato da maioria destes países optarem pelo voto contrário. Os EUA, por sua vez, manteve um padrão de voto de apoio a tais resoluções, e o Brasil continuou a apoiar tal posicionamento nas resoluções concernentes ao Myanmar. Notou-se, portanto, uma continuidade no padrão de voto brasileiro em matéria de direitos humanos, verificável ao se analisar que as temáticas de convergência e divergência com os BRICS e com os EUA permaneceram as mesmas verificadas no Governo Lula.

3.2.4 Desenvolvimento Econômico

Em matéria de desenvolvimento econômico, houve uma continuidade discursiva nos pronunciamentos de Dilma Rousseff em relação ao que havia sido defendido por seu predecessor. O Brasil manteve-se como um defensor de regras justas no comércio internacional, enfaticamente posicionando-se contra o protecionismo e o unilateralismo.

Tendo em vista que Rousseff enfrentou uma conjuntura econômica externa e interna mais difícil que o governo anterior, esta pauta viu-se reforçada em seu discurso. Afinal, grande parte dos reveses econômicos sentidos pelo Brasil nesse período foram advindos dos efeitos da crise financeira de 2008, que passou a afetar mais fortemente a economia interna dos países emergentes, comprometendo seus balanços de pagamentos e ressaltando suas vulnerabilidades externas. Nesse contexto, a crise foi progressivamente dando lugar à recuperação econômica dos países desenvolvidos - especialmente EUA, Japão e Zona do Euro - e as medidas protecionistas que acompanharam esse processo de recuperação passaram a afetar o desenvolvimento econômico de países emergentes como o Brasil (BRASIL, 2013; 2015).

Nesse sentido, a Política Externa de Rousseff refletiu, perante os organismos internacionais e, especialmente, perante a AGNU, constante preocupação com o protecionismo, uma das principais causas para a involução do cenário econômico brasileiro (BRASIL, 2014; 2015). Esta foi, também, uma das principais pautas da agenda externa para o BRICS no governo Dilma Rousseff, reforçando o impulso reformista do grupo a fim de mitigar os efeitos da crise, que revelou as contrariedades da globalização assimétrica (BRASIL, 2013). O padrão de voto exercido pelo país foi, portanto, consoante com o que fora visto na gestão Lula, e a convergência deste posicionamento com os demais países membros do BRICS e com os EUA pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 12: Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes ao desenvolvimento econômico (2003-2015)

(continua)

Período anterior (2003-2010)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	93	97	97	90	18
Governo Dilma Rousseff (2011-2015)					
Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2011	78	100	100	100	44
2012	80	90	100	100	40
2013	75	100	100	100	25
2014	92	92	100	77	23
2015	89	100	100	89	22

(continuação)

Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2011-2015 (%)	83	96	100	93	31

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A partir dos resultados expostos na tabela 12 pode-se perceber a permanência de uma altíssima convergência dos países do BRICS com o Brasil em matéria de desenvolvimento econômico internacional: manteve-se, em média, uma concordância de posição em 93% das resoluções votadas no período. Sendo assim, o grupo permaneceu enfático em posicionar-se a favor do sistema multilateral de comércio e em oposição ao protecionismo e ao unilateralismo. Portanto, em todo o período, os países do BRICS votaram em conjunto pelo fim do embargo econômico, comercial e financeiro imposto pelos EUA a Cuba, em consonância ao seu posicionamento contrário às medidas unilaterais e coercitivas no Sistema Internacional.

A preexistência de forte diálogo e dessa alta convergência do BRICS em matéria de desenvolvimento econômico, levou esses países a fortalecerem o diálogo nessa pauta e a avançar significativamente na proposta de uma estratégia econômica conjunta (BRICS, 2012; REIS DA SILVA, 2016). As discussões acerca da estabilidade monetária nos países emergentes e em desenvolvimento frente à volatilidade do sistema financeiro global em crise levou-os a institucionalizar a cooperação técnica entre os seus bancos de desenvolvimento nacionais, densificando a arquitetura financeira do BRICS com a criação do NBD e do ACR (BRICS, 2014; 2015). Tais avanços, portanto, sintetizam os resultados iniciais de um intenso debate no âmbito do BRICS em vias de reforçar seu potencial econômico na ordem internacional e reformar a arquitetura financeira global, adotando ações conjuntas contra a crise e, principalmente, contra as medidas protecionistas de controle da crise pelos EUA, pelo Japão e pela Zona do Euro (BRICS, 2012). O retorno do protecionismo no cenário internacional evidenciou, portanto, a permanência de uma arquitetura financeira contraproducente aos impulsos desenvolvimentistas dos países emergentes, que se organizaram então em prol do desenvolvimento comum, resultando em grandes avanços na institucionalização do grupo (BRICS, 2015; UN, 2015).

3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A análise da PEB no período abordado permite apontar que a agenda externa para o BRICS durante os governos petistas foi concebida a partir de uma mesma interpretação da ordem internacional, mas com diferentes enfoques - dadas as diferentes conjunturas enfrentadas por cada governo. Afinal, no âmbito sistêmico, a organização inicial dos BRICS no Governo Lula se deu em um contexto de crise nos centros hegemônicos, sinalizando a tendência multipolar do Sistema Internacional. Porém, esse contexto favorável à articulação dos países emergentes mudou no governo Rousseff, com a recuperação dos centros econômicos nos países desenvolvidos - cujo protecionismo é tido como um dos maiores entraves à ascensão do BRICS e como um dos fatores explicativos às dificuldades externas que esses países passaram a enfrentar. Assim, a criação do grupo esteve fortemente entrelaçada aos interesses da PEB no governo Lula, e a manutenção deste mecanismo frente a um contexto internacional desfavorável reforçou o BRICS como um instrumento estratégico e prioritário da ação internacional do Brasil também no governo Rousseff.

Dentre as principais temáticas debatidas anualmente na AGNU, manteve-se um forte consenso da PEB com os países do BRICS, havendo um leve aumento na convergência do país tanto com o BRICS quanto com os EUA no Governo Dilma. Ainda assim, verificou-se que o padrão de voto brasileiro manteve-se o mesmo, e as temáticas de maior concordância entre os BRICS foram, respectivamente: (i) a questão Palestina, (ii) desenvolvimento econômico, (iii) direitos humanos e, por fim, (iv) o controle de armas. Este último foi o tópico de menor consenso entre o BRICS para ambos os governos, devido às divergências de posições entre os membros do grupo nesta temática, destacadamente da Rússia e da Índia. Não houveram, portanto, modificações significativas no posicionamento e no padrão de voto do Brasil e dos demais países do grupo no período analisado, e confirmou-se a manutenção e o fortalecimento do consenso da PEB com o BRICS, que consolidou-se como um importante palco de atuação internacional do Brasil.

4 O CONSENSO DA PEB COM O BRICS NO PÓS-*IMPEACHMENT*

Michel Temer, ao assumir a presidência do Brasil em 12 de maio de 2016, proclamou que se daria início uma reorientação da Política Externa, para que a diplomacia brasileira voltasse a “representar os valores e interesses permanentes do País” (TEMER, 2016, np). Jair Bolsonaro, igualmente, em 2019, ao apresentar-se perante a sua primeira Assembleia Geral como presidente, afirmou que apresentava às Nações Unidas “um novo Brasil, que ressurgiu depois de estar à beira do socialismo” (BOLSONARO, 2019, np). Ambos os presidentes afirmaram, portanto, uma mudança no viés de inserção internacional do Brasil ao proclamarem, em suas gestões, o início de uma “Nova Política Externa” - cuja novidade seria a diferenciação para com a “Nova Política Externa” proclamada no governo Lula da Silva (SERRA, 2016, np, ARAÚJO, 2019, p. 245; AMORIM, 2014, p. 31). Considerando este impulso de mudança que tem marcado o posicionamento internacional brasileiro pós-*impeachment*, e também a crítica de ambos os presidentes aos princípios que orientaram a inserção internacional do país nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, diversos autores passaram a afirmar que houve mudança no padrão de alinhamento internacional da Política Externa, e que esta reorientação impactou profundamente a atuação multilateral do Brasil (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020; REIS DA SILVA, 2019; GONÇALVES; TEIXEIRA, 2020; PENNAFORTE, 2017).

Para Reis da Silva (2019), a Política Externa pós-*impeachment* foi marcada por uma transição de paradigma que culminou em uma inflexão matricial no governo Bolsonaro. Dentre os pontos que marcaram essa transição, destacam-se a aproximação aos EUA e a crítica ao multilateralismo. Portanto, a concertação com os países do BRICS deixou de ser uma prioridade na agenda externa do Governo, afinal, a inserção Sul-Sul e o impulso reformista direcionado às instituições internacionais no sentido de democratizá-las - que marcam o consenso e o posicionamento multilateral do BRICS - perdem o seu espaço na agenda da PEB. Para o autor, uma das contradições do modelo de inserção proposto pelo atual governo de Jair Bolsonaro é justamente a negação da multipolaridade, que “priva os defensores da multipolaridade e da cooperação Sul-Sul de um importante aliado” (REIS DA SILVA, 2019, p. 20).

Considerando esta mudança no padrão de alinhamento internacional do Brasil que ocorreu após o *impeachment*, Oliveira e Mallmann (2020) apontam que a primazia das relações Norte-Sul pode ser vista como o eixo central para a análise e compreensão do redirecionamento da PEB no Governo Temer e, principalmente, no Governo Bolsonaro.

Afinal, conforme salientado por Medeiros, Vilas Boas e Andrade (2020), neste último governo, os EUA foram declarados como o eixo principal de alinhamento brasileiro, o que fez com que a postura da PEB passasse a ser classificada como um "americanismo ideológico", que contrapõe-se ao "americanismo pragmático" que caracterizou a PEB nos governos petistas. Para Lima e Albuquerque (2019), a diferença entre ambos alinhamentos é que, no primeiro, abre-se espaço para concessões a partir de um alinhamento incondicional, enquanto no último busca-se preservar a autonomia a partir de um certo distanciamento da potência norte-americana e da diversificação da PEB. Pereira (2019) confirmou o diagnóstico dos autores supracitados e apontou que o governo de Jair Bolsonaro representa uma inflexão paradigmática da PEB: do globalismo ao alinhamento automático com os EUA.

Essa mudança no enfoque de alinhamento brasileiro levou uma série de autores a apontarem que a coordenação da PEB com os países do BRICS estava sendo fortemente ameaçada, haja vista a minimização do grupo neste novo padrão de inserção internacional. Gonçalves e Teixeira (2020) ressaltam que, no governo Bolsonaro, os EUA foram declarados como o eixo principal de alinhamento brasileiro, em um tom crítico ao multilateralismo que, por si só, opunha-se ao discurso apregoado pelo BRICS. Pennaforte (2017), ao realizar um prognóstico da atuação multilateral do Brasil no pós-*impeachment*, argumentou que a Política Externa teria como marco o enfraquecimento gradativo da atuação brasileira no BRICS - tido como um importante legado da dinamização da agenda internacional da PEB nos governos petistas. Isso ocorreria devido à redução do papel do grupo na agenda internacional do Brasil, que passava então a responder a interesses de setores mais conservadores e mais interessados na construção de uma aliança especial com os EUA. Portanto, um aspecto chave de mudança na postura internacional do Brasil identificada pelo autor - que culminaria em um afastamento do BRICS - foi justamente "o fim da atuação do Itamaraty na perspectiva autônoma em relação aos centros hegemônicos de poder" (PENNAFORTE, 2017, p. 10). Em concordância a essa visão, Assis (2019) apontou que a aproximação do Brasil ao centro hegemônico enfraquece o papel contra-hegemônico do BRICS, e Vieira (2019) verificou uma tendência de enfoque pragmático no papel econômico do BRICS na Política Externa de Temer e Bolsonaro, minimizando o seu papel político.

Para Reis da Silva e Pérez (2019), o advento de um cenário internacional desfavorável à atuação do BRICS - combinado à diminuição do ativismo da PEB e à ascensão de um Governo que busca aproximar-se dos EUA - teve como resultado uma minimização do grupo na agenda externa brasileira e uma desvalorização do seu papel geopolítico contra-hegemônico. Portanto, devido ao fato de não ter havido uma continuidade na inserção

do Brasil no BRICS ao longo do governo Temer e no atual governo Bolsonaro, os autores argumentam que o BRICS “foi constituído como um projeto do governo Lula, e nunca se tornou um projeto do governo brasileiro” (REIS DA SILVA, PÉREZ, 2019, p.176, tradução livre). Considerando tais prognósticos, analisa-se a seguir quais os impactos destas mudanças no consenso do Brasil com os países do BRICS, assumindo que essa convergência é relevante para indicar não só a taxa de concordância do grupo, mas, também, mudanças e continuidades no alinhamento internacional brasileiro.

4.1 GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)

Declarando uma dissolução para com a diplomacia desenvolvida por Lula da Silva e Dilma Rousseff, Michel Temer proclamou, em seu discurso de posse, uma reorientação da PEB, a fim de fazer com que ela voltasse a “representar os valores e interesses permanentes do País” (TEMER, 2016, np). Esta reorientação foi definida a partir das diretrizes da “Nova Política Externa Brasileira”, que tinha, nas palavras do então Ministro das Relações Exteriores, José Serra, o objetivo de acabar com o que foi definido como “ideologização das Relações Internacionais” (SERRA, 2016, np) - afinal, a interpretação da nova gestão era a de que a condução da PEB nos governos petistas fora revestida de um viés partidário, que se buscava então combater. Nesse sentido, uma das diretrizes da “Nova Política Externa Brasileira” seria fazer com que a diplomacia voltasse a refletir “os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político” (SERRA, 2016a, p.1).

Garantindo que “a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta terra continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira”, Serra destacou que um dos eixos da “Nova Política Externa” seria justamente o aumento e a diversificação do intercâmbio com parceiros comerciais na Ásia e na África (SERRA, 2016a, p. 3). Para Serra (2016a, p.3), “essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos”. Assim, o Ministro destacou que iniciativas como o BRICS continuariam estrategicamente relevantes para o Brasil: “vamos também aproveitar as oportunidades oferecidas pelos foros inter-regionais com outros países em desenvolvimento, como, por exemplo, os BRICS, para acelerar intercâmbios comerciais, investimentos e compartilhamento de experiências” (SERRA, 2016a, p.3).

Assim, em um contexto internacional de insegurança econômica devido ao retorno ao protecionismo e sanções unilaterais por parte das Grandes Potências, Temer definiu que a PEB permaneceria enfática em sua defesa do multilateralismo e combate ao protecionismo, mantendo-a alinhada aos demais BRICS (BRASIL, 2017; TEMER, 2016a; BRASIL, 2016). Ainda assim, cabe destacar que, no Governo Temer, o bilateralismo passou a ter uma dimensão e uma preferência maior na agenda externa da PEB (SERRA, 2016; OLIVEIRA; MALLMANN, 2020; PENNAFORTE, 2017). Portanto, a gestão Temer continuou a utilizar o BRICS como instrumento de política externa para coordenar posições conjuntas frente aos desafios externos do país, embora o grupo fosse pouco aludido. Quando citada, a coordenação via BRICS figurou como um indicativo da atitude de abertura adotada pelo Brasil (BRASIL, 2017; 2018) e da tradição universalista da PEB (BRASIL, 2017), salientando sempre o enfoque comercial e pragmático da cooperação (BRASIL, 2016). A taxa de convergência do Brasil com estes países e também com os EUA na AGNU durante esse período foi a seguinte:

Tabela 13: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA na AGNU (2016-2018)

Período anterior (2003-2015)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010(%)	85	79	73	66	11
Média de Convergência 2011-2015(%)	88	83	81	65	19
Governo Michel Temer (2016-2018)					
Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2016	85	73	78	56	23
2017	84	80	78	69	14
2018	81	71	77	66	18
Média de Convergência 2016-2018(%)	83	75	78	64	18

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A tabela 13 revela a permanência de um forte consenso dos países do BRICS com o Brasil perante a AGNU: uma média de 75% das votações. Esse valor apresenta uma leve queda em relação ao período anterior (2003-2015), no qual verificou-se uma convergência

média de 78%. Já em relação aos EUA, a convergência em 18% das resoluções permite verificar um leve aumento em relação ao período anterior, no qual a concordância foi de 15%. Desdobra-se, a seguir, quais temáticas definiram os pontos de convergência e divergência do Brasil com os demais países membros do BRICS e também com os EUA perante as Nações Unidas, buscando delinear pontos de mudança e continuidade no posicionamento e alinhamento internacional do Brasil no que concerne a: (i) questão palestina (ii) controle de armas e desarmamento; (iii) direitos humanos; (iv) desenvolvimento econômico.

4.1.1 Questão Palestina

No Governo Temer, o Brasil manteve sua posição histórica quanto à questão Palestina, defendendo a solução de dois Estados proposta pela ONU. Em seu discurso perante a 72ª AGNU, Temer reafirmou a defesa brasileira da criação de um Estado palestino ao salientar que, em um contexto de paralisação das negociações entre Israel e Palestina, o Brasil colocava-se como um mediador: “amigo de palestinos e israelenses, o Brasil segue favorecendo a solução de dois Estados convivendo em paz e segurança, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas e mutuamente acordadas” (TEMER, 2017, np). Portanto, em um contexto de aumento das hostilidades fronteiriças no território israelo-palestino, o Brasil se solidarizou e reforçou seu apoio ao reconhecimento do Estado Palestino como alternativa para a paz na região, fazendo um apelo à moderação (BRASIL, 2018). Portanto, embora a questão Palestina tenha aparecido com menos frequência nos discursos brasileiros no período, houve uma continuidade no padrão de posicionamento do país nesta pauta.

Em consonância a este posicionamento discursivo assumido pela diplomacia brasileira no Governo Temer, o país manteve também um padrão de voto de defesa da solução de dois estados proposta pela ONU, defendendo os direitos de autodeterminação do povo palestino e também o reconhecimento do seu Estado. Analisa-se a seguir, na tabela 14, a taxa de convergência dos demais países membros do BRICS e dos EUA com tal posicionamento durante o governo Temer.

Tabela 14: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à questão Palestina (2003-2018)

Período Anterior (2003-2015)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	99	99	99	80	02
Média de Convergência 2011-2015 (%)	100	99	100	80	00
Governo Michel Temer (2016-2018)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2016	100	100	100	80	00
2017	94	94	94	87	00
2018	87	87	87	94	00
Média de Convergência 2016-2018 (%)	94	94	94	87	00

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A partir dos dados expostos, conclui-se a permanência de uma alta convergência entre os países do BRICS perante a AGNU no que tange à Questão Palestina. O padrão de voto brasileiro predominante foi o de apoiar as resoluções da AGNU, assim como os demais países do BRICS. Em 2017, houve uma mudança no voto brasileiro no que tange ao Trabalho do Comitê Especial para investigar as práticas israelenses que afetam os direitos humanos do povo palestino nos territórios ocupados. Nesta pauta, o Brasil tinha o padrão de apoiar as resoluções da AGNU durante os governos petistas, mantido em 2016. Em 2017 e em 2018, porém, o Brasil absteve-se de votar nesta resolução, juntamente com a Rússia, que manteve este mesmo posicionamento também nos governos petistas. Com isso, explica-se a leve alteração na convergência, que é mais baixa com África do Sul, China e Índia e mais alta com a Rússia durante o governo Temer do que era nos governos anteriores.

Com exceção disso, o Brasil manteve sua posição histórica de voto em apoio às Operações da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina e em defesa das fronteiras de 1967, condenando sua violação e defendendo a solução de dois Estados como passo indispensável e primordial para a solução pacífica da questão Palestina Também em relação ao direito do povo palestino à autodeterminação e em relação à soberania permanente deste povo no território ocupado, o Brasil manteve seu padrão de apoiar as

resoluções da AGNU, em concordância ao discurso da PEB no período. Sendo assim, pode-se afirmar que não houve alteração significativa na convergência que denote mudanças na PEB em relação ao consenso estabelecido entre o BRICS quanto ao tratamento da questão palestina. E, portanto, em suas cúpulas anuais, o grupo manteve a defesa à solução de dois Estados e também ressaltou o seu apoio à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina, ponto consolidado em seu consenso desde o Governo Rousseff (BRICS, 2016; 2017; 2018).

4.1.2 Controle de armas e desarmamento

No que tange ao controle de armas e desarmamento, a posição defendida pelo Brasil no âmbito multilateral durante o governo de Michel Temer permaneceu em consonância ao que vinha sendo defendido nos governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Afinal, o país defendeu perante a AGNU que o controle de armas, a não-proliferação, e o desarmamento são pilares essenciais e primordiais para a garantia da paz e da segurança no mundo (BRASIL, 2016). Com base nessa interpretação, o Brasil empenhou-se na defesa do desarmamento gradativo, tanto em relação ao controle de armas convencionais, quanto ao controle de armas nucleares.

Quanto ao controle de armas convencionais, a posição brasileira foi de apoio às resoluções anuais da AGNU que tratavam do desarmamento gradual e progressivo, buscando cooperar multilateralmente para com os objetivos das Nações Unidas (BRASIL, 2016; 2017). Nesse sentido, o padrão de voto brasileiro foi de apoiar as resoluções que deliberavam acerca de maior transparência nos armamentos; a favor da redução da produção de mísseis e minas, e em favor da promoção do multilateralismo na área de desarmamento e controle de armas convencionais. A seguir, analisa-se a convergência dos países do BRICS e dos EUA com o Brasil no que tange controle de armas convencionais:

Tabela 15: taxa de convergência do Brasil com os BRICS e com os EUA em votações concernentes à armas convencionais (2003-2018)

Período Anterior (2003-2015)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	94	81	71	75	23
Média de Convergência 2011-2015 (%)	95	86	64	52	40
Governo Michel Temer (2016-2018)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2016	93	73	73	53	60
2017	91	100	75	58	33
2018	87	69	75	56	37
Média de Convergência 2016-2018 (%)	90	81	74	56	43

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A tabela 15 evidencia que a convergência dos membros do BRICS com o Brasil manteve-se também constante: uma média de 75%, em relação à média de 77% verificada nos governos anteriores (2003-2015). A menor convergência com alguns países do BRICS - como a Rússia, principalmente - deu-se devido ao fato destes optarem por abster-se ou votar contra em um número considerável de resoluções acerca do tema, evidenciando este tópico como um no qual não há um pleno consenso entre os membros do BRICS na AGNU. O padrão de voto brasileiro nesta pauta foi, portanto, o mesmo verificado nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff: apoiar as resoluções da AGNU. Cabe destacar que a única resolução que o Brasil não aprovou nesta temática durante o Governo Temer foi acerca da implementação da Convenção sobre Munições de Fragmentação. Porém, desde o Governo Rousseff, quando esta pauta foi colocada em votação, o Brasil já tinha o padrão de abster-se.

Outro tópico central no controle de armas debatido perante a AGNU é a questão nuclear. Este tema foi uma importante pauta no Governo Temer, que celebrou em seu discurso na 72ª AGNU a assinatura do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), enfatizando o papel do país “entre os artífices do Tratado” (TEMER, 2017, np). Afinal, o país fora um dos que havia proposto o tratado no final de 2016, juntamente com África do Sul, Áustria, Irlanda, México e Nigéria (BRASIL, 2016; 2017). Assim, como um país “cuja

própria Constituição veda o uso da tecnologia nuclear para fins não pacíficos”, Temer reiterou a posição defendida historicamente pelo Brasil nesta pauta, um país que se manifesta “com a autoridade de quem, dominando a tecnologia nuclear, abriu mão, voluntariamente, de possuir armas nucleares” (TEMER, 2017, np).

Porém, considerando que este novo tratado é mais rígido que o TNP, ele não teve a adesão das potências nucleares - portanto, Rússia, Índia e China, juntamente com todos os demais países detentores de armas nucleares, não apoiaram o TPAN. Ainda assim, o tratado foi aprovado por 122 países na AGNU e adotado em julho de 2017, e o Brasil foi o primeiro país a assiná-lo (DUARTE, 2020). A sua importância nesse processo retrata a posição histórica adotada pelo Brasil em relação ao TNP, pois, em ambas ocasiões, o país repudiou o desenvolvimento de armas nucleares e adotou uma postura diplomática de defesa ao direito dos países desenvolverem essas tecnologias para fins pacíficos (GURGEL; JACOBINA, 2021; REIS DA SILVA; MALLMANN, 2019). Em consonância à posição já consolidada pela diplomacia brasileira nesta pauta, o voto do país perante a AGNU no período foi de defesa do desarmamento nuclear e da não-proliferação, apoiando as resoluções propostas pela organização. A tabela 16 apresenta a convergência dos países selecionados com esta posição:

Tabela 16: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes às armas e materiais nucleares (2003-2018)

Período Anterior (2003-2015)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	93	80	48	39	11
Média de Convergência 2011-2015 (%)	81	72	62	32	16
Governo Michel Temer (2016-2018)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2016	88	53	59	12	23
2017	87	40	33	27	07
2018	78	56	56	28	11
Média de Convergência 2016-2018 (%)	84	50	49	22	14

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

Os resultados dispostos na tabela acima evidenciam que a permanência de uma baixa convergência de votos entre os países do BRICS - conforme o que fora verificado para os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Chama a atenção a expressiva queda na convergência com a China e, em menor grau, com a Índia e com a Rússia, o que contribuiu para que houvesse uma significativa redução no consenso com o grupo, que chega agora a uma média de 51%, em relação a média de 64% verificada para o período anterior (2003-2015). Porém, cabe destacar que esse afastamento não ocorreu devido às mudanças no voto brasileiro, afinal, manteve-se um padrão de voto por parte da diplomacia brasileira, mas, sim, devido às variações no padrão de voto destes países - tal como fora verificado para a Índia nos períodos anteriores. A única mudança no padrão de voto brasileiro nesta temática foi a abstenção na resolução que trata acerca da Convenção sobre a Proibição do Uso de Armas Nucleares, afinal, nos governos petistas o padrão de voto brasileiro era a aprovação.

Evidenciando o predomínio desse baixo consenso, as únicas menções feitas pelo BRICS em suas cúpulas acerca do controle de armas nucleares e desarmamento foram acerca da desnuclearização da península coreana e do cumprimento das obrigações do acordo nuclear iraniano (BRICS, 2017; 2018). Apesar da questão nuclear não ser um tema consensual entre o BRICS, a cooperação na área de pesquisa acerca do uso da energia nuclear para fins pacíficos permaneceu como um importante pilar da cooperação do grupo, que destacou em suas cúpulas a “importância da previsibilidade no acesso à tecnologia e ao financiamento para a expansão da capacidade de energia nuclear civil” (BRICS, 2016, § 54), contribuindo, assim, para com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) dos países do BRICS (BRICS, 2017).

4.1.3 Direitos Humanos

“Queremos para o mundo, Senhor Presidente, o que queremos para o Brasil: paz, desenvolvimento sustentável e respeito aos direitos humanos. Esses são os valores e aspirações de nossa sociedade” (TEMER, 2016a, np). Com essas palavras, Temer apresentou-se perante a 71ª AGNU definindo os direitos humanos como um dos valores orientadores da atuação internacional do Brasil em seu governo. Afinal, um dos princípios definidos pela “Nova Política Externa” de Michel Temer foi o comprometimento para com a “defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político”, reiterando, com isso, que sua Política Externa não seria omissa a quaisquer violações internacionais aos direitos humanos, mas, ainda assim, permaneceria “em respeito ao princípio de não ingerência” (SERRA, 2016, p.1).

A partir de tal ênfase, uma mudança que ocorreu no período em relação à Política Externa adotada nos governos petistas foi a condenação ao governo venezuelano de Nicolás Maduro, afinal, junto ao Grupo de Lima⁵, o Itamaraty foi um forte apoiador da suspensão desse país do Mercosul por não ter seguido todos os acordos de adesão e pela “ruptura da ordem democrática” (PERU, 2017, np). Na interpretação dos formuladores da PEB na gestão Temer, tal fato evidencia que “a diplomacia do governo brasileiro prevaleceu em relação à situação da Venezuela, seguindo a tradição do diálogo e do respeito aos fundamentos da Declaração dos Direitos Humanos” (BRASIL, 2017a, np). Portanto, esta mudança foi definida pela gestão Temer como um dos grandes pilares que deu a tônica da orientação da Política Externa de direitos humanos no período.

Em consonância a esta visão, o posicionamento de voto brasileiro perante a AGNU foi pautado na defesa dos direitos humanos, no combate ao terrorismo e a todas as manifestações de colonialismo ainda prevalentes. Quanto às violações de direitos humanos em outros países, condenadas pelas resoluções da AGNU, não houve um posicionamento padrão por parte da diplomacia brasileira, mas o comportamento prevalente foi, ainda, a abstenção. A seguir, a partir da tabela 17, analisa-se o posicionamento brasileiro nesta temática de votação, em comparação aos demais países do BRICS e aos EUA.

Tabela 17: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes aos direitos humanos (2003-2018)

(continua)

Período Anterior (2003-2015)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	78	70	72	66	11
Média de Convergência 2011-2015 (%)	86	75	83	66	21
Governo Michel Temer (2016-2018)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2016	76	67	71	62	19
2017	76	79	86	72	31

⁵ Agrupamento de chanceleres americanos formado em 2017, sob o objetivo específico de tratar a questão da Venezuela e contribuir para a restauração da democracia nesse país (PERU, 2017)

(continuação)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2018	77	71	80	63	17
Média de Convergência 2016-2018(%)	76	72	79	66	22

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

As principais temáticas que definiram a divergência entre os países do BRICS durante o período foram os relatórios acerca das violações aos direitos humanos na República Islâmica do Irã e da Criméia (Brasil e África do Sul continuaram a abster-se, enquanto os demais BRICS votaram contra); e na República Árabe Síria (o Brasil continuou a apoiar a resolução, enquanto os demais BRICS abstiveram-se ou votaram contra). Quanto às violações de direitos humanos no Myanmar, houve uma mudança no padrão de voto brasileiro: durante o governo Temer, o Brasil e a África do Sul aprovaram a resolução, enquanto os demais BRICS votaram contra ou abstiveram-se - o Brasil havia preferido a abstenção durante os governos petistas. Afora esses casos, destaca-se a permanência de uma alta convergência entre os países do BRICS nas maioria das resoluções nesta temática, reiterando sua posição comum contrária a quaisquer formas de colonialismo e terrorismo, fortes manifestações de violação aos direitos humanos que, na visão do grupo, devem ser tratadas no âmbito multilateral, com o forte papel gerenciador da ONU (BRICS, 2016; 2017; 2018).

4.1.4 Desenvolvimento Econômico

Em seus discursos perante a 72ª Assembleia Geral, Temer clamou às Nações Unidas que a busca do desenvolvimento, “em todas as suas dimensões”, deveria ser o eixo norteador da ação internacional da Organização (TEMER, 2017, np). Em consonância a esta visão, Temer reiterou uma posição de defesa do sistema multilateral de comércio, reforçando o Brasil como um forte crítico ao protecionismo e a medidas unilaterais coercitivas no comércio internacional prejudiciais ao desenvolvimento econômico nacional (TEMER, 2016a; 2018). Afinal, o cenário internacional de crise teve como resposta uma forte onda protecionista por parte dos principais centros econômicos mundiais, e, contra esse protecionismo, o Brasil empenhou-se em colocar-se como um forte defensor do multilateralismo na área do comércio internacional pois, nas palavras do então presidente, “o protecionismo é uma perversa barreira ao desenvolvimento”, e o reforço do sistema multilateral de comércio é parte da luta contra barreira (TEMER, 2016a, np). Assim, Temer endossou a visão de que o caminho para o

desenvolvimento econômico não é unilateral e protecionista, mas sim, multilateral: “é na abertura ao outro – e não na introspecção e no isolamento – que construiremos uma prosperidade efetivamente compartilhada” (TEMER, 2018, np).

A partir dessa visão, a PEB continuou a engajar-se na cooperação com o BRICS, reiterando sua visão comum acerca da ordem econômica internacional. Durante o período, o grupo continuou a empenhar-se em estratégias compartilhadas para o desenvolvimento de seus países-membros, defendendo seus respectivos caminhos de desenvolvimento adaptados às suas circunstâncias nacionais (BRICS, 2016). Evidenciou-se, portanto, permanência do consenso intra- BRICS nesta pauta, havendo forte clamor de reforço ao multilateralismo e combate ao protecionismo em suas cúpulas anuais, reiterando que a visão compartilhada acerca do desenvolvimento econômico internacional foi o principal pilar que guiou a coordenação do BRICS desde a fundação do grupo (BRICS, 2017; 2018). Avalia-se, a partir da tabela 18, a evolução do consenso com o BRICS e com os EUA nesta temática perante a AGNU.

Tabela 18: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes ao Desenvolvimento Econômico (2003-2018)

Período anterior (2003-2015)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	93	97	97	90	18
Média de Convergência 2011-2015 (%)	83	96	100	93	31
Governo Michel Temer (2016-2018)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2016	83	83	100	83	25
2017	90	95	95	95	10
2018	90	90	90	95	15
Média de Convergência 2016-2018 (%)	88	89	95	91	17

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A tabela 18 indica a permanência de uma alta convergência entre os países do BRICS em suas posições acerca do desenvolvimento econômico internacional. Tal como nos anos

analisados anteriormente, o Brasil e os demais países do grupo posicionaram-se de forma contrária ao unilateralismo, como ávidos defensores do comércio internacional multilateral livre e sem barreiras coercitivas ao desenvolvimento dos países emergentes, impulsionados pelo objetivo de corrigir os desequilíbrios de desenvolvimento Norte-Sul e promover o crescimento global. Nesse sentido, todos os países do BRICS votaram ainda a favor do fim do embargo comercial dos EUA à Cuba, reiterando seu posicionamento de defesa do multilateralismo e crítica às medidas econômicas coercitivas unilaterais. Havendo, portanto, uma continuidade na construção discursiva da PEB para o desenvolvimento econômico, e também uma continuidade no posicionamento de voto do Brasil nesta temática, prevaleceu também a manutenção de um alto consenso com os países do BRICS.

4.2 GOVERNO JAIR BOLSONARO (2019-2020)

“Apresento aos senhores um novo Brasil, que ressurgiu depois de estar à beira do socialismo” (BOLSONARO, 2019, np). Com estas palavras, Jair Bolsonaro apresentou-se perante as Nações Unidas em seu primeiro ano de governo, definindo uma forte postura de ruptura para com o padrão de ação e orientação internacional do Brasil consolidado nas gestões Lula da Silva e Rousseff. Com isso, Bolsonaro maximizou a interpretação já vista na gestão Temer de que a condução da PEB pelos governos petistas tinha um viés ideológico, que ele declarou descontinuado. E esta postura de crítica e descontinuidade foi aplicada em todas as esferas de atuação da PEB, agora marcada também por uma forte crítica ao multilateralismo, afinal, o papel deste na PEB acabou perdendo sua centralidade em uma gestão que, frequentemente, interpreta as instituições internacionais como instrumentos ideológicos para servir a “objetivos totalitários” (ARAÚJO, 2020, np).

Ainda assim, apesar da declarada ruptura para com as principais diretrizes da Política Externa de Lula da Silva e Rousseff, Bolsonaro manteve a cooperação com o BRICS, ressaltando a importância econômica do agrupamento para a projeção internacional do Brasil (BRASIL, 2019; 2019a). Nesse sentido, ao apontar os avanços da “Nova Política Externa”, o então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, citou também os resultados desta cooperação, definindo o BRICS como um mecanismo estratégico da PEB a medida em que contribui para a obtenção das “prioridades brasileiras de desenvolvimento” (BRASIL, 2019, p. 187). Portanto, o foco da atuação brasileira no grupo foi a cooperação prática entre os setores privados dos seus países-membros, destacando a “perspectiva realista e pragmática” adotada pelo BRICS no Sistema Internacional, não fazendo menção ao papel

contra-hegemônico e multipolar do BRICS - tal como fora visto na gestão Temer (BOLSONARO, 2019b, np).

Em 2020, quando a pandemia global do novo coronavírus (COVID-19) atingiu os países do BRICS, abalando os sistemas de saúde e pressionando os mercados nacionais e globais, o Brasil manteve um padrão de resposta destoante dos demais membros do grupo, afinal, desde o início da pandemia, Bolsonaro posicionou-se como um forte crítico ao sistema multilateral de saúde (BRASIL, 2020; 2020b). O BRICS, por sua vez, manteve-se em sua tradicional defesa e reforço do sistema multilateral, destacando a importância da cooperação internacional no combate às crises cuja solução transpassa fronteiras nacionais (BRICS, 2020). Ainda assim, a cooperação se manteve, e, perante a cúpula do BRICS, Bolsonaro reforçou a harmonia do grupo: “de tudo o que foi tratado até aqui, estamos em perfeita sintonia, e comprometidos no combate ao terrorismo, na busca de uma vacina segura e eficaz contra a Covid-19” (BOLSONARO, 2020, np). Para Bolsonaro, portanto, a crise comprovou “a centralidade das nações” para a solução de instabilidades: “temos que reconhecer a realidade de que não foram os organismos internacionais que superaram os desafios, mas sim a coordenação entre os nossos países” (BOLSONARO, 2020, np). A harmonia com o BRICS ressalta-se então na demanda do grupo por reformas democratizantes na OMS e, também, na busca por reforçar a cooperação intra-BRICS em meio a um contexto de crise não apenas sanitária, mas também econômica e política (BRICS, 2020).

Portanto, embora no discurso da PEB e no discurso apregoado pelo BRICS nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro tenha ficado evidente um certo afastamento brasileiro em relação ao agrupamento, pode-se apontar uma continuidade no que tange ao diálogo com o BRICS para solucionar desafios externos enfrentados pelo Brasil. Porém, a minimização do papel do grupo no discurso dos representantes do Governo Bolsonaro evidencia sim uma marginalização deste na agenda externa da PEB. A convergência dos países do grupo e dos EUA com o Brasil neste período de mudanças agudas na PEB foi a seguinte:

Tabela 19: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA na AGNU (2003-2020)

Período anterior (2003-2018)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	85	79	73	66	11
Média de Convergência 2011-2015 (%)	90	84	82	65	18
Média de Convergência 2016-2018 (%)	83	75	78	64	18
Governo Bolsonaro (2019-2020)					
Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2019	69	58	61	46	24
2020	76	59	65	52	24
Média de Convergência 2019-2020 (%)	73	59	63	49	24

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A tabela 19 elucida a concretização de mudanças que o discurso proclamado pelo Brasil nas Nações Unidas já apregoava: um afastamento em relação ao consenso com os países do BRICS e uma aproximação em relação ao padrão de voto norte-americano - o “não” e a “abstenção”. Há uma redução percentual de uma média de 16% na convergência com o BRICS em relação ao verificado para o período anterior (uma média de 61% para 2019-2020 em relação a média de 77% para 2003-2018); enquanto a convergência com os EUA aumenta em 8% (convergência média de 24% no governo Bolsonaro em relação a média 16% para 2003-2018). Avalia-se, portanto, quais temáticas de votação contribuíram para que houvesse essa mudança na convergência do Brasil com os países analisados, verificando as mudanças na PEB que tal movimento de afastamento e aproximação indica.

4.2.1 Questão Palestina

Em dezembro de 2018, ao afirmar ao primeiro-ministro israelense, Benjamin Netanyahu, que a mudança da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém era uma questão de "quando, não de se", Jair Bolsonaro apontou uma mudança na posição histórica do

Brasil em relação à Questão Palestina (G1, 2018, np). O tratamento desta pauta evidencia que, mais uma vez, a questão Palestina foi trazida como prioridade na PEB, porém, o posicionamento adotado representou uma ruptura para com a Política Externa dos governos petistas e também de Michel Temer. A troca da embaixada - defendida por Bolsonaro desde o período de sua campanha eleitoral - representa uma dissonância na PEB, afinal, os palestinos reivindicam Jerusalém Oriental como capital de seu Estado, e essa transferência seria uma violação à solução de dois Estados proposta no âmbito da ONU e que o Brasil vinha defendendo até então.

Portanto, em alinhamento à política externa norte-americana, houve uma mudança na PEB no que tange ao tratamento da Questão Palestina, que afastou o posicionamento brasileiro dos países do BRICS. Afinal, diferentemente dos EUA, a comunidade internacional, e, especialmente os demais países do BRICS, não legitimam a reivindicação israelense de Jerusalém como sua capital indivisível. Tendo em vista esta nova abordagem brasileira para a questão palestina, analisa-se, a seguir, a evolução do consenso dos demais países do BRICS e dos EUA com o Brasil nesta temática durante o governo Bolsonaro.

Tabela 20: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à Questão Palestina (2003-2020)

Período anterior (2003-2018)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	99	99	99	80	02
Média de Convergência 2011-2015 (%)	100	99	100	80	00
Média de Convergência 2016-2018 (%)	94	94	94	87	00
Governo Jair Bolsonaro (2019-2020)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2019	38	46	46	46	23
2020	33	33	33	33	33
Média de Convergência 2019-2020 (%)	36	40	40	40	28

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

A análise da tabela 20 confirma que houve uma alteração no posicionamento internacional da PEB: o consenso com o BRICS reduziu em 55 pontos percentuais, passando de uma média de 94% para 39%, chegando a igualar-se ao consenso com os EUA no ano de 2020 (33%). Esta mudança no alinhamento deu-se devido ao novo padrão proeminente de votação do Brasil, optando por abster-se das votações ao invés de aprová-las. A concordância com o BRICS manteve-se em resoluções como o direito do povo palestino à autodeterminação, a crítica às práticas israelenses que afetam os direitos humanos do povo palestino no território ocupado, e em relação ao tratamento dos refugiados da Palestina. O Brasil votou contra em resoluções acerca do trabalho do Comitê Especial para investigar as práticas israelenses que afetam os direitos humanos do povo palestino, acerca do comitê para o exercício dos direitos inalienáveis do povo palestino, também em votações concernentes à divisão de direitos palestinos do secretariado. Nas demais resoluções, o Brasil absteve-se, e este foi o padrão de voto brasileiro predominante durante os dois primeiros anos do governo Jair Bolsonaro. Foi a prevalência da abstenção, portanto, que determinou a baixa taxa de convergência tanto com os países do BRICS quanto com os EUA. Assim, houve uma aproximação em relação ao voto norte-americano mas não houve um grande aumento no consenso com este país, afinal, o padrão de voto predominante dos EUA é o “não”.

Apesar desta ruptura na PEB, a 11ª e a 12ª cúpula do BRICS mantiveram o seu consenso de apoiar uma solução de dois Estados para o conflito Palestino (BRICS, 2019), apoiando a “criação de um Estado da Palestina independente e viável” (BRICS, 2020, p. 24). Porém, houve uma diminuição considerável nas menções ao conflito israelo-palestino, ocupando, então, apenas um parágrafo de cada resolução final. Dentre os pontos que deixaram de ser abordados, cabe destacar que não houve menção de apoio à Associação para Refugiados Palestinos, como era costume do consenso entre o BRICS. As cúpulas costumavam também definir acerca do status de Jerusalém, afirmando que este só seria discutido após as negociações de paz, porém a mudança na embaixada proposta pelo Brasil - que reconhece Jerusalém como capital indivisível de Israel - contraria tal posicionamento conjunto. Haja vista essa quebra no consenso por parte da PEB, não houve menção ao status de Jerusalém nas duas últimas cúpulas. Também ficou de fora a menção de apoio do BRICS à agência de refugiados da ONU para os palestinos - instituição que, até 2018, era considerada pelo BRICS como fundamental para a paz na região (BRICS, 2018). Porém, em 2018, os EUA cortaram os financiamentos para essa agência, e Bolsonaro passou a assumir uma posição crítica em relação a ela, o que também pode ser perceptível no padrão de voto brasileiro. Assim, notou-se uma mudança no posicionamento do BRICS quanto à Palestina,

refletindo a divergência do Brasil, afinal, os pontos que deixaram de ser abordados sinalizam a quebra do pleno consenso antes existente nesta pauta.

4.2.2 Controle de armas e desarmamento

O posicionamento histórico brasileiro de defesa do controle de armas e do desarmamento nos níveis multilateral, regional e sub-regional, tanto de armas convencionais quanto de armas nucleares, também foi revisto no Governo Bolsonaro, dada a política interna declaradamente armamentista (BRASIL, 2019). Essa política foi criticada pela comunidade internacional por contrariar a visão defendida pela ONU de que a facilitação do acesso a armas gera mais violência, e não segurança. Conforme relatório publicado em 2019 por esta organização, "o maior acesso de civis a armas de fogo, incluindo armas legalmente adquiridas, leva a um aumento dos níveis de violência e insegurança que afetam negativamente os direitos humanos" (UN, 2019a, §60, tradução livre). Apesar desta guinada na política interna quanto ao controle de armas convencionais, não houve mudança no posicionamento e no padrão de voto brasileiro acerca do desarmamento e controle de armas nos níveis multilateral, regional e sub-regional perante a AGNU. A taxa de convergência dos demais países do BRICS e dos EUA com o Brasil no período pode ser vista abaixo, na tabela 21:

Tabela 21: taxa de convergência simples do Brasil com os demais países do BRICS e com os EUA em votações concernentes às armas convencionais (2003-2020)

(continua)

Período anterior (2003-2018)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	94	81	71	75	23
Média de Convergência 2011-2015 (%)	95	86	64	52	40
Média de Convergência 2016-2018 (%)	90	81	74	56	43
Governo Jair Bolsonaro (2019-2020)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2019	94	87	81	62	37

(continuação)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2020	95	68	79	58	37
Média de Convergência 2019-2020 (%)	95	78	80	60	37

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

Como pode ser visto na tabela acima, a convergência entre o BRICS permaneceu semelhante à verificada nos governos anteriores, afinal, o Brasil permaneceu apoiando a quase totalidade das resoluções da AGNU acerca do controle de armas e desarmamento internacional. A única exceção foi acerca da Implementação da Convenção sobre Munições Cluster, mas este posicionamento já vinha sendo adotado pela diplomacia brasileira desde 2015. A África do Sul, a China e a Índia, sucessivamente, mostraram um comportamento de voto semelhante, enquanto a Rússia afastou-se mais - devido ao seu maior número de abstenções. Os EUA permaneceram ainda mais distantes, mas ainda assim, cabe destacar que a convergência de 37% com esse país é comparativamente alta, pois supera o total verificado para as demais temáticas. Cabe destacar que, embora o padrão de voto predominante dos EUA seja o “não”, a convergência com o Brasil no controle de armas deu-se devido ao fato dos EUA apoiarem resoluções como: transparência em armamentos, proibição da produção de Armas Químicas e sobre sua destruição; e fortalecimento e desenvolvimento do sistema de controle de armas nos níveis multilateral, regional e sub-regional - em continuidade para com o padrão de voto verificado no período anterior (2003-2018). Assim, aponta-se que houve uma continuidade no padrão de voto brasileiro nesta pauta no governo Bolsonaro, havendo, inclusive, um leve aumento na convergência com o BRICS.

Quanto à questão nuclear, a política externa de Bolsonaro tem apregoado mudanças em relação ao que vinha sendo defendido historicamente pela diplomacia brasileira. Como evidência destas, cabe citar o posicionamento do Brasil acerca do TPAN, que reflete um recuo na defesa do desarmamento nuclear. Em 2017, no Governo Temer, o Brasil foi o primeiro país a assinar o TPAN, porém, hoje, o país é um dos signatários que ainda não ratificou o Tratado (DUARTE, 2020). Considerando a primazia brasileira em assinar o tratado, essa delonga na ratificação retrata as mudanças na PEB ocorridas com o governo Bolsonaro, afinal, houve uma interrupção no avanço do país para a etapa de ratificação. Quanto à essa mudança no discurso e posicionamento da PEB acerca do desarmamento nuclear, cabe destacar que Jair Bolsonaro anunciou, em 2020, uma forte retomada do Programa Nuclear Brasileiro - apesar

dele ter declaradamente fins pacíficos, a militarização do uso da energia nuclear tem sido questionada pela comunidade internacional, e a declaração de Eduardo Bolsonaro sobre a importância de desenvolver armas nucleares para a soberania e defesa do Brasil também corroboram essa percepção (NIEBIESKIKWIAT, 2019; G1, 2019). Considerando estas mudanças no posicionamento internacional acerca da pauta, avalia-se a seguir a evolução da convergência com o BRICS e com os EUA no período:

Tabela 22: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes às armas e materiais nucleares (2003-2020)

Período anterior (2003-2018)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	93	80	48	39	11
Média de Convergência 2011-2015 (%)	81	72	62	32	16
Média de Convergência 2016-2018 (%)	84	50	49	22	14
Governo Jair Bolsonaro (2016-2018)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2019	82	47	47	23	12
2020	75	50	50	25	0
Média de Convergência 2019-2020 (%)	79	49	49	24	6

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

No geral, o padrão de voto brasileiro manteve-se o mesmo: apoiando as resoluções propostas na Organização acerca do desarmamento, controle de armas e não proliferação nuclear, e, tal como no governo Temer, o Brasil absteve-se de votar na resolução tratativa à Convenção sobre a Proibição do Uso de Armas Nucleares. A Rússia, China e Índia mantiveram uma posição mais afastada do voto brasileiro, devido ao seu padrão maior de voto contrário e, principalmente, à abstenção nestas resoluções. Portanto, verificou-se que não houve uma alteração no consenso entre os países do BRICS perante a AGNU no período, e este permaneceu como um dos temas de menor convergência do grupo.

Porém, na cúpula do BRICS de 2019 e também de 2020, chama a atenção a ausência de quaisquer menções à cooperação nuclear intra-BRICS para fins pacíficos, um ponto importante da cooperação e do consenso internacional estabelecido pelo grupo até então. Apesar disso, a cooperação intra-BRICS nesse sentido não chegou a ser paralisada, evidenciando a permanência desse eixo estratégico da atuação conjunta desses países, conforme destacado na 5ª reunião de Ministros de Energia do BRICS. Na ocasião, foi destacado o importante papel da energia nuclear na transição energética dos países do BRICS e também foi reforçado o compromisso destes para que essa seja usada para fins pacíficos (BRASIL, 2020a).

4.2.3 Direitos Humanos

O discurso de Bolsonaro perante a comunidade internacional nos seus primeiros dois anos de governo buscou refletir que uma nova orientação direcionaria a Política Externa de direitos humanos em sua gestão. Afinal, salientando uma mudança no que tange ao tratamento destas questões, Bolsonaro afirmou, perante o Fórum Econômico Mundial de Davos, que, em seu governo, o Brasil se comprometeria a “defender a família e os verdadeiros direitos humanos” (BOLSONARO, 2019a p.2). Assim, em seu discurso na 74ª sessão da AGNU, Bolsonaro ressaltou que o Brasil vinha reafirmando “seu compromisso intransigente com os mais altos padrões de direitos humanos, com a defesa da democracia e da liberdade, de expressão, religiosa e de imprensa”, destacando este como um compromisso que se alinha ao combate à corrupção e à criminalidade, “demandas urgentes da sociedade brasileira” (BOLSONARO, 2019, np).

Ramos (2020), ao analisar a Política Externa de direitos humanos do governo Bolsonaro, apontou que a centralidade da tradição e da religião acabaram por induzir uma ressignificação dos direitos humanos, que deixam de ser idealizados como um projeto universal e passam a ser sujeitos às condicionantes da tradição conservadora, abrindo assim espaço para inserir na PEB a valorização dos considerados “verdadeiros direitos humanos” (BRASIL, 2019). Nesse sentido, dentre os tópicos que ganharam centralidade no discurso de Bolsonaro, cabe destacar a luta contra a intolerância religiosa, o combate à corrupção e a defesa das liberdades individuais. Portanto, com o recrudescimento de posições hostis ao conceito de universalidade presente na defesa dos direitos humanos, houve um destoamento da PEB de Bolsonaro em relação ao que vinha sendo apregoado pela diplomacia brasileira durante os governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Tal destoamento, que pode

ser considerado uma das grandes rupturas ocorridas na PEB com a ascensão do Bolsonarismo, refletiu-se também perante as Nações Unidas.

O posicionamento do Brasil na ONU durante o primeiro ano da gestão Bolsonaro já demarcou o papel que os valores tradicionais e conservadores teriam na orientação internacional do país quando a representação diplomática vetou palavras como igualdade de gênero, direitos sexuais e reprodutivos na Organização (BRASIL. 2019a; CHADE, 2019). Tais valores podem então ser definidos como os eixos centrais da Política Externa de direitos humanos de Jair Bolsonaro, haja vista que a diplomacia brasileira perante as Nações Unidas priorizou os tópicos supracitados, e não afirmou seu compromisso para com o combate à tortura no mundo ou à garantia de direitos aos imigrantes, por exemplo, evidenciando a seletividade da política externa em matéria de direitos humanos (RAMOS, 2020). Assim, nas palavras do então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, o Brasil representou firmemente, perante a ONU, no domínio dos direitos humanos, “os valores do povo brasileiro”, atuando “calcados em nossa legislação, evitando a prevalência de conceitos estranhos, elaborados em foros multilaterais e que atendem a agendas específicas” (ARAÚJO, 2019 p. 6-7). Tendo em vista esta declarada mudança no posicionamento do Brasil em direitos humanos, avalia-se, a partir da tabela 23, como o fortalecimento do conservadorismo impactou a maneira como o Brasil se posiciona na AGNU e como isto influenciou no consenso com o BRICS e com os EUA.

Tabela 23: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes aos Direitos Humanos (2003-2020)

(continua)

Período anterior (2003-2018)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	78	70	72	66	11
Média de Convergência 2011-2015 (%)	86	75	83	66	21
Média de Convergência 2016-2018(%)	76	72	79	66	22
Governo Jair Bolsonaro (2019-2020)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2019	62	45	52	31	31

(continuação)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2020	77	53	63	50	30
Média de Convergência 2019-2020 (%)	70	49	58	41	31

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

Da tabela 23, apreende-se que houve uma redução em uma média de 19% no consenso do Brasil com o BRICS. A concordância reduziu-se devido ao afastamento brasileiro em relação à China, Índia e Rússia, apenas, afinal, o afastamento em relação à África do Sul não foi significativo, devido às variações de voto exercidas também por esse país e devido a maior tendência deste à abstenção, juntamente com o Brasil. Concomitante a esse afastamento do BRICS, verificou-se também um aumento de 13% no consenso do Brasil com os EUA. Portanto, pode-se afirmar que as mudanças no discurso brasileiro no tocante aos direitos humanos influenciaram em seu posicionamento de voto, e, dentre as alterações que levaram a esta mudança na convergência cabe destacar, primeiramente, o posicionamento brasileiro a respeito da ocupação israelense nas colinas de Golã. O território era, até então, reconhecido pelo Brasil como território sírio, e este é o seu *status* perante a comunidade internacional. Porém, em consonância à nova orientação da PEB e à aproximação com os EUA, o Brasil mudou a sua posição histórica e votou contra a resolução da AGNU que condena a ocupação israelense, afastando-se assim dos demais BRICS.

Outra mudança que se evidencia no posicionamento brasileiro e que fere o consenso estabelecido entre os países do BRICS foi o voto contrário do país nas resoluções concernentes à diversidade cultural. Com isso, o Brasil rompeu para com o padrão de voto adotado nos governos petistas e no governo Temer, aproximando-se da posição adotada pelos EUA. Outros pontos de discordância foram a resolução acerca dos Fóruns de análise de migração internacional, na qual o Brasil afastou-se dos BRICS por optar pela abstenção; a resolução acerca da democratização do CDHNU, na qual o Brasil votou contra, juntamente com os EUA; e a resolução acerca de medidas unilaterais coercitivas aos direitos humanos, na qual o Brasil também votou contra, ao lado dos EUA, rompendo para com o padrão de voto exercido pela diplomacia brasileira até então; a resolução acerca da Implementação da Declaração de Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais, na qual o Brasil absteve-se e os demais países do BRICS aprovaram. Nas demais pautas de direitos humanos

votadas na AGNU houve uma continuidade na posição brasileira, predominando assim o apoio às resoluções propostas nesta esfera deliberativa.

4.2.4 Desenvolvimento Econômico

A Política Externa de Bolsonaro, ao longo dos dois primeiros anos de sua gestão, foi marcada por uma forte crítica ao multilateralismo, postura esta que representa uma ruptura na orientação internacional do país durante os governos petistas e também durante o governo Temer. Afinal, o Brasil vinha assumindo uma postura de crítica ao unilateralismo - que reacendeu no cenário internacional com a recuperação da crise econômica internacional - e, no governo Bolsonaro, estas críticas cessaram. Assim, a PEB sob a gestão Bolsonaro voltou-se à promoção do desenvolvimento econômico a partir da abertura comercial: “em meu governo, o Brasil, finalmente, abandona uma tradição protecionista e passa a ter na abertura comercial a ferramenta indispensável de crescimento e transformação” (BOLSONARO, 2020, np). E o foco da atuação internacional do Brasil nesta temática tem sido o processo de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), adaptando a regulação financeira nacional aos padrões exigidos pela organização (BRASIL, 2020).

Devido ao enfraquecimento do consenso da PEB com os ideais reformistas e democratizantes da ordem econômica internacional proposta pelo BRICS, houve uma diminuição na menção ao BRICS na definição da estratégia de desenvolvimento econômico do país, que deixou de ter a esfera multilateral como prioritária. Ainda assim, a importância de continuar a engajar-se em iniciativas como o BRICS esteve atrelada à sua contribuição para a obtenção das “prioridades brasileiras de desenvolvimento” (BRASIL, 2019, p. 187), conforme destacado por Ernesto Araújo ao citar os avanços da “Nova Política Externa”. Nesse sentido, agenda da PEB para o BRICS, no que tange ao desenvolvimento econômico, tem focado a cooperação entre os setores privados dos países-membros, como evidência da “perspectiva realista e pragmática” adotada pelo BRICS no comércio internacional (BOLSONARO, 2019c, np). A seguir, a partir da Tabela 24, avalia-se a evolução desse consenso da PEB com os países do BRICS e com os EUA durante o período:

Tabela 24: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes ao Desenvolvimento Econômico (2003-2020)

Período anterior (2003-2018)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	93	97	97	90	18
Média de Convergência 2011-2015 (%)	83	96	100	93	31
Média de Convergência 2016-2018 (%)	88	89	95	91	17
Governo Jair Bolsonaro (2019-2020)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2019	71	71	79	71	21
2020	86	86	76	86	19
Média de Convergência 2019-2020 (%)	79	79	78	79	20

Fonte: elaborado pela autora, com dados de UN (2021)

Em primeiro lugar, cabe destacar uma redução em uma média de 24% na convergência do Brasil com o BRICS em relação ao verificado para todo o período anterior (2003-2018). Essa redução deveu-se à mudança de posicionamento do Brasil acerca de medidas unilaterais coercitivas. Nesse sentido, cabe destacar quatro alterações no padrão histórico de voto brasileiro. A primeira foi acerca da condenação de medidas econômicas como forma de coerção contra países em desenvolvimento, na qual o país deixou de apoiar a resolução da AGNU e optou por abster-se. Outra mudança foi acerca da promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa, na qual o Brasil também optou pela abstenção, deixando de apoiá-la. Nesse mesmo sentido, o Brasil também optou por passar a abster-se de votar na resolução referente ao direito ao desenvolvimento - um ponto chave do consenso do BRICS que, agora, viu-se abalado a partir deste novo posicionamento da PEB. Nesses três casos, ao abster-se, o Brasil rompeu para com o padrão que vinha sendo aplicado até então, aproximando-se do padrão de voto norte-americano (rejeição) e afastando-se do padrão de voto dos demais países do BRICS (aprovação).

Conforme apontado para os governos de Lula, Rousseff e Temer, um ponto central que representava o consenso da PEB com o BRICS era a forte condenação a medidas econômicas

unilaterais coercitivas e, sendo assim, o padrão de todos esses países era condenar o embargo comercial e financeiro imposto pelos EUA a Cuba. Porém, defendendo uma visão diferente para o tratamento desta questão, a diplomacia brasileira no governo Jair Bolsonaro passou a votar contra a resolução anual da AGNU que aponta a necessidade de encerrar o embargo norte-americano. Assim, o Brasil deixou de votar em conjunto com os demais países do BRICS e votou contra a resolução, juntamente com os EUA, sendo esta a última alteração no padrão de voto brasileiro verificada no período. Haja vista tais mudanças, cabe destacar que, embora a redução na convergência não tenha sido tão marcante e evidente em termos percentuais, esta guinada no posicionamento de voto brasileiro acerca do unilateralismo econômico coercitivo permite apontar que houve uma quebra no consenso consolidado entre o BRICS no que tange ao desenvolvimento econômico internacional.

4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A partir do governo Temer, e principalmente do governo Bolsonaro, pôde-se verificar um significativo distanciamento multilateral da PEB em relação aos países do BRICS - em contraste a um forte engajamento verificado nos governos de Lula e Rousseff. Afinal, diferentemente dos governos petistas, que consolidaram a aliança da PEB com o BRICS e ratificaram seu caráter contra-hegemônico, a PEB pós-*impeachment* priorizou um alinhamento mais próximo aos EUA, mais crítico ao multilateralismo e menos propenso à Cooperação-Sul-Sul.

No Governo Temer, embora se tenha notado uma minimização do BRICS na agenda externa do país, não houve mudanças significativas no padrão de posicionamento internacional da PEB na AGNU, e a alta convergência com os países do BRICS foi mantida. Porém, com a ascensão do Governo Bolsonaro, o desengajamento em relação ao Sul-global e a marginalização da atuação internacional do país, que ocorrem nesse período, culminaram não apenas em uma minimização do papel do BRICS nos discursos e na agenda da PEB, mas, também, em uma significativa alteração no padrão de posicionamento internacional da PEB nas principais temáticas discutidas anualmente perante as Nações Unidas. Pôde-se perceber que, no que tange ao tratamento da questão palestina, do controle de armas e desarmamento, dos direitos humanos e do desenvolvimento econômico, houve uma desconstrução no consenso do Brasil com os demais países do BRICS no Governo Bolsonaro, evidentes tanto no discurso e no padrão de voto exercido pelo país quanto nas cúpulas anuais do grupo. E esse

afastamento, por sua vez, foi concomitante a um movimento de aproximação aos EUA, evidenciando mudanças no padrão de alinhamento do país.

5 CONCLUSÃO

Agudas inflexões no âmbito sistêmico e doméstico marcaram os últimos 12 anos de cooperação do BRICS (2009-2020). O questionamento acerca das implicações das mudanças de governo brasileiro no relacionamento do país com o grupo foi o problema de pesquisa que moveu o presente trabalho, afinal, as mudanças na PEB que ocorreram após o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff implicaram em transformações no padrão de inserção e de alinhamento internacional do país. Quanto aos objetivos específicos do trabalho (análise das Declarações Finais de Cúpula do BRICS; da evolução da convergência de voto entre os BRICS na AGNU e dos pronunciamentos do Brasil perante a AGNU), concluiu-se-se que:

(i) A análise das Declarações Finais de Cúpula do BRICS permitiu verificar que, ao longo do período estudado, houve a prevalência do consenso entre os países do grupo, sendo que os principais eixos de continuidade em seu discurso foram a demanda por reformas democratizantes nas organizações multilaterais e a defesa do multilateralismo como principal via de gerenciamento das Relações Internacionais. Estes foram, portanto, os principais pontos consensuais que contribuíram para que houvesse uma manutenção da cooperação - apesar dos revezes percebidos no cenário externo ao longo do período. Afinal, a criação do grupo deu-se em um cenário favorável à atuação dos emergentes - gerado pela própria crise de 2008 -, que seguiu-se de um cenário desfavorável, gerado pela recuperação hegemônica à crise e pelo fim do *boom* das *commodities*. Ainda assim, o BRICS manteve um forte consenso multilateral, o que fez com que a sua cooperação avançasse. Porém, ao mesmo tempo em que a linearidade no discurso do BRICS é notória, algumas mudanças também o são. Tais mudanças foram perceptíveis a partir da análise do posicionamento do grupo nas principais temáticas de votação da AGNU.

(ii) Dois movimentos distintos e opostos marcaram a evolução da convergência da PEB com o BRICS na AGNU no período estudado: a aproximação e o afastamento. A concordância com os países do grupo foi alta no Governo Lula; teve um relativo aumento no Governo Dilma; passou por uma relativa diminuição no Governo Temer e; por fim, sofreu uma significativa diminuição no governo Bolsonaro. A proximidade de posições internacionais mostrou-se, portanto, preexistente à formalização do BRICS, afinal, manteve-se alta e constante durante todo Governo Lula. O ápice da convergência deu-se, justamente, nos momentos de maior coordenação do BRICS como coalizão internacional: no governo Dilma Rousseff. Com o fim desse governo, foi perceptível um afastamento gradual do BRICS ao longo do governo Temer, a partir de uma sutil mudança na convergência. Essa

mudança na convergência torna-se considerável ao verificar que o afastamento em relação ao BRICS é concomitante à aproximação aos EUA. Ainda assim, não houve uma mudança significativa no padrão de voto brasileiro que denote uma descontinuidade para com a diplomacia exercida pelo país nas Nações Unidas durante os governos petistas. Já no Governo de Jair Bolsonaro, concretizou-se um marcante afastamento da posição da PEB na AGNU em relação aos países do BRICS, bem como uma considerável aproximação aos EUA. Assim sendo, o posicionamento de voto brasileiro neste governo indicou claras rupturas na PEB e no consenso com o BRICS.

(iii) a análise dos discursos brasileiros perante a AGNU permite apontar que o período de maior menção ao BRICS foi durante o Governo Dilma Rousseff. Assim, houve uma continuidade discursiva em relação ao Governo Lula, no fim do qual este instrumento de cooperação internacional foi criado, com o forte apoio da PEB. No Governo Temer, porém, o discurso do então presidente ressaltou uma declarada descontinuidade para com a ação internacional do Brasil consolidada durante os governos petistas, havendo uma minimização à menção geopolítica e contra-hegemônica do BRICS nos discursos da PEB. No Governo Bolsonaro, menções à cooperação Sul-Sul, ao multilateralismo e à multipolaridade já não são mais presentes no discurso brasileiro perante a AGNU, e a cooperação com o BRICS também perdeu ainda mais espaço na agenda externa da PEB, que abre-se agora para um diálogo mais próximo aos EUA.

Perceberam-se, portanto, não apenas alterações na convergência de votos, mas também alterações no posicionamento discursivo do Brasil e no posicionamento de cúpula do BRICS. Afinal, a queda na convergência também foi acompanhada por uma mudança no discurso brasileiro e por uma diminuição da menção do BRICS a estas pautas em suas cúpulas. Sendo assim, destaca-se que a metodologia empregada contribuiu de forma satisfatória para a compreensão da evolução do consenso da PEB com o BRICS. Afinal, interpretando este consenso a partir de uma análise de conjunta do padrão de voto e do discurso emanado internacionalmente pelo Brasil e pelo BRICS, pôde-se perceber tanto os pontos de continuidade que permitiram a evolução da cooperação intra-BRICS ao longo da última década, quanto os pontos de mudança no discurso do grupo e no seu consenso que evidenciam as rupturas que ocorreram na PEB pós-*impeachment*.

Em todas as temáticas analisadas, foi notório um afastamento do Brasil em relação ao BRICS, e este afastamento revelou mudanças históricas na condução da PEB. Quanto à questão palestina, houve continuidade no posicionamento de voto brasileiro nos governos Lula, Rousseff e Temer, mantendo um alto consenso com o BRICS. Porém, enquanto nos

governos Lula e Rousseff a questão Palestina foi trazida como central no discurso da PEB, no governo Temer esta temática foi minimizada na agenda externa do país. Já no governo Bolsonaro, a questão Palestina foi, novamente, trazida como pauta central do discurso da PEB, porém, houve uma brusca mudança no posicionamento brasileiro, agora favorável à posição israelense e norte-americana. Portanto, essa alteração no tratamento da questão palestina implicou também em uma brusca redução no consenso com o BRICS, e essa mudança é perceptível não só na redução da convergência, mas também no discurso do BRICS: as cúpulas anuais minimizaram suas menções à temática. Conclui-se que essa foi a mudança na PEB que mais contribuiu para que houvesse uma redução na convergência total com os países do BRICS.

No que tange a posição brasileira no controle de armas convencionais e ao regime global de não proliferação nuclear, não foram verificadas mudanças significativas no padrão de voto brasileiro na AGNU ao longo de todo o período analisado. Este permaneceu, em todos os governos, como o tema de menor consenso entre o BRICS. Ainda assim, o baixo consenso não foi limitante da cooperação entre os países do grupo, que enfocou a cooperação nuclear para fins pacíficos. Porém, verificou-se que esse eixo de cooperação teve sua dimensão significativamente minimizada nas cúpulas do BRICS que ocorreram durante o Governo Bolsonaro.

Em relação ao tratamento dos direitos humanos houve também uma expressiva redução no consenso da PEB com os países do BRICS no governo Bolsonaro, enquanto, nos períodos anteriores, a continuidade havia marcado o padrão de voto brasileiro e o discurso do país perante a AGNU. O discurso e o voto do Brasil nessa pauta no Governo Bolsonaro evidenciam, assim, que houve uma quebra no consenso com o BRICS em pautas como diversidade cultural, migração internacional e em relação à legalidade da ocupação israelense em territórios árabes ocupados.

Por fim, quanto ao modelo de desenvolvimento econômico, houve continuidade no posicionamento dos governos de Lula, Rousseff e Temer perante a AGNU. Porém, com o governo Bolsonaro, o Brasil deixou de posicionar-se de forma contrária ao protecionismo e às sanções econômicas unilaterais. A enfática defesa do multilateralismo perdeu, assim, o seu espaço no discurso e no voto multilateral da PEB, e a diminuição na convergência do BRICS revela a quebra do consenso no que tange à condenação das sanções econômicas unilaterais norte-americana a Cuba.

A partir das análises realizadas no presente trabalho, chega-se, portanto, à conclusão de que houve uma mudança no padrão de inserção e alinhamento internacional do Brasil no

governo Bolsonaro, marcada pelo afastamento do diálogo com os países do BRICS e pela priorização das relações com os EUA. Este movimento já fora ensaiado no governo Temer, dada a maior preferência deste pelo diálogo bilateral com as Grandes Potências, que contrapõe-se ao padrão de alinhamento externo da PEB nos governos petistas. Sendo assim, viu-se confirmada a hipótese central do trabalho de que, a partir do governo Temer, e principalmente no governo Bolsonaro, pôde-se verificar um significativo distanciamento multilateral da PEB em relação ao BRICS, dado o enfraquecimento do papel geopolítico e contra-hegemônico do grupo na agenda da PEB pós-*impeachment*.

Confirma-se assim que tais mudanças implicaram em uma alteração no padrão de posicionamento e alinhamento internacional da PEB, sendo, portanto, perceptíveis no padrão de discurso e voto exercido pelo país - logo, multilateralmente, pôde-se verificar uma desconstrução no consenso do Brasil com o BRICS. Assim, notou-se um distanciamento da PEB em relação ao grupo, refletindo mudanças na forma como o Brasil interpreta a ordem internacional na qual projeta seu alinhamento. Portanto, a Política Externa para o BRICS ganhou novos contornos, evidenciando que o padrão de inserção internacional do Brasil em Bolsonaro é diferente daquele exercido nos Governos Lula e Rousseff.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, Luciana. Arquitetura financeira conjunta do BRICS: o Novo Banco de Desenvolvimento. **Texto para discussão Ipea**, Rio de Janeiro, n. 2463, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9154/1/TD_2463.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.
- AGUIAR, João Henrique Catraio Monteiro. O Brasil nas coalizões de geometria variável e os desafios da nova ordem global. **Hegemonia: Revista De Ciências Sociais**, v. 7, n. 47, 2011. Disponível em: <https://revistahegemonia.emnuvens.com.br/hegemonia/article/view/57>. Acesso em: 20 set. 2021.
- ALMEIDA, Raphael Villela. Os BRICS e as transformações estruturais no sistema mundial. *In: I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*, 2014, Rio de Janeiro. **Anais**, Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 720-732. Disponível em: <https://www.editoraleta1.com.br/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p720-732.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2021.
- AMORIM, Celso. Início de uma política externa ativa e ativa. *In: 2003-2010: uma nova Política Externa*. Org. MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo. 1ª edição, 2014, p. 31-52.
- ANSANI, Gustavo Borges. O papel dos BRICS na governança global. **Revista de Geopolítica**. Ponta Grossa, v. 7, n. 2, p. 54-66, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/153/159>. Acesso em: 05 mar. 2021.
- ARAÚJO, Ernesto. Chanceler critica ONU e multilateralismo diante do Conselho de Segurança. **Revista Veja**, maio de 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/chanceler-critica-onu-e-multilateralismo-diante-do-conselho-de-seguranca/>. Não paginado. Acesso em: 08 mai. 2020.
- ARAÚJO, Ernesto. Um novo Brasil no mundo: avanços da política externa no governo Bolsonaro. **Interesse Nacional**, out. dez. 2019. Disponível em: http://funag.gov.br/images/2021/00_Nova-Politica-Externa/Portugues/10_Artigo-InteresseNacional.pdf. Acesso em: 29 out. 2021.
- ASANO, Camila Lissa; NADER, Lucia. Reflexões sobre a Política Externa em Direitos Humanos do Governo Lula. *In: Paula, M. (org). “Nunca antes na história desse país”?: um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.
- ASSIS, Caroline Chagas de. **Ascensão dos BRICS: uma nova geopolítica mundial?** Tese (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de filosofia e ciências humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 86. 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/200697/001103717.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- AVILA, Rober Iturriet; SALVAGNI, Julice. Hegemonia, crise econômica e política: a dinâmica dos ciclos do capitalismo. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, Novo Hamburgo, v. 15, n. 2, p. 29-50, jul. 2018. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/1567>. Acesso em: 03 mar. 2021.

BAILEY, Michael A.; STREZHNEV, Anton; VOETEN, Erik. Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data. **Journal of Conflict Resolution**, v. 61, n. 2, ago. 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022002715595700>. Acesso em: 09 mar. 2021.

BANERJEE, Ritwik; VASHISTH, Pankaj. A crise financeira: impacto sobre o BRIC e as políticas de resposta. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2 n. 2, p.58-50, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/62077>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BAUMANN, Renato. Os BRICS: desafios para o Brasil. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al* (Org.). **Política Externa em Debate: dimensões estratégicas de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea, Funag, 2018. Cap. 7. p. 167-189. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34472. Acesso em: 18 fev. 2021.

BEM, Augusto Pinho de. Os emergentes e a vulnerabilidade externa pós 2007. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 9-26, 2015. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/3415/3523>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 289-330, abr. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000100289&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2021.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do presidente Jair Bolsonaro, durante a sessão plenária do fórum econômico mundial de Davos**. Biblioteca Presidência da República. Brasília, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3FcZx5s>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas**, 2019. Biblioteca Presidência da República. Brasília, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3osj1fY>. Não paginado. Acesso em: 11 nov. 2021.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas**, 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3qzMJCa>. Não paginado. Acesso em: 11 nov. 2021.

BOLSONARO, Jair. **Presidente Jair Bolsonaro discursa na 12ª Cúpula do BRICS**. G1, dezembro de 2020a. Disponível em: <https://g1.globo.com/globonews/estudio-i/video/bolsonaro-critica-oms-durante-coletiva-do-brics-9030627.ghtml>. Acesso em: 30 mai. 2020.

BOLSONARO, Jair. Transcrição do discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Sessão Plenária da 11ª Cúpula do BRICS. **BRASIL-BRICS, Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 2019b. Não paginado. Disponível em: <https://bit.ly/3qxGPS1>. Acesso em: 05 mai. 2020

BRAGA, Joyce Gracielle de Sousa. **Dilma Rousseff e a política externa brasileira: diplomacia presidencial na UNASUL e no BRICS**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 80 p. 2017. Disponível em:

<http://clyde.dr.ufu.br/bitstream/123456789/20974/1/DilmaRoussefPolitica.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL, Ministério das Comunicações. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Notas da Secretaria Especial de Comunicação Social**. Setembro de 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/2ZWSmiS>. Não paginado. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **5ª Reunião dos Ministros de Energia do BRICS**. Intervenção do Senhor MME, Bento Albuquerque, na Sessão 2 – Plataforma de Cooperação em Energia. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/335wCCL>. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 101**. 2º semestre de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n101-2sem-2007.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 103**. 2º semestre de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-numero-103-2-2008.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 104**. 1º semestre de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-numero-104-1-2009.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 105**. 2º semestre de 2009. Brasília, 2009a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha105-2-2009.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 107**. 2º semestre de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha107-2-2010.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 109**, 2º semestre de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha109-2sem-2011.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 111**, 2º semestre de 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n111-2sem-2012.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 113**, 2º semestre de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n113-2sem-2013.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 115**, 2º semestre de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n115-2sem-2014.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 117**, 2º semestre de 2015. Brasília, 2015a. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha-2-2015.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 119**, 2º semestre de 2016. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha-2-2016.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 121**, 2º semestre de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n121-1sem-2017.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2021

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha De Política Exterior do Brasil nº 123**, 2º semestre de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n-123-segundo-semester-de-2018.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2021

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 126**, 1º semestre de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/Resenhan126PrimeiroSemestre2020.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 127**, 2º semestre de 2020. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/Resenhan127SegundoSemestre2020.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 93**. 2º semestre de 2003. Brasília, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n93-2sem-2003.pdf> Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 95**. 2º semestre de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n95-2sem-2004.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 97**, 2º semestre de 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n97-2sem-2005.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil nº 99**. 2º semestre de 2006. Brasília, 2006. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha-n99-2sem-2006.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRIC (Brazil, Russia, India, China). **I BRIC Summit: Joint Statement of the BRIC Countries Leaders**, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3H8bgnI>. Não paginado. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRIC (Brazil, Russia, India, China). **II BRIC Summit: Joint Statement**, 2010. Disponível em: <https://www.unaoc.org/docs/II-BRIC-Summit.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **III BRICS Summit: Sanya Declaration**, 2011. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html>. Não paginado. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **IV BRICS Summit: Delhi Declaration**, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3ckMwux>. Não paginado. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **IX BRICS Summit: Xiamen Declaration**, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3qDJZnc>. Não paginado. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **V BRICS Summit: eThekweni Declaration**, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3CaU654>. Não paginado. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **VI BRICS Summit: Declaração de Fortaleza**, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3F9gm1j>. Não paginado. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **VII BRICS Summit: Ufa Declaration**, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3n8mAIi>. Não paginado. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **VIII BRICS Summit: Goa Declaration**, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2YDFcqq>. Não paginado. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **X BRICS Summit: Declaração de Joanesburgo**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3wDOr6w>. Não paginado. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **XI BRICS Summit: Declaração de Brasília**, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2YF5Jnf>. Não paginado. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **XII BRICS Summit: Declaração de Moscou**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3HpCEhk>. Não paginado. Acesso em: 12 nov. 2021.

CAPINZAIKI, Marília Romão. **Os BRICS e as instituições internacionais: uma perspectiva comparada**. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS. Porto Alegre, 180p., 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187521/001084223.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 fev. 2021.

CARMO, Corival Alves do. BRICS: de estratégia do mercado financeiro à construção de uma estratégia de política internacional. **Carta Internacional**, Minas Gerais, v. 6, n. 2, p. 3-15, jul.-dez. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3c5Gb5I>. Acesso em: 03 mar. 2021.

CHADE, Jamil. Brasil veta termo “gênero” em resoluções da ONU e cria mal-estar. **UOL Notícias**, 27 de junho de 2019. Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/06/27/brasil-veta-termo-genero-em-resolucoes-da-onu-e-cria-mal-estar/>. Acesso em: 09 mar. 2021.

COOPER, Andrew; FAROOQ, Asif. 2015. Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A Evolução de um Novo Banco de Desenvolvimento. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 13-46. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/J8r5vbtXzMc36FbZJ6hNtRB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2021.

DAMICO, Flávio. Antecedentes do Acrônimo de Mercado à Concertação Político Diplomática. In: BAUMANN, Renato *et al* (Org.). **BRICS: Estudos e Documentos**. Brasília: Funag, 2015. Cap. 2. p. 55-78. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?route=product/product&product_id=744. Acesso em: 08 mar. 2021.

DESIDERÁ NETO, Walter A.; CINTRA, Marcos. A. Macedo. BRICS: o desenvolvimento da coalizão após sete anos. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n.129, p. 19-34, jul/dez. 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5342690.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

DUARTE, Sérgio de Queiroz. Um mundo livre de armas nucleares: aspiração e realidade. **RIL**, Brasília, v. 57 n. 225 p. 11-21 jan./mar. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p11.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

EMERSON, Michael. “Do the BRICS make a bloc?. **CEPS Commentary**, abril de 2012. Disponível em: http://aei.pitt.edu/34849/1/ME_Do_the_Brics_make_a_bloc.pdf. Acesso em: 08 abr. 2021.

Fairclough, N. **Critical Discourse Analysis**. London: Longman, 1995.

FELLET, João. 'Algumas das piores violações de direitos humanos foram cometidas por países poderosos', diz Patriota. **BBC Brasil**, São paulo, 10 de março de 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/03/110310_patriota_entrevistasub_ji. Acesso em: 11 nov. 2021.

FERDINAND, Peter. Rising powers at the UN: an analysis of the voting behavior of BRICS in the United Nations General Assembly. **Third World Quarterly**, Abingdon, v. 35, n. 3, p. 376-391, mar. 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2014.893483?src=recsys>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida L.; CARDOSO, Luís Fernando de Paiva B. A Política Externa Brasileira e o Grupo dos Brics. **Leviathan**, São Paulo, n. 11, p. 121-144, ago. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/leviathan/article/view/135212/131020> Acesso em: 20 fev. 2021.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil: momentos fundadores e temas políticos nas nações unidas.** Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 207 p., 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/96678>. Acesso em: 09 mar. 2021.

FRANCISCON, Isabela Nunes. **Divergência de interesses no âmbito do BRICS: possibilidades e limitações para a concretização dos objetivos de política externa do Brasil no cenário internacional.** Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 71 p., 2016. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/14811/1/2016_IsabelaNunesFranciscon_tcc.pdf. Acesso em: 05 mar. 2021.

FREITAS, William Daldegan de. **O BRICS como fenômeno processual e dinâmico do ordenamento global: uma análise a partir de suas declarações de cúpulas.** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 186 p., 2019. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22013>. Acesso em: 03 mar. 2021.

G1. Eduardo Bolsonaro defende que o Brasil tenha armas nucleares. **G1**, Rio de Janeiro, 14 mai. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/05/14/eduardo-bolsonaro-defende-que-o-brasil-tenha-armas-nucleares.ghtml>. Acesso em: 11 nov. 2021.

G1. Mudança de embaixada do Brasil em Israel é questão de 'quando, não de se', diz Netanyahu. **G1**, Rio de Janeiro, 30 dez.2018. Disponível em: <https://glo.bo/3EvSll0>. Não paginado. Acesso em: 11 nov. 2021.

GIBBS, Graham. **Análise de Dados Qualitativos.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. **Sul Global**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 192-211, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/download/32061/pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

GONZAGA, André Luis. **A política externa brasileira e a questão Palestina: análise da imprensa e da diplomacia no período de 1945-1951.** Dissertação (Mestrado em História). Unesp, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://polo3.assis.unesp.br/posgraduacao/teses/historia/andre.pdf>. Acesso em: 13 out. de 2020.

GURGEL, João Pedro; JACOBINA, João Pedro. O Tratado De Proibição De Armas Nucleares (TPAN). **Revista Relações Exteriores**, 24 de setembro de 2021. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/tratado-proibicao-armas-nucleares-24-set/#ftoc-heading-11>. Acesso em: 29 out. 2021.

HERZ, Monica; LAGE, Victor Coutinho. **BRICS e a Questão Nuclear.** BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. Julho de 2012. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/publicacoes/brics-e-a-questao-nuclear/>. Acesso em: 13 out. de 2021.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy.** Palgrave Macmillan: Nova York, 2003.

HOOIJMAAIJERS, Bas; KEUKELEIRE, Stephan. Voting Cohesion of the BRICS Countries in the UN General Assembly, 2006–2014: A BRICS Too Far? **Global Governance**, v. 22, n. 3, p. 389–408, ago. 2016. Disponível em: https://brill.com/view/journals/gg/22/3/article-p389_6.xml?language=en. Acesso em: 09 mar. 2021.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Perspectivas da Política Externa no governo Dilma Rousseff**. 2011. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/cepat/cepatconjuntura/500012-conjuntura-da-semana-perspectivas-da-politica-externa-no-governo-dilma-rousseff>. Acesso em: 11 nov. 2021.

JARDIM, Camila Amorim. **A estratégia brasileira de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes: os casos IBAS e BRICS (2003-2014)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais - Universidade de Brasília. Brasília, 221 p., 2016. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3143985. Acesso em: 05 mar. 2021.

JORGENSEN, Marianne; PHILLIPS, Louise. **Discourse Analysis as Theory and Method**. SAGE Publications, 2002.

LIMA, Maria Regina Soares. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, Renato (Org.) **O Brasil e os demais BRICS Comércio e Política**. CEPAL. Escritório Brasil / IPEA, 2010. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1404>. Acesso em: 18 fev. 2021.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna Restum. O estilo Bolsonaro de governar e a política externa. **Boletim OPSA**, n.1, jan. mar., 2019. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2019/07/26/o-estilo-bolsonaro-de-governar-e-a-politica-externa>. Acesso em: 30 mar. 2021.

LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel Ricardo. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.) **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1032-Brasil_os_BRICS_e_a_agenda_internacional_O.pdf. Acesso em: 08 abr. 2021.

LIMA, Maria Regina Soares de. A agência da política externa brasileira: uma análise preliminar. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al* (Org.). **Política Externa em Debate: dimensões estratégicas de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea, Funag, 2018. Cap. 7. p. 167-189. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34472. Acesso em: 18 fev. 2021.

LIMA DA SILVA, Joseildo. **O processo de institucionalização dos BRICS na perspectiva da política externa brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 109 p., 2013. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=493803. Acesso em: 05 mar. 2021.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Carta ao povo brasileiro**, 24 de junho de 2002. Disponível em: <https://bit.ly/30i2JOG>. Acesso em: 11 nov. 2021.

MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. 10 anos de crise: um novo momento de transição no sistema internacional?. **Conjuntura internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 3-10, mar. 2019. Disponível em:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/18047/14577>. Acesso em: 03 mar. 2021.

MEDEIROS, Klei P.; VILAS BOAS, Vinicius Hyppolito; ANDRADE, Enrico Marsons. Tendências e desafios da Política Externa de Bolsonaro: o resgate do choque das civilizações, a questão do declínio da ordem liberal e as rupturas internas. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v.17, n.1, 2020. Disponível em:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/20484>. Acesso: 30 mar. 2021.

MILANI, Carlos R. S. Los países emergentes en el orden mundial actual: cambios y legitimidad política. *In*: PELFINI, Alejandro; FULQUET, Gastón (Org.). **Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o adaptación?** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, p.35-19, 2015. Disponível em:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151110035930/Interior.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2021.

MOLIN, Elisiane Dondé Dal; CASTELLI, Yasmin Lenz Piccoli; NADAL, Emanuelle De. O papel dos BRICS nas relações diplomáticas entre Brasil e China. **Idéias**, Campinas, v.10, p. 1-19, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/download/8656201/21094/56603>. Acesso em: 08 mar. 2021.

MORAIS, Guilherme de Paiva. A atuação dos BRICS na Assembleia Geral das Nações Unidas entre os anos de 2010 e 2016. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 18, n. 35, 2019, p. 148-166. Disponível em:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/18419>. Acesso em: 19 fev. 2021.

NASCIMENTO, Dmitri Felix. **A política externa brasileira (PEB) nos brics: entre a autonomia política e a dependência econômica**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 213 p., 2018. Disponível em:

https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/35196/1/ulsd732340_td_Dmitri_Nascimento.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

NEVES, Arthur Volpon. **A política externa em direitos humanos no governo Lula (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-

UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 83 p., 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/122047>. Acesso em: 29 out. 2021.

NIEBIESKIKWIAT, Natasha. Argentina ante la necesidad de agiornar su relación nuclear con Brasil. **Clarín**, Argentina, 16 jan. 2019. Disponível em:

https://www.clarin.com/politica/argentina-necesidad-agiornar-relacion-nuclear-brasil_0_Gt02GUFjD.html. Acesso em: 11 nov. 2021.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. Coalizões e Coesão: Mercosul e BRICS na ONU. **Série Working Paper**, São Paulo, Centro de Estudos nas Negociações Internacionais, 2013. Disponível em:

https://caeni.com.br/of_files/coalizoes-e-coesao-mercosul-e-brics-na-onu/?ofdl=587. Acesso em: 20 fev. 2021.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; MALLMANN, Vinícius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, 2020, p. 129-150. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/990/804>. Acesso em: 22 mar. 2021.

OTTOBONI, Gabriela Chagas. BRICS – um instrumento para a transição hegemônica dos estadunidenses para os chineses. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 16, n. 29-30, p. 26 - 48, 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/download/12524/11708>. Acesso em: 05 mar. 2021.

O'NEILL, Jim. Building Better Global Economic BRICs. **Global Economics Paper**, n.66, 2001. Disponível em: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2021.

PENNAFORTE, Charles. A Política Externa Brasileira Pós- *Impeachment*: Mudança ou Estagnação? In: Congresso Internacional FoMerco, XVI., 2017, Salvador. **Anais Eletrônicos**. Disponível em: http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1503771154_ARQUIVO_FOMERCO.pdf. Acesso em: 25 fev. 2021.

PEREIRA, Bruna Amaral. Americanismo e inserção internacional brasileira no Governo Bolsonaro. **Conjuntura Internacional**, 2019. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2019/05/03/americanismo-e-insercao-internacional-brasileira-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 26 Mar. 2021.

PERU, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. **Declaración de Lima**, 8 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_lima.htm. Não paginado. Acesso em: 12 nov. 2021

PONTES, Marina. **A questão palestina nos governos de Lula da Silva: pragmatismo ou ideologia?** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). USP, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12122019-155319/pt-br.php>. Acesso em: 09 out. 2021.

RAMOS, Guilherme Antunes. Bolsonarismo, conservadorismo e direitos humanos: analisando o papel da ideologia política como condicionante ao pleno exercício dos direitos humanos no Brasil contemporâneo. **Mural Internacional**, v. 11, n.20, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/48071>. Acesso em: 29 out. 2021.

RAMOS, Leonardo. Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial?: Uma análise do BRICS no G20. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 22, n. 50, p. 49-65, jun. 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000200005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 fev. 2021.

REIS DA SILVA, André Luiz; KUNRATH, Bruna. O Brasil como mediador da paz no Oriente Médio. **Meridiano 47** n. 116, mar. 2010, p. 18-20. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4019/3684> Acesso em: 09 nov. 2021.

REIS DA SILVA, André Luiz; MALLMANN, Vinicius Henrique. Revisitando a adesão ao TNP: Brasil e Argentina diante da questão nuclear nos anos 1990. **Revista da Escola de Guerra Naval**. v. 25, n. 3, 2019. Disponível em:

<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/883/706>. Acesso em: 09 nov. 2021.

REIS DA SILVA, Andre Luiz; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, 2019 Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X19846521>. Acesso em: 24 mar. 2021.

REIS DA SILVA, André Luiz. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na Política Externa. In: Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, VII, 2019. **Anais Eletrônicos**. Disponível em: <https://bit.ly/3c5Odvu>. Acesso em: 19 fev. 2021.

REIS DA SILVA, André Luiz. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v.37, n.1, jan/jun 2015. Disponível em:

<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=676&sid=120>. Acesso em: 20 set. 2021.

REIS DA SILVA, André Luiz. O Brasil, a Argentina e os BRICS: convergências e interesses em perspectiva comparada. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v.25, n.50, 2016.

Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2684>. Acesso em: 20 set. 2021.

RIBEIRO, Elton Jony Jesus; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. De BRIC a BRICS: como a África do Sul ingressou em um Clube de Gigantes. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v.37, n.1, p. 255-287, abr. 2015. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000100255&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 mar. 2021.

RICUPERO, Rubens. Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. **PKP**, V. 19 N. 1 Jun/jul/ago 2010. Disponível em:

<https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2010/07/Politica-Externa-19-01-Rubens-Ricupero.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia-Geral da ONU**. Biblioteca Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3F9yyrB>. Não Paginado. Acesso em: 11 nov. 2021.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral da ONU**. Biblioteca Presidência da República, 2013. Não Paginado. Disponível em: <https://bit.ly/3on5mXo>. Acesso em: 11 nov. 2021.

RUSSET, Bruce. Discovering Voting Groups in the United Nations. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 60, n. 2, p. 327-339, jun. 1966. Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/discovering-voting-groups-in-the-united-nations/D443B1C941F48F0558CC68020D215E00>. Acesso em: 23 fev. 2021.

SANTOS, Norma Breda. A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina. **História**, São Paulo, v. 3, n. 2, 2014.

- SANTOS, Renato Xavier dos. **BRICS e as contingências do discurso**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. São Paulo, 86 p., 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true & id_trabalho=5011177. Acesso em: 05 mar. 2021.
- SENNES, Ricardo. Nem restauradores, nem reformadores: o engajamento internacional minimalista e seletivo dos BRICS. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: Funag, 2013. p. 309-332.
- SERRA, José. Diretrizes da Política Exterior Brasileira. FUNAG: Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/repertorio/diretrizes-governo-Temer-Ministro-Serra.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.
- SERRA, José. **Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, 18 de maio de 2016**. Brasília: MRE, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3kudjcc>. Não paginado. Acesso em: 28 out. 2021.
- SILVA, Antouan Matheus M.P. da. **O BRIC na política externa do governo Lula (2003-2010): do conceito à coalizão**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília. Brasília, 156 p., 2013. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=783419. Acesso em: 05 mar. 2021.
- SILVA, Lucca Viersa Barros. Os BRICS e a atual ordem global: revisionistas ou conservadores? **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.8, n.41, p.26-38, abr./mai. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/70134>. Acesso em: 05 mar. 2021.
- SMITH, Karen. La Alternativa de los Brics: Implicancias para la Gobernanza Global. In: PELFINI, Alejandro; FULQUET, Gastón (Org.). **Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o adaptación?** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, p.19-34, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151110035930/Interior.pdf>. Acesso em: 05 mMar. 2021.
- SOUSA, Mariana Orsini Machado de. **A crise norte-americana do subprime: medindo o contágio para os BRICS**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 133 p., 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-19092011-144700/pt-br.php>. Acesso em: 20 set. 2021.
- SOUSA, Melissa Rejane Grangeiro de. **A política externa brasileira diante das perspectivas e desafios dos BRICS**. II Seminário de Relações Internacionais da ABRI. João Pessoa, 2014. Disponível em: http://www.seminario2014.abri.org.br/resources/anais/21/1407445880_ARQUIVO_ArtigoSeminarioABRI.pdf. Acesso em: set. 2021.
- STUENKEL, Oliver. 2015. **The BRICS and the Future of Global Order**. New York: Lexington Books.

TEMER, Michel. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado**. Biblioteca Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3DbJ9l4>. Não paginado. Acesso em: 11 nov. 2021.

TEMER, Michel. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 71ª Sessão da Assembleia Geral da ONU**. Biblioteca Presidência da República, 2016a. Disponível em: <https://bit.ly/3olmKvy>. Não paginado. Acesso em: 11 nov. 2021.

TEMER, Michel. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 72ª Sessão da Assembleia Geral da ONU**. Biblioteca Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3HiRrdm>. Não paginado. Acesso em: 11 nov. 2021.

TEMER, Michel. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral da ONU**. Biblioteca Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3qtwJS>. Não paginado. Acesso em: 11 nov. 2021.

UN, United Nations. Impact of civilian acquisition, possession and use of firearms on civil, political, economic, social and cultural rights. **Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights**. Genebra, 9 de setembro de 2019a. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Documents/A_HRC_42_21.docx. Acesso em: 29 out. 2021.

UN General Assembly. UN Digital Library. **Voting Data**, 2021. Disponível em: <https://research.un.org/c.php?g=98268&p=636558>, Acesso em: 1 fev. 2021.

VASCONCELOS, Jonnas E. M. de. **BRICS: agenda regulatória**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 346 p., 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2ZWUCqm>. Acesso em: 05 mar. 2021.

VIEIRA, Taciele Silva. **A mudança da política externa a partir do governo Dilma : uma análise da atuação brasileira no BRICS de 2010 a 2018**. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 99 p., 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/201293>. Acesso em: 1 fev. 2021.

VOETEN, Erik. Clashes in the Assembly. **International Organization**, v. 54, n. 2, p. 185-215, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2601296?seq=1>. Acesso em: 09 mar. 2021.

VOETEN, Erik. Data and Analyses of Voting in the UN General Assembly. **SSRN**, 24 p., jul. 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2111149. Acesso em: 1 fev. 2021.

VOETEN, Erik. Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance. **The journal of politics**, v. 66, n. 3, p. 729– 754, ago. 2004. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1111/j.1468-2508.2004.00274.x>. Acesso em: 09 mar. 2021.

VOETEN, Erik. **United Nations General Assembly Voting Data**. 2020. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/12379>. Acesso em: 1 fev. 2021.