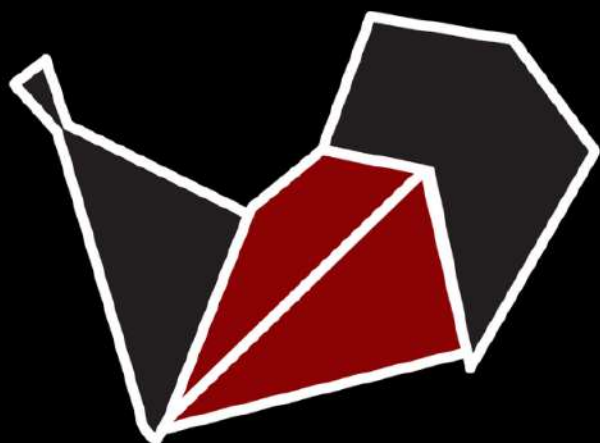




Sul Global

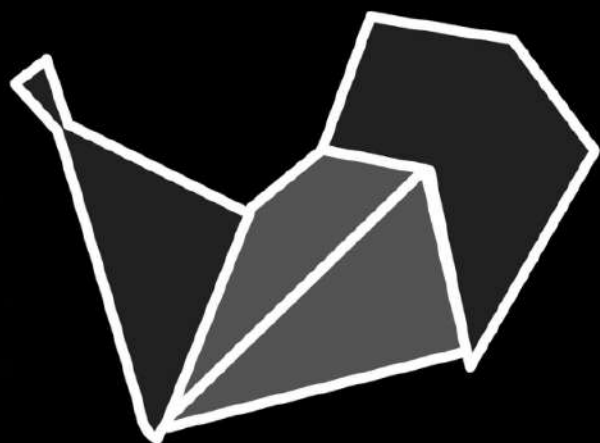
Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

ANO 06 - N.1 - 2025

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA

ATORES, AGENDAS E DINÂMICAS DECISÓRIAS





Sul Global

Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

ANO 06 - N.1 - 2025

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA

ATORES, AGENDAS E DINÂMICAS DECISÓRIAS





Sul Global é uma publicação quadrimestral do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ) dedicada aos estudos acadêmicos relevantes e originais em Relações Internacionais, Estudos de Defesa e Ciência Política prioritariamente, mas aberta a todos os temas e áreas com implicações políticas, sociais, culturais, econômicas e estratégicas para o Sul Global

Editoras-chefe

Larissa Rosevics
(IRID-UFRJ)
Sandra Maria Becker
(IRID-UFRJ)
Marianna Albuquerque
(IRID-UFRJ)

Editores Associados

Daniel Pineu
(University of Amsterdam)
Flavia Guerra
(IRID/UFRJ)
Marcelo Gullo
(Universidad Nacional de Lanús)
Tatiana Teixeira
(Observatório Político dos Estados Unidos - OPEU)

Conselho Editorial

Alonso Gurmendi (Universidad del Pacífico, Peru)
Andrea Hoffmann (IRI-PUC-Rio, Brasil)
Boris Martinov (MGIMO University, Rússia) Carlos
Eduardo Martins (IRID/UFRJ, Brasil)
Celso Amorim (MRE/Brasil)
Daniel Aragão (UFBA, Brasil)
Eduardo Serra (IRID/UFRJ, Brasil)
Fernando Brancoli (IRID/UFRJ)
Filipe Reis Melo (UFPB, Brasil)
Flavio Combat (IRID/UFRJ)
Gilberto Oliveira (IRID/UFRJ)
Javier Calderón Castillo (Universidad de Buenos Aires)
João Nunes (University of York, Reino Unido)
João Paulo Viana (UFRO, Brasil)
Jorge Eliécer Puentes (Universidad José Caldas, Colômbia)
Leonardo Tonus (Sorbonne, França)
Luis Manuel Rebelo Fernandes (PUC-Rio)
Mauricio Metri (IRID/UFRJ)
Mônica Leite Lessa (UERJ, Brasil)
Paul Amar (UC Santa Bárbara, Estados Unidos)
Renata Peixoto (UNILA, Brasil)
Vitor Mario Iorio (IRID/UFRJ)
Williams Gonçalves (UERJ, Brasil)

Capa

Larissa Rosevics

Projeto gráfico e editorial

Larissa Rosevics

Imagem: Palácio do Itamaraty – Disponível no Canva.

Coordenação desta edição

Larissa Rosevics (IRID-UFRJ)

Fernanda Nanci Gonçalves (NEAAPE/ PPGRJ - UERJ)

Ficha catalográfica

Sul Global. vol 06, n. 1 jan/jun. 2025 – Rio de Janeiro
Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Bimestral

1- Relações Internacionais 2- Política Internacional 3-
Política Comparada 4- Sul Global 5- Política Externa 6-
Direito Internacional

ISSN: 2675-3847

Correspondências:

Revista Sul Global – Instituto de Relações Internacionais
e Defesa da UFRJ. Campus da Praia Vermelha, Avenida
Pasteur 250, fundos, Urca, Rio de Janeiro-RJ.
CEP: 22.290-902.

Secretários: Jefferson Santos e Isabela Santiago

Telefone: 55 21 3938-5218.

E-mail: sulglobal@irid.ufrj.br

Site: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg>



NESTA EDIÇÃO

01 EDITORIAL

Análise de política externa em perspectiva: atores, agendas e dinâmicas decisórias

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

04 ARTIGO

Entre demandas internas e integração regional: a cidadania no MERCOSUL sob a ótica do Liberalismo Intergovernamental

Ana Carolina Valença Pires dos Reis de Almeida

18 ARTIGO

A política externa do governo Bolsonaro na COP 26 (2021): uma análise a partir do modelo de múltiplos fluxos

Nicolas Leite da Costa

28 ARTIGO

Os traços de liderança de Jair Bolsonaro e seus impactos na política de Direitos Humanos

Yuri Soares Freitas

40 ARTIGO

Entre arenas e coalizões: o empresariado, o Itamaraty e os Jogos de dois Níveis na política externa brasileira para o acordo MERCOSUL-UE (2019-2024)

Felipe Leandro de Sá Couto

49 ARTIGO

A política comercial America First: uma análise da renegociação do acordo de livre comércio entre Estados Unidos e Coreia do Sul

Alanna Itajahy Mainente

59 ARTIGO

Lei brasileira para os refugiados (L. 9.474/1997): uma análise de instituições, interesses e informação no seu processo de formulação

Hélio da Silva Lima Neto

68 ARTIGO

A CREDN e a autonomia de ativismo parlamentar brasileiro em matéria de política externa, no governo Bolsonaro (2019-2022)

Leonardo Carvalho Braga

77 ARTIGO

Forças sociais, ideologia e poder: a política nuclear norte-coreana em perspectiva crítica

Quézia Silva Costa

86 ARTIGO

A performance do pacifismo japonês na cooperação internacional de desenvolvimento: de colaborador não-intervencionista a provedor proativo

Carolina Rodrigues Paiva

95 ARTIGO

Entre Washington e Varsóvia: política externa populista e cooperação militar na OTAN

Vinícius Menezes Aguiar

105 ARTIGO

A política externa de Xi Jinping e a intensificação da assertividade chinesa contra Taiwan

João Pedro Palmieri Ramos

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA: ATORES, AGENDAS E DINÂMICAS DECISÓRIAS

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Professora dos cursos de Graduação e Pós Graduação em Relações Internacionais (DRI / PPGRJ-UERJ), Pesquisadora e Coordenadora do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE-UERJ).

A política externa pode ser entendida como o conjunto de ações e comportamentos de um Estado em relação a outros atores internacionais e ao ambiente externo como um todo. Marijke Breuning (2007) a define como a totalidade das políticas de um país voltadas para além de suas fronteiras, enquanto Laura Neack (2003) reforça essa dimensão externa, mas ressalta que sua formulação resulta da interação entre coalizões domésticas e internacionais. Volker Rittberger (2004), por sua vez, diferencia política externa de política internacional: enquanto esta trata da complexa interação entre múltiplos atores globais, a política externa ancora-se em um ator específico – geralmente o Estado – e diz respeito à sua ação transfronteiriça e seus efeitos. Christopher Hill (2003) complementa essa visão ao definir a política externa como o conjunto de relações externas oficiais conduzidas por um ator independente, geralmente estatal, com o objetivo de impactar o sistema internacional, abrangendo tanto temas de *high politics* (como defesa e segurança), quanto de *low politics* (como comércio, meio ambiente e cooperação internacional).

Ainda que múltiplos atores possam atuar no plano internacional, Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis e Ryan Beasley (2012) sustentam que a política externa é, em geral, formulada e conduzida pelos governos – por meio de autoridades, instituições e burocracias estatais. A partir dessas definições, compreende-se que a política externa se refere às interações internacionais do Estado, atravessando distintas áreas e temas. Contudo, para além do conceito, é fundamental refletir sobre os processos e mecanismos de sua formulação.

Durante décadas, a disciplina de Relações Internacionais, sob a hegemonia do pensamento realista, compreendeu a política externa como expressão racional dos “interesses nacionais”, definidos internamente pelos governos a partir de

uma lógica custo-benefício frente às oportunidades e restrições do sistema internacional. Essa perspectiva implicava a noção de que o Estado seria um ator unitário e racional, o que levou à separação rígida entre política interna e política externa – como expressa a máxima de que “a política externa começa onde termina a política interna”.

O desenvolvimento da subárea de Análise de Política Externa (APE), a partir da década de 1950, trouxe importantes inflexões teóricas e metodológicas. Ao rejeitar a ideia de um Estado monolítico, a APE propôs “abrir a caixa-preta” do Estado e considerar o papel de variáveis institucionais, ideacionais, culturais, históricas e cognitivas na produção da política externa. Com isso, ampliou-se a análise para além das elites governamentais, permitindo incorporar múltiplos atores e disputas internas nos processos decisórios. Como argumentam Pinheiro e Milani (2013), mesmo políticas externas tidas como “de Estado” resultam de escolhas de governos concretos e expressam interações entre instituições públicas e segmentos da sociedade civil.

Essa abordagem também recoloca em pauta o caráter público da política externa. Diversos autores latino-americanos defendem que ela deve ser tratada como uma política pública, sujeita ao escrutínio democrático e permeável às disputas políticas e interesses divergentes (Sanchez et al., 2006; Milani, 2015). Reconhecendo, evidentemente, suas especificidades – como a sensibilidade em torno de temas como soberania, segurança e identidade nacional –, a perspectiva da APE convida à investigação de seus processos decisórios, dos atores envolvidos, das coalizões formadas, dos mecanismos de implementação e dos efeitos produzidos no cenário internacional.

É com base nesse marco teórico-metodológico que se desenvolvem as atividades

de ensino e pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Este dossiê, em particular, reúne artigos produzidos no contexto da disciplina “Estudos Avançados em Política Externa”, ministrada por mim no primeiro semestre de 2025. Os trabalhos apresentados exploram, a partir de diferentes enfoques empíricos e teóricos, o subcampo da APE e refletem a diversidade analítica e temática dos estudos da subárea. As contribuições mobilizam aportes clássicos e críticos, articulando marcos teóricos sólidos com estudos de caso instigantes. A seguir, resumo brevemente os temas centrais de cada artigo que compõe este dossiê.

Ana Carolina Valença Pires dos Reis de Almeida analisa a construção da cidadania no Mercosul, destacando o papel de atores domésticos – como sindicatos e redes de migrantes – na ampliação da dimensão social do bloco, à luz do liberalismo intergovernamental. **Nicolas Leite da Costa**, por sua vez, examina a atuação do Brasil na COP26 com base no Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, revelando como o discurso moderado do governo Bolsonaro não se traduziu em mudanças substantivas, mas buscou ganhos reputacionais diante da pressão internacional.

Yuri Soares Freitas aplica a abordagem de traços de liderança de Margaret Hermann para investigar como o perfil cognitivo de Jair Bolsonaro influenciou a política externa brasileira em direitos humanos, utilizando entrevistas oficiais como fonte. Já **Felipe Leandro de Sá Couto** recorre aos Jogos de Dois Níveis de Putnam para analisar a política externa brasileira no Acordo Mercosul–União Europeia, explorando como o Itamaraty, a CNI e a CNA atuaram na mediação entre demandas internas e pressões externas, especialmente ambientais. No mesmo marco analítico, **Alanna Itajahy Mainente** analisa a renegociação do Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Coreia do Sul (KORUS FTA), destacando como o governo Trump instrumentalizou o acordo como ferramenta simbólica de sua política America First.

Em seu artigo, **Hélio da Silva Lima Neto** interpreta a formulação da Lei do Refúgio (1997) a partir da abordagem liberal, argumentando que

a convergência de preferências entre governo, Congresso e sociedade civil possibilitou o protagonismo internacional do Brasil na proteção a refugiados. **Leonardo Carvalho Braga**, por sua vez, investiga a atuação da CREDN entre 2019 e 2022, avaliando o peso das orientações ideológicas na definição da agenda da Comissão e na autonomia do Legislativo em política externa.

A partir da teoria crítica de Robert Cox, **Quézia Silva Costa** analisa a política nuclear norte-coreana como forma de resistência contra hegemônica, marcada por ideologias domésticas e identidades nacionais. Já **Carolina Paiva** utiliza a teoria dos papéis (*role theory*) para investigar a evolução do pacifismo japonês e sua transição para uma política externa mais proativa, evidenciada pela criação da Assistência Oficial à Segurança (OSA). Por seu turno, **Vinícius Menezes Aguiar** também utiliza a teoria dos papéis (*role theory*) para examinar a política externa dos EUA no governo Trump, apontando a antecipação de traços nacional-conservadores na relação bilateral com a Polônia, durante o seu primeiro mandato.

Por fim, **João Pedro Palmieri Ramos** mobiliza o realismo neoclássico para explicar o aumento da assertividade da China em relação a Taiwan, combinando variáveis sistêmicas e lideranças domésticas na formulação da política externa.

Em conjunto, os artigos apresentados reafirmam a relevância da Análise de Política Externa como ferramenta fundamental para compreender os vínculos entre estruturas internas e dinâmicas internacionais, bem como os múltiplos atores e variáveis que moldam a inserção externa dos Estados. Espera-se que este dossiê contribua para o aprofundamento teórico e empírico do subcampo, estimulando novas pesquisas e debates acadêmicos.

Referências bibliográficas:

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

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

KAARBO, Juliet; BEASLEY, Ryan; LANTIS, Jeffrey. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. In: KAARBO, Juliet; BEASLEY, Ryan; LANTIS, Jeffrey; SNARR, Michael. **Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior**. 2. ed. Los Angeles: SAGE, 2012, p. 1-21

MILANI, Carlos R. S. Política externa é política pública? **Revista Insight Inteligência**, n. 69, ano XVIII – abril/maio/junho de 2015.

NEACK, Laura. **The New Foreign Policy – U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century**. 1a ed. Oxford: Rowman & Littlefield Publ., 2003.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v.35, n.1, 2013.

RITTBERGER, Volker. Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theory. **Documentos de trabalho da Universidade de Tübingen sobre Política Internacional e Estudos sobre a Paz**, n. 46, 2004.

SANCHEZ, Michelle R.; SILVA, Elaini C. G. da; CARDOSO, Evorah L.; SPECIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n.27, 2006, p.125-143.

ENTRE DEMANDAS INTERNAS E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A CIDADANIA NO MERCOSUL SOB A ÓTICA DO LIBERALISMO INTERGOVERNAMENTAL

BETWEEN DOMESTIC DEMANDS AND REGIONAL INTEGRATION: CITIZENSHIP IN MERCOSUR FROM THE PERSPECTIVE OF INTERGOVERNMENTAL LIBERALISM

Ana Carolina Valença Pires dos Reis de Almeida

Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Cândido Mendes. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre Regionalismo e Política Externa (LeRPE/PPGRI-UERJ). E-mail: anacpvalenca@gmail.com

Introdução

Desde a criação do Mercosul, a integração foi estruturada com foco econômico e comercial, ancorada na redução de tarifas e na coordenação macroeconômica. À medida que os efeitos sociais da abertura se tornaram mais visíveis, formou-se uma agenda voltada à proteção de direitos e à mobilidade intrarregional, com a emergência de normas e arranjos institucionais dedicados à dimensão social. No período pós-liberal, o Mercosul avançou de modo significativo na promoção e aprovação de normas, regulamentos e políticas comuns em educação, saúde, proteção social, gênero e direitos humanos; muitos desses temas já eram tratados desde os anos 1990 em instâncias especializadas, mas foram alçados na agenda nos anos 2000, e, apesar de limitações orçamentárias e dificuldades de implementação, registraram-se transformações sociais em diversos casos (HOFFMANN, 2021, p. 122-123). Nesse percurso, destacaram-se iniciativas como declarações de direitos trabalhistas, mecanismos de residência e a atuação de órgãos voltados a políticas sociais, indicando a ampliação do escopo integracionista para além do mercado. Diante desse pano de fundo, o objetivo deste artigo é analisar a construção da cidadania no Mercosul a partir da incorporação progressiva de demandas sociais nos marcos institucionais do bloco. Busca-

se demonstrar de que maneira atores domésticos, como sindicatos, burocracias estatais, redes de migrantes e autoridades locais, pressionaram governos nacionais dos Estados Partes — com maior intensidade na Argentina e no Brasil, participação consistente do Uruguai e atuação mais episódica no Paraguai, condicionada por capacidades institucionais e conjunturas — a incluir cláusulas sociais e mecanismos de mobilidade, resultando na adoção de instrumentos normativos que expandiram a integração para além da dimensão estritamente econômica.

Seguindo Hannah Arendt, cidadania é menos um rol abstrato de prerrogativas e mais a condição de pertencimento a uma comunidade política que garante o “direito a ter direitos”¹, isto é, a possibilidade de ver reconhecida a palavra e a ação no espaço público. Tomado como critério normativo, esse entendimento ilumina a agenda do Mercosul: a cidadania regional não institui um povo supranacional, mas busca reduzir zonas de não-direito por meio de residência, trabalho e igualdade de tratamento para nacionais dos Estados Partes, tornando exigíveis, para além das fronteiras nacionais, direitos básicos de mobilidade e proteção social (ARENDT, 1951; 1958).

A hipótese central sustenta que a cidadania mercosulina não emergiu como

¹ Arendt elabora a expressão a partir da experiência da apatridia no século XX: sem pertencimento político, direitos “universais” tornam-se irrealizáveis. Aqui, usa-se a noção como critério para avaliar arranjos que

ampliam a capacidade de reivindicação de direitos. No Mercosul, essa ampliação ocorre por reconhecimento recíproco entre Estados, não por delegação a uma autoridade supranacional (ARENDT, 1951).

desdobramento automático da integração econômica, mas como produto de pressões internas seletivamente internalizadas pelos Estados e posteriormente projetadas em negociações regionais. Dessa forma, a consolidação de instrumentos como a Declaração Sociolaboral, o Acordo de Residência, o Instituto Social do Mercosul e o Estatuto da Cidadania revela que o avanço social do bloco dependeu da agregação de preferências domésticas e da preservação da lógica intergovernamental.

O referencial teórico adotado fundamenta-se no liberalismo intergovernamental de Andrew Moravcsik, segundo o qual as preferências nacionais resultam da agregação de demandas sociais internas, sendo posteriormente negociadas entre Estados e delegadas de forma limitada a instâncias regionais. Esse modelo é articulado ao conceito de cidadania regional, compreendido como a institucionalização de direitos de mobilidade, igualdade de tratamento e proteção social além das fronteiras nacionais. A conjugação desses marcos analíticos permite compreender a cidadania no Mercosul como um processo cumulativo, marcado pela coexistência de normas de *soft law* e *hard law*.²

A metodologia combina análise documental e estudos de caso comparados. Examinaram-se quatro instrumentos do Mercosul: Declaração Sociolaboral (1998), Acordo de Residência (2002), Decisão CMC nº 03/07 que criou o Instituto Social do Mercosul e Decisão CMC nº 64/10 que instituiu o Estatuto da Cidadania, com atualizações até 2025, contextualizados por literatura acadêmica e relatórios institucionais. A comparação foi conduzida em três dimensões: formação de preferências domésticas, negociação intergovernamental e delegação ou vinculação normativa (*soft law/hard law*). Desse

procedimento resulta um quadro analítico que evidencia a seletividade da incorporação de demandas sociais ao processo de integração regional.

O artigo organiza-se em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta o referencial teórico, com ênfase no liberalismo intergovernamental e na distinção entre *soft law* e *hard law*, e explicita o quadro analítico. A segunda contextualiza a evolução da agenda social no Mercosul desde os anos 1990, destacando a fase pós-liberal e seus desdobramentos institucionais. A terceira examina a Declaração Sociolaboral e o Acordo de Residência, discutindo formação de preferências domésticas, negociação intergovernamental e grau de delegação. A quarta analisa o Instituto Social do Mercosul e o Estatuto da Cidadania, com foco na implementação e nos limites de vinculação normativa. Por fim, a conclusão retoma a hipótese, sintetiza os achados comparativos e indica implicações para a agenda cidadã do bloco.

O liberalismo intergovernamental e a cidadania regional no Mercosul

A teoria do liberalismo intergovernamental, formulada por Andrew Moravcsik na década de 1990, consolidou-se como um dos marcos analíticos mais influentes para compreender os processos de integração regional. Em oposição a perspectivas funcionalistas ou neofuncionalistas, que enfatizam a lógica de *spillover*³ e a transferência de soberania para instâncias supranacionais, o liberalismo intergovernamental sustenta que os Estados permanecem como atores centrais, cujas posições em negociações internacionais derivam da agregação seletiva de demandas sociais

² Neste artigo, entende-se por *hard law* obrigações juridicamente vinculantes, formuladas com precisão e acompanhadas de alguma delegação; *soft law* designa arranjos em que ao menos uma dessas dimensões (obrigação, precisão ou delegação) é atenuada. Cf.: Abbott; Snidal (2000).

³ No neofuncionalismo, *spillover* é a dinâmica pela qual compromissos em um setor geram pressões para expandir a cooperação a áreas conexas ou para aprofundar o próprio setor, frequentemente por meio de maior delegação às instituições regionais e de acordos em pacote entre políticas. Em Schmitter, essa expansão costuma ser acionada por frustração com o desempenho setorial e resulta na ampliação do escopo e/ou do nível dos compromissos coletivos. Cf.: SCHMITTER, 1969, p. 162-164.

domésticas. Em suas palavras, “government policy is therefore constrained by the underlying identities, interests, and power of individuals and groups (inside and outside the state apparatus) who constantly pressure the central decision makers to pursue policies consistent with their preferences” (MORAVCSIK, 1997, p. 518).

O modelo proposto pelo autor estrutura-se em três momentos encadeados. O primeiro é a **formação de preferências nacionais**⁴, processo no qual grupos sociais organizados – sindicatos, associações empresariais, movimentos migratórios, organizações não governamentais e burocracias estatais setoriais projetam suas demandas sobre os governos nacionais. Tais preferências, longe de serem uniformes, são mediadas por instituições políticas internas, que hierarquizam e filtram as reivindicações conforme sua viabilidade econômica, social e eleitoral. O segundo momento consiste na **negociação intergovernamental**⁵, em que os Estados, agindo como representantes desses interesses agregados, buscam acordos mutuamente vantajosos em arenas regionais. O terceiro momento refere-se à **delegação institucional**⁶, pela qual os compromissos firmados podem ser parcialmente transferidos a órgãos regionais, mas sempre de forma limitada e seletiva, de modo a preservar a soberania nacional.

Aplicar esse referencial à experiência do Mercosul permite problematizar a leitura tradicional de que a dimensão social do bloco teria surgido como uma espécie de “desvio” em relação à integração estritamente econômica. Pelo contrário, instrumentos como a Declaração Sociolaboral (1998), o Acordo de Residência (2002) e a criação do Instituto Social do Mercosul (2007) revelam um percurso no qual pressões sociais internas foram gradualmente internalizadas pelos Estados e, em seguida,

projetadas ao nível regional. Essas iniciativas funcionaram como etapas precursoras que culminaram no Estatuto da Cidadania do Mercosul, concebido em 2010 e atualizado progressivamente até 2021, cujo objetivo é consolidar um conjunto de direitos e benefícios comuns aos cidadãos dos Estados partes.

A memória desse passado de violência e violação de direitos que compartilhamos é importante também para pensar a construção social de identidades regionais que acompanhem essa ideia de cidadania: identidades que constituem a expressão de nossos povos, identidades que funcionam como base para que o MERCOSUL seja concebido não só como um mercado comum, mas também como uma incipiente comunidade política. Memórias, identidades e cidadania são alguns elementos decisivos para pensar na conformação gradual de uma comunidade política regional e os direitos humanos são um fator, em nossa opinião, muito relevante nessa construção coletiva (ABRAMOVICH, 2013, p. 352–353).

Nesse sentido, o conceito de cidadania regional assume centralidade. Inspirada em noções de mobilidade, igualdade de tratamento e reconhecimento de direitos sociais básicos além das fronteiras nacionais, a cidadania mercosulina configura-se como resultado de negociações intergovernamentais motivadas por pressões domésticas – particularmente demandas de sindicatos, comunidades fronteiriças, redes de migrantes e organizações sociais. Diferentemente da cidadania europeia, instituída sob forte delegação supranacional, a cidadania no Mercosul manifesta-se majoritariamente por meio de

⁴ Segundo Moravcsik (1997, p. 518): “States (or other political institutions) represent some subset of domestic society, on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics.”

⁵ Segundo Moravcsik (1997, p. 523): “The ‘win-set,’ the ‘best alternative to negotiated agreement,’ the pattern of ‘asymmetrical interdependence,’ the relative opportunity cost of forgoing an agreement—all these

core terms in negotiation analysis refer to different aspects of the relationship of bargaining outcomes on the preference functions of the actors.”

⁶ Segundo Moravcsik (1997, p. 527): “Evidence from the European Community (EC) suggests that substantial prior convergence of underlying values is a necessary prerequisite for cooperation in regulatory issue areas [...] as well as for significant surrenders of sovereign decision making to supranational courts and bureaucracies.”

instrumentos de *soft law*, refletindo tanto os limites do modelo intergovernamental quanto a seletividade das preferências nacionais.

No Mercosul, ao invés, o desenvolvimento da liberdade de circulação de pessoas, em termos gerais, sempre foi realizado levando em consideração uma tríplice perspectiva econômico-político-social e não apenas econômica. [...] Nesse sentido, a dimensão social não foi simplesmente considerada como um complemento da liberdade de circulação, inicialmente destinada apenas aos trabalhadores, mas como uma proteção da pessoa enquanto tal, [...] ligada a uma noção mais ampla de direitos fundamentais. [...] Certamente, o Mercosul constitui uma realidade [...] diferente daquela europeia. A estrutura organizacional é intergovernamental, o direito derivado necessita de incorporação nos ordenamentos internos e o controle das fronteiras [...] ainda se verifica nos confins estatais (MOURA, 2018, p. 142–143).

Assim, ao articular o liberalismo intergovernamental com a cidadania regional, torna-se possível compreender o Estatuto da Cidadania não como um artefato isolado, mas como expressão de um processo cumulativo. Ele representa a institucionalização de direitos cuja origem remonta a pressões sociais internas, convertidas em preferências estatais e posteriormente transpostas ao plano regional. Dessa forma, evidencia-se a pertinência do modelo para explicar a dimensão social do Mercosul e para elucidar por que a integração cidadã, embora avançada em termos normativos, permaneceu limitada em termos de implementação vinculativa.

Da integração econômica à emergência da dimensão social

O Mercosul nasceu em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, como um projeto primordialmente econômico. Seu objetivo

central consistia na constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a partir da liberalização comercial, da coordenação de políticas macroeconômicas e da integração produtiva. Nesse desenho inicial, a dimensão social não figurava como prioridade, e a integração foi concebida sob a lógica de ganhos econômicos compartilhados. Entretanto, já no decorrer da década de 1990, evidenciaram-se os limites desse enfoque restrito: a abertura comercial acelerada e as reformas estruturais orientadas ao mercado geraram desemprego, precarização do trabalho, fluxos migratórios desordenados e tensões sociais crescentes.

A América Latina tem revelado desde o final dos anos 80 um fenômeno que conjuga o enfraquecimento de movimentos sociais tradicionais, como os sindicatos, em função da superação de um regime de acumulação intensivo, quase fordista, e a introdução de uma nova realidade marcada pelo avanço do trabalho informal e até dos índices de desemprego, num contexto de aplicação de reformas econômicas (neo)liberais. (VELASCO JR., 2013, p. 57)

Diante desse cenário, emergiram atores domésticos que demandavam respostas regionais. Centrais sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) no Brasil, a Confederación General del Trabajo (CGT) na Argentina e o Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) no Uruguai, articularam-se por meio da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), pressionando os governos nacionais a incorporar cláusulas de proteção trabalhista ao processo de integração. Essa atuação, como observa Velasco (2013, p. 16-17), deve ser entendida dentro da lógica de crescente participação da sociedade civil no Mercosul, na qual as centrais sindicais assumiram papel destacado em espaços como o Foro Consultivo Econômico e Social.

Do mesmo modo, redes de migrantes e prefeituras fronteiriças passaram a reivindicar mecanismos regionais que regulassem a mobilidade e garantissem direitos sociais básicos

aos residentes transnacionais. Essas pressões internas foram decisivas para a adoção de instrumentos normativos que precederam o Estatuto da Cidadania. A Declaração Sociolaboral do Mercosul, aprovada em 1998, surgiu como resposta às reivindicações sindicais por harmonização mínima de direitos trabalhistas e proteção a trabalhadores migrantes. Embora não vinculativa, a Declaração constituiu um marco inicial na formulação de uma agenda social comum, ao prever que trabalhadores migrantes e fronteiriços deveriam usufruir dos mesmos direitos assegurados aos nacionais, reconhecendo a necessidade de normas comuns para circulação e condições de trabalho nas zonas de fronteira (DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL, 1998, p. 7-8). Poucos anos depois, o Acordo de Residência de 2002, ratificado em 2009, estabeleceu um marco jurídico de mobilidade ao permitir que nacionais de um Estado parte residissem em outro com base apenas na comprovação da nacionalidade, assegurando-lhes igualdade de tratamento em matéria de trabalho, educação e saúde, representando, assim, um avanço substantivo decorrente das mobilizações regionais em favor da proteção dos migrantes. (LUNARDI, 2015, p. 2-3). Em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul, concebido como órgão técnico e consultivo para dar suporte às políticas públicas regionais.

Em paralelo, a conjuntura regional conhecida como “onda rosa”, com governos de esquerda e centro-esquerda em Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Paraguai e Peru entre 1998 e 2011, favoreceu a negociação de iniciativas sociais e de cidadania em âmbito regional (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015). No Brasil, a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder abriu espaço para agendas sociais até

então negligenciadas, fomentando a participação de organizações da sociedade civil na política doméstica e repercutindo na própria agenda do Mercosul (CALIFANO; VIEIRA DA SILVA, 2024, p. 4). Essas dinâmicas indicam que a integração social no Mercosul não decorreu de impulso supranacional autônomo, mas de respostas politicamente mediadas a demandas emanadas das sociedades nacionais. Entre os anos 2000 e meados da década seguinte, a maior convergência programática dos Executivos em torno de temas sociais levou governos a perceber a coordenação regional como fonte de legitimidade interna e como mecanismo de gestão de custos distributivos, abrindo espaço para direitos sociolaborais, facilidades de residência e iniciativas de cidadania. Ainda assim, a incorporação foi seletiva e sujeita a vetos, restrições orçamentárias e ciclos econômicos. À luz do liberalismo intergovernamental, o processo não é automático: as preferências são agregadas pelo Executivo, negociadas entre governos e convertidas em normas de baixa delegação ou em tratados quando os custos de soberania se mostram politicamente manejáveis.

Esse processo culminou, em 2010, na decisão do Conselho do Mercado Comum de elaborar o **Estatuto da Cidadania do Mercosul**⁷ (Decisão CMC 64/10), formalizado em um Plano de Ação com horizonte até 2021. O Estatuto foi concebido como instrumento de compilação e visibilização de direitos já reconhecidos no acervo normativo do bloco, abrangendo temas como circulação de pessoas, integração fronteiriça, cooperação judicial, trabalho, seguridade social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor e direitos políticos. Trata-se, portanto, de uma síntese institucional das conquistas sociais acumuladas ao longo de duas décadas, ainda que marcada pelo predomínio de

⁷ “No ano 2010, o Conselho do Mercado Comum, pela Decisão CMC N° 64/10, decidiu impulsionar a conformação progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL que compilasse um conjunto de direitos e benefícios em favor dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. Nessa oportunidade, o Conselho do Mercado Comum destacou a importância de avançar, rumo ao trigésimo aniversário da assinatura do Tratado de Assunção, no aprofundamento da dimensão social e cidadã do processo de integração, buscando alcançar

um desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social, em benefício dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. Nesse sentido, estabeleceu um Plano de Ação com a finalidade de alcançar a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; e a igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação” (MERCOSUL, 2010, p. 3)

normas de *soft law* e pela ausência de um protocolo vinculativo plenamente ratificado pelos Estados.

A contextualização histórica mostra que o Estatuto da Cidadania não foi um ponto de partida, mas um ponto de chegada, ainda que provisório. Ele expressa a capacidade de atores sociais domésticos de pressionarem por direitos no âmbito regional, ao mesmo tempo em que evidencia os limites do modelo intergovernamental, no qual a delegação institucional permanece reduzida e os compromissos dependem da incorporação seletiva aos ordenamentos jurídicos nacionais.

Instrumentos e instituições da cidadania no Mercosul

A análise da dimensão social do Mercosul encontra nos estudos de caso da Declaração Sociolaboral de 1998 e do Acordo de Residência de 2002 dois marcos fundamentais para compreender o processo de incorporação de direitos no bloco. Ambos refletem pressões exercidas por atores sociais e governos nacionais no sentido de ampliar a integração além da esfera econômica, conferindo-lhe densidade normativa em matéria de cidadania regional.

A Declaração Sociolaboral foi aprovada em 1998, em um contexto de tensões sociais resultantes das reformas neoliberais e do aumento do desemprego na região. Sua formulação atendeu, em grande medida, às demandas de centrais sindicais articuladas por meio da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS⁸), que pressionavam pela inclusão de cláusulas sociais no processo integracionista. O documento estabeleceu princípios gerais de proteção ao trabalhador, reconhecendo a igualdade de direitos entre nacionais e migrantes, além de prever medidas comuns para trabalhadores fronteiriços. Ainda que não

possuísse caráter vinculativo, configurou um marco inicial na construção de uma agenda social comum no Mercosul, ao introduzir a dimensão laboral e a noção de que a integração regional deveria contemplar a cidadania em sentido ampliado, entendida aqui como o conjunto de direitos e benefícios reconhecidos reciprocamente a nacionais e residentes dos demais Estados Partes, para além do vínculo ocupacional, abrangendo mobilidade e residência, igualdade de tratamento e acesso a políticas sociais básicas (DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL, 1998). Como destaca Velasco (2013, p. 16-17), o fortalecimento de espaços sociais no bloco deveu-se, em grande medida, à atuação das centrais sindicais, que encontraram no Mercosul um fórum privilegiado para a difusão de pautas de proteção laboral.

Apesar de seu caráter essencialmente político e simbólico, a Declaração desempenhou papel importante ao inaugurar parâmetros de referência que balizaram a formulação de instrumentos posteriores. A normatividade de *soft law*, entendida como diretrizes e enunciados programáticos não vinculantes, com obrigação jurídica atenuada e delegação limitada, conferiu ao bloco flexibilidade para reconhecer valores compartilhados e dar visibilidade a direitos em um contexto de resistência estatal à transferência de soberania em temas sociais (ABBOTT; SNIDAL, 2000; MOURA, 2018). Ao mesmo tempo, o documento criou uma gramática comum e um foro regular de diálogo social (art. 13) e estabeleceu, de modo expresso, a igualdade de direitos entre nacionais e trabalhadores migrantes, bem como a necessidade de normas e procedimentos comuns para trabalhadores das zonas de fronteira (art. 4, §§ 1º–2º). Sua natureza não sancionatória — com Comissão Sociolaboral de caráter promocional e mecanismos de acompanhamento — evidencia o desenho de *soft law* (art. 20), que serviu de base para regimes posteriores, como o Acordo de Residência.

⁸ Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS): criada em 1986, em Buenos Aires, reúne centrais sindicais da Argentina (CGT e CTA), do Brasil (CGT, CUT e Força Sindical), do Chile (CUT), do Paraguai (CUT-A e CNT) e do Uruguai (PIT-CNT). Além da CCSCS, atuavam na região outras articulações, como

a Central de Trabajadores Argentinos, confederações filiadas à Confederação Mundial do Trabalho e sua ramificação regional (CLAT), as Centrais Autónomas de Trabajadores do Brasil e do Chile e a Central Nacional de Trabajadores do Paraguai. Cf.: Olmos Giupponi (2014).

Poucos anos depois, o Acordo de Residência de 2002, ratificado em 2009, representou um avanço qualitativo ao transformar em obrigação jurídica a proteção de nacionais que buscassem viver em outro Estado parte. Diferentemente da Declaração Sociolaboral, o Acordo estabeleceu direitos efetivos, permitindo a concessão de residência legal com base apenas na comprovação da nacionalidade. Tal mecanismo assegurou a igualdade de tratamento em áreas fundamentais como trabalho, saúde e educação, criando um regime de mobilidade que se consolidou como marco jurídico no âmbito regional. Como observa a própria normativa mercosulina, o Acordo de Residência representou a institucionalização de uma política de livre circulação de pessoas, articulada a partir da ampliação do conceito de cidadania mercosulina (MERCOSUL, 2010, p. 3).

O Acordo evidencia o protagonismo de redes de migrantes e de autoridades locais, especialmente em regiões de fronteira, que pressionaram os governos nacionais a adotar medidas de reconhecimento de direitos sociais básicos para residentes transnacionais. Tal mobilização demonstra que a integração regional não se restringiu às elites governamentais, mas incorporou demandas oriundas de arenas sociais e subnacionais. Nesse sentido, Montenegro Braz (2018) ressalta que o Acordo de Residência resultou de um processo de difusão “de baixo para cima” (bottom-up), no qual experiências domésticas, debates legislativos e pressões sociais na Argentina e no Brasil foram internalizados e posteriormente regionalizados, moldando o regime de mobilidade no Mercosul.

Este artigo conclui que o Acordo foi principalmente o resultado das negociações brasileiras e argentinas. O Brasil em um primeiro momento considerou uma anistia migratória regional para melhorar a imagem do Mercosul. No entanto, a experiência argentina em questões de migração permitiu uma política mais coerente na matéria. Portanto, este trabalho conclui que o modo de interação na negociação do Acordo foi um processo de difusão de baixo para cima (bottom-up) que produziu

a regionalização de políticas domésticas (MONTENEGRO BRAZ, 2018, p. 303)

Comparando os dois instrumentos, nota-se que ambos respondem a pressões sociais semelhantes, mas operam em níveis distintos de institucionalização. A Declaração Sociolaboral, por ser um documento declaratório e não vinculativo, conferiu legitimidade política e simbólica ao tema, mas carecia de mecanismos de aplicação obrigatória. Já o Acordo de Residência, enquanto tratado internacional ratificado pelos Estados, consolidou um regime de *hard law* que permitiu efetivar, ainda que de modo desigual, os direitos reconhecidos. A complementaridade entre eles é clara: a Declaração abriu espaço discursivo e normativo para o reconhecimento dos trabalhadores migrantes, enquanto o Acordo de Residência consolidou juridicamente esse reconhecimento.

O fortalecimento da dimensão social do Mercosul não se restringiu à adoção de instrumentos normativos; deu-se em uma conjuntura política favorável e incluiu a criação de instituições dedicadas à promoção da cidadania regional e à compilação de direitos já existentes. Entre 2003 e 2015, a chamada “onda rosa”, com Executivos de esquerda e centro-esquerda no Brasil, Argentina, Uruguai e, em parte do período, no Paraguai, ampliou a disposição dos governos para negociar pautas de proteção social e de cidadania no plano regional, como estratégia de produção de legitimidade interna e de coordenação de políticas. Nesse sentido, a análise do Instituto Social do Mercosul (ISM), estabelecido em 2007, e do Estatuto da Cidadania do Mercosul, aprovado em 2010, permite compreender a transição de uma fase marcada por declarações e acordos isolados para uma etapa de institucionalização mais complexa da agenda social.

O Instituto Social do Mercosul foi criado pela Decisão CMC nº 03/07, com sede em Assunção, como órgão técnico responsável por pesquisar, monitorar e avaliar políticas públicas sociais na região. Sua concepção ocorreu em paralelo à elaboração do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), aprovado em 2011, cujo objetivo era articular programas nacionais em torno de eixos regionais de cooperação social. A

criação do ISM respondeu à necessidade de dar maior visibilidade à dimensão social da integração, ainda que sua atuação permanecesse limitada pelo baixo orçamento e pela natureza essencialmente consultiva. O Instituto funcionou como espaço de legitimação simbólica da pauta social, mas não alcançou autonomia decisória ou capacidade de indução efetiva sobre as políticas nacionais, refletindo a característica intergovernamental do bloco.

Aprovaram-se também a criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS) e do Instituto Social do Mercosul (ISM), com vistas a definir políticas sociais comuns do bloco, órgãos que podem receber sugestões da sociedade civil através do FCES e das próprias Cúpulas Sociais. [...] A CCMAS constitui foro político para a coordenação das diversas Reuniões de Ministros da área social do Mercosul e foi fundamental para a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), que apresenta um conjunto de metas e objetivos de médio e longo prazo na área social [...]. Merece destaque também o estabelecimento do Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania em 2010 [...]. Em 2010 aprovou-se também a criação da Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul (UPS), [...] funcionando como um canal institucional de diálogo do bloco com a sociedade e com os movimentos sociais. (VELASCO, 2013, p. 106).

Apesar dessas limitações, o ISM representou um marco institucional relevante por ser a primeira entidade regional especificamente voltada para a agenda social. Seu papel consistiu em sistematizar informações, fomentar estudos comparados e apoiar a formulação de políticas públicas em áreas como saúde, educação e combate à pobreza. Dessa forma, ainda que restrito, o Instituto ampliou o repertório institucional do Mercosul, consolidando a ideia de que a integração não poderia estar dissociada das demandas cidadãs.

A maior aproximação entre Estado e sociedade já produziu efeitos palpáveis. O principal deles consiste no destaque que os temas sociais passaram a receber na agenda de negociações do Mercosul. Novos espaços institucionais de discussão e implementação de políticas públicas sociais foram criados. A Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS) do Mercosul e o Instituto Social do Mercosul (ISM) são exemplos desta mudança (MARTINS; SILVA, 2011, p. 65).

Poucos anos depois, o Conselho do Mercado Comum aprovou, pela Decisão CMC nº 64/10, o Estatuto da Cidadania do Mercosul, concebido como instrumento de compilação e visibilização de direitos já reconhecidos no acervo normativo do bloco. Seu Plano de Ação previu implementação progressiva até 2021, abrangendo áreas como circulação de pessoas, integração fronteiriça, cooperação judicial, trabalho, seguridade social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor e direitos políticos. O Estatuto simbolizou a tentativa de sintetizar duas décadas de avanços normativos dispersos, reunindo-os em um documento de referência com a finalidade de projetar a dimensão social do bloco a médio prazo (MERCOSUL, 2010, p. 3).

No entanto, o Estatuto da Cidadania do Mercosul manteve natureza predominantemente declaratória, uma vez que não foi acompanhado de protocolo vinculativo plenamente ratificado pelos Estados. Como observa Moura (2018, p. 146-147), o documento funcionou sobretudo como uma compilação de direitos já previstos em acordos e protocolos anteriores, permanecendo no âmbito do *soft law* e carecendo de mecanismos claros de garantia e monitoramento, o que evidencia as dificuldades em avançar na agenda cidadã sem afetar a soberania dos países em matérias sociais sensíveis.

A aplicação do modelo liberal intergovernamental de Moravcsik aos quatro marcos normativo-institucionais do Mercosul selecionados permite observar, de forma comparada, como demandas sociais domésticas foram internalizadas pelos Estados e transpostas

ao plano regional. Para cada instrumento analisado, é possível identificar claramente as pressões internas que moldaram a formação de preferências, as negociações intergovernamentais que definiram os contornos normativos e os limites da delegação institucional resultante. O

quadro a seguir sintetiza essa dinâmica, evidenciando tanto a diversidade dos atores sociais envolvidos quanto os diferentes graus de vinculação e institucionalização alcançados em cada iniciativa.

QUADRO 1 - QUADRO SÍNTESE

Caso	Pressões domésticas (formação de preferências)	Negociação intergovernamental	Delegação institucional
Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998)	Entidades sindicais nacionais (CUT ⁹ , CGT ¹⁰ , PIT-CNT ¹¹) e CCSCS; demandas por harmonização de direitos laborais e proteção a trabalhadores migrantes	Os Estados negociaram um instrumento comum, sem imposição de obrigações jurídicas rígidas	Declaração não vinculativa, caracterizada como <i>soft law</i> , sem a criação de órgãos de fiscalização
Acordo de Residência (2002)	Burocratas nacionais dos departamentos de migração (como o DNM argentino e o Ministério da Justiça do Brasil), parlamentares ligados à pauta migratória e técnicos do Itamaraty. Atores estatais destacados internalizaram experiências domésticas e pressionaram por um marco regional de regularização migratória com base na reciprocidade jurídica e na nacionalidade comum. ¹²	Negociações entre Estados centradas na nacionalidade comum e na reciprocidade	Acordo vinculativo com implementação em âmbito nacional, porém sem supervisão supranacional

⁹ **CUT** – Central Única dos Trabalhadores. Fundada em 1983, é a maior central sindical brasileira e tem desempenhado papel de destaque na articulação de pautas trabalhistas no plano nacional e regional. Atua como representante do Brasil na Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), da qual passou a ocupar a secretaria-geral em 2023, reforçando sua atuação nas negociações sociolaborais do Mercosul. Cf. CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, *CUT assume secretaria-geral da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Mercosul*, 2023.

¹⁰ **CGT** – Confederación General del Trabajo. Maior central sindical da Argentina, fundada em 1930, historicamente vinculada ao movimento peronista e protagonista na defesa de direitos laborais no Mercosul. Sua atuação tem sido decisiva na promoção da agenda sociolaboral junto ao bloco, em articulação com outras centrais por meio da CCSCS. Cf. CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO, *Historia*, 2023.

¹¹ **PIT-CNT** – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores. Principal central sindical do Uruguai, formada pela unificação das diversas correntes sindicais do país a partir da década de 1960. Reconhecida por sua forte estrutura organizativa, participação unitária e papel ativo na formulação de políticas sociais e trabalhistas, tanto no plano nacional quanto no âmbito do Mercosul. Cf. PIT-CNT, *¿Qué es el PIT-CNT?*, 2023.

¹² “Essa mudança de mentalidade não pode ser atribuída apenas aos funcionários da DNM do Ministério do Interior, mas, como já foi dito anteriormente, a partir da acumulação da experiência argentina na questão. [...] Essas discussões participativas de uma perspectiva mais humana e de direitos sociais influenciaram o discurso sobre questões migratórias em geral e moldaram a futura política de migração, não só na Argentina, mas também no restante da região.” MONTENEGRO, 2018, p. 314.

Criação do Instituto Social do Mercosul (2007) ¹³	Ministérios do Desenvolvimento Social, universidades públicas e o Fórum Consultivo de Municípios e Estados	Proposta aceita como suporte técnico às políticas públicas regionais	Instituto Social do Mercosul estabelecido como órgão consultivo e técnico, sem atribuições deliberativas
Estatuto da Cidadania do Mercosul (2010–2021)	Ministérios de Relações Exteriores, órgãos de integração regional dos Estados Partes, e instâncias nacionais responsáveis por políticas sociais e migratórias. As decisões foram impulsionadas por agendas diplomáticas domésticas e interesses políticos internos. ¹⁴	Os Estados elaboraram um plano de ação com metas até o ano de 2021; ausência de consenso acerca de um protocolo vinculativo	Estatuto formalizado como uma compilação de direitos, caracterizado como <i>soft law</i> ; protocolo ainda não ratificado

Fonte: Elaboração própria, com base nas discussões desse artigo.

A comparação evidencia que a natureza das pressões domésticas influenciou diretamente os resultados institucionais. Quando as demandas partiram de atores sociais organizados, como sindicatos, os Estados optaram por soluções de caráter declaratório, resultando em instrumentos de *soft law*, como no caso da Declaração Sociolaboral. Já quando atores burocráticos e parlamentares internalizaram experiências nacionais e pautaram a agenda em termos técnicos, como no Acordo de Residência, o desfecho foi um tratado vinculativo com efeitos jurídicos imediatos, embora limitado à implementação doméstica. No caso do Instituto Social do Mercosul e do Estatuto da Cidadania, ambos impulsionados por ministérios e órgãos de integração, os Estados aceitaram institucionalizações de baixo custo político, com foco em pesquisa, monitoramento e compilação

de direitos, evitando compromissos rígidos. O quadro, portanto, confirma a hipótese de que os avanços normativos em cidadania no Mercosul foram condicionados pela seletividade das preferências nacionais e pela lógica intergovernamental de negociação, que privilegia resultados compatíveis com os interesses internos de cada governo.

Conclusão

A análise empreendida ao longo do artigo demonstrou que a construção normativa da cidadania no Mercosul não decorre de uma lógica supranacional ou tecnocrática, mas de um processo intergovernamental condicionado por pressões domésticas. À luz do liberalismo intergovernamental de Moravcsik, verificou-se que os avanços sociais do bloco resultaram da

¹³ “O Instituto Social do MERCOSUL (ISM) é uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais do MERCOSUL. Nasce no âmbito da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS), sendo criado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum N° 03/2007. O ISM tem como principal propósito que a dimensão social da integração seja realidade a cada cidadão do bloco, promovendo e gerando ações que façam desta região um espaço mais inclusivo, com equidade e igualdade. Assunção, capital do Paraguai, é desde a inauguração da sede, em julho de 2009, a cidade sede do ISM. Atualmente, a Direção Executiva interina é de Mariana Penadés (Uruguai).”

¹⁴ “Da análise dos termos do Plano de Ação para a construção progressiva de uma cidadania regional no Mercosul depreende-se que se trata de um cronograma de ações que devem ser adotadas por cada um dos países integrantes do bloco [...] o fator político e as prioridades na agenda das relações exteriores de cada país acabam influenciando decisivamente na eficácia das ações propostas no foro intergovernamental do processo de integração regional.” MOURA, 2018, p. 150

formação de preferências moldadas por atores internos, da negociação entre governos nacionais e de uma delegação institucional contida. Os quatro marcos analisados confirmam essa dinâmica. A Declaração Sociolaboral de 1998 respondeu a pressões sindicais e assumiu forma declaratória de *soft law*. O Acordo de Residência de 2002 expressou a atuação de burocracias estatais e parlamentares e produziu efeitos práticos como tratado vinculativo. O Instituto Social do Mercosul, criado em 2007, reforçou a dimensão técnica e consultiva da agenda social. O Estatuto da Cidadania, aprovado em 2010, sistematizou direitos e benefícios já existentes, sem equivaler a um protocolo vinculativo plenamente ratificado.

No quadro contemporâneo, a agenda não foi abandonada. O Estatuto da Cidadania segue atualizado por decisões e relatórios até 2025, com avanços incrementais em temas como documentos de viagem, reconhecimento de estudos e diplomas, integração fronteiriça e interoperabilidade administrativa. O Acordo de Residência permanece como núcleo de *hard law* da cidadania mercosulina e continua a ser o principal mecanismo de mobilidade e de igualdade de tratamento para nacionais dos Estados Partes. Em paralelo, governos e órgãos regionais mantêm discussões sobre cooperação consular, facilitação documental, coordenação em seguridade social e proteção de pessoas migrantes, o que indica continuidade da agenda, ainda que com ritmos distintos e resultados assimétricos.

A distância entre norma e prática decorre de condicionantes identificados ao longo do trabalho. Primeiro, a heterogeneidade regulatória e orçamentária impõe custos distributivos desiguais e retarda a harmonização. Segundo, o desenho intergovernamental privilegia consenso e internalização doméstica, sem mecanismos robustos de monitoramento e sanção, o que reduz a capacidade de indução regional. Terceiro, ciclos econômicos e mudanças de orientação governamental reordenam prioridades, afetando a continuidade de políticas sociais regionais. Quarto, limitações burocrático-administrativas nos âmbitos nacionais dificultam a implementação cotidiana, sobretudo em áreas de fronteira e em políticas que exigem coordenação

interministerial. Tais fatores explicam por que a agenda avança por instrumentos predominantemente não vinculantes e por que a execução é desigual entre países e setores.

Conclui-se, portanto, que a cidadania no Mercosul é uma construção incremental, seletiva e politicamente mediada. O percurso analisado confirma a hipótese inicial: a cidadania regional é produto da internalização e da negociação de interesses sociais domésticos pelos Estados e não um dado exógeno à integração. O presente quadro combina continuidade política com limitações institucionais. Há espaço para aprofundar a efetividade por meio de mecanismos de acompanhamento mais precisos, de coordenação administrativa estável e de convergências programáticas que reduzam os custos de soberania percebidos pelos governos. Em síntese, a agenda cidadã do Mercosul permanece em evolução, com resultados tangíveis na mobilidade e com potencial de adensamento em direitos sociais, desde que acompanhada de capacidade estatal e de incentivos políticos compatíveis.

Referências

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Hard and soft law in international governance. **International Organization**, v. 54, n. 3, p. 421-456, 2000. DOI: 10.1162/002081800551280.

ABRAMOVICH, Victor. Direitos humanos no marco do processo de integração regional no MERCOSUL. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão**, ano 1, n. 2, p. 351-361, 2013.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. [obra original de 1958].

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. [obra original de 1951].

CALIFANO, Andrea; VIEIRA DA SILVA, Rafael. A integração desintegradora do Mercosul e a globalização: uma relação dialética sob a lógica da colonialidade. **Carta Internacional**, v. 19, n. 3, e1450, 2024. DOI: 10.21530/ci.v19n3.2024.1450.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. CUT assume secretaria-geral da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Mercosul. São Paulo: CUT, 19 maio 2023. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/cut-assume-secretaria-geral-da-coordenadoria-das-centrais-sindicais-do-mercosul-1820>. Acesso em: 7 jul. 2025.

CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO. Historia. [S.l.]: CGT, 2023. Disponível em: <https://cgtoficial.org/sobre-nosotros/historia/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

DECLARAÇÃO Sociolaboral do Mercosul. Assunção: Mercosul, 1998. Disponível em: <https://www.mercosur.int>. Acesso em: 8 set. 2025.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Mercosur between resilience and disintegration. In: NOLTE, Detlef; WEIFFEN, Brigitte (ed.). **Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective**. Abingdon; New York: Routledge, 2021. p. 119-132.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. Sobre o ISM. Assunção: ISM, 2009. Disponível em: <https://www.ismercosur.org/pt/institucional-2/sobre-o-ism/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

LUNARDI, Thamirys Mendes. O Acordo para Residência de Nacionais de Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile de 2009: política migratória e integração regional. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA**, 1., 2015, Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília: Ipea, n. 5, p. 65-72, jan./mar. 2011.

MERCOSUL. Estatuto da Cidadania do Mercosul. Decisão CMC nº 64/10. Foz do Iguaçu, 2010. Atualização: jun. 2025. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-da-cidadania-do-mercosul/>. Acesso em: 6 set. 2025.

MONTENEGRO, Adriana. A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 303-320, mar./abr. 2018.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MOURA, Aline Beltrame de. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, maio/ago. 2018.

OLMOS GIUPPONI, María Belén. Free Trade and Labour and Environmental Standards in MERCOSUR. **Colombia Internacional**, n. 81, p. 67-97, 2014. DOI: 10.7440/colombiaint81.2014.03

PIT-CNT. ¿Qué es el PIT-CNT?. Montevideo: PIT-CNT, 2023. Disponível em: <https://www.pitcnt.uy/el-pit-cnt/que-es-el-pit-cnt>. Acesso em: 7 jul. 2025.

RIGGIROZZI, Pía; GRUGEL, Jean. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. **International Affairs**, v. 91, n. 4, p. 781-797, 2015.

SCHMITTER, Philippe C. Three neo-functional hypotheses about international integration. **International Organization**, v. 23, n. 1, p. 161-166, 1969. DOI: 10.1017/S0020818300025601.

USP – PROLAM. CCSCS – Coordenadora de Centrais Sindicais del Cono Sur. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1 set. 2016. Atualizado em: 2 jun. 2017. Disponível em: <https://sites.usp.br/portalatinoamericano/es/espagnol-ccscs>. Acesso em: 7 jul. 2025.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso Monteiro. O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional. 2013. 152 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Resumo

O artigo examina a construção da cidadania no Mercosul a partir da incorporação de demandas sociais no processo de integração regional. O objetivo é demonstrar como sindicatos, burocracias, redes de migrantes e autoridades locais influenciaram instrumentos normativos que ampliaram o escopo do bloco para além da economia. Sustenta-se a hipótese de que a cidadania mercosulina resultou de pressões internas seletivamente internalizadas pelos Estados e projetadas em negociações intergovernamentais. Com base no liberalismo intergovernamental de Moravcsik e no conceito de cidadania regional, utiliza-se análise documental e comparativa da Declaração Sociolaboral (1998), do Acordo de Residência (2002), do Instituto Social do Mercosul (2007) e do Estatuto da Cidadania (2010–2021). Os resultados indicam que o perfil do ator doméstico que conduz a demanda condiciona o desfecho institucional: quando a pauta é impulsionada por pressões societais (sindicatos e movimentos), prevalecem declarações, planos e diretrizes de *soft law*; quando há apoio e internalização por burocracias governamentais, avançam acordos vinculativos de *hard law*, como os de residência.

Palavras-chave: Mercosul. Cidadania. Integração regional.

Abstract

The article examines the construction of citizenship in Mercosur through the incorporation of social demands into the regional integration process. It aims to show how trade unions, bureaucracies, migrant networks, and local authorities shaped normative instruments that expanded the bloc beyond economics. The hypothesis is that Mercosur citizenship emerged from domestic pressures selectively internalized by states and projected in intergovernmental negotiations. Based on Moravcsik's liberal intergovernmentalism and the concept of regional citizenship, the study uses documentary and comparative analysis of the Sociolabor Declaration (1998), the Residence Agreement (2002), the Mercosur Social Institute (2007), and the Citizenship Statute (2010–2021). The findings indicate that domestic actors conditioned the degree of institutionalization, highlighting the centrality of social demands in integration.

Keywords: Mercosur. Citizenship. Regional integration

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO NA COP26 (2021): UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

THE FOREIGN POLICY OF THE BOLSONARO GOVERNMENT AT COP26 (2021): AN ANALYSIS BASED ON THE MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK

Nicolas Leite da Costa

Graduado em Relações Internacionais (INEST-UFF), mestrando em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), bolsista CAPES.

Introdução

A política externa ambiental no governo Jair Bolsonaro (2019–2022) tornou-se um objeto privilegiado para a análise das relações entre fatores domésticos e internacionais, ideologia política, pressões econômicas e processos decisórios. Desde a eleição de Bolsonaro em 2018, com um discurso nacionalista, conservador e abertamente antiglobalista, a diplomacia brasileira passou por uma inflexão que levou o país a abandonar posições históricas de liderança nas negociações climáticas para assumir o papel de ator marginal ou mesmo de entrave às discussões multilaterais.

Juntamente com seu ministro de Estado das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, Bolsonaro estabeleceu uma “nova política externa brasileira”, baseada em três princípios (Casarões; Flandes, 2019): o primeiro foi a negação e afastamento das políticas associadas ao movimento progressista nacional e internacional, em particular os que eram associados aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). O segundo princípio foi a aproximação com os ideais da comunidade evangélica nacional, como forma de fortalecer a posição do governo com esse grupo. E terceiro, o antiglobalismo, pensamento baseado no “guru” ideológico do governo, Olavo de Carvalho.

Esse pensamento antiglobalista afirma que as mudanças climáticas e a governança ambiental internacional é uma “invenção marxista cujo objetivo seria impedir o desenvolvimento econômico dos países” (Miguel, 2022, n.p.).

A ação prática dessa ideologia ficou evidente durante a Conferência das Partes (COP) 25, realizada em Madri em 2019, quando a delegação brasileira atuou de maneira obstrucionista, contestando avanços em temas centrais, como o mercado de carbono, e evitando reconhecer a emergência climática. O cenário contrastava com a imagem de protagonista ambiental construída ao longo dos anos 2000 e consolidada com o Acordo de Paris de 2015.

Entretanto, em 2021, na COP26 realizada em Glasgow, observou-se uma alteração significativa de postura por parte do Brasil. Apesar da ausência do presidente Jair Bolsonaro, os ministros Joaquim Leite (Meio Ambiente) e Carlos França (Relações Exteriores) lideraram uma delegação numerosa, composta por 479 membros, a maior da conferência. O discurso oficial passou a enfatizar compromissos mais próximos das expectativas internacionais, como a adesão ao Compromisso Global do Metano e a promessa de zerar o desmatamento ilegal até 2028.

Houve também um esforço para destacar a importância de mecanismos de mercado, com protagonismo nas negociações do Artigo 6º do Acordo de Paris. Essa mudança de tom levantou uma questão central: tratava-se de uma mudança substantiva na posição brasileira ou apenas de uma tentativa de *rebranding* diplomático, destinada a mitigar custos reputacionais e econômicos sem alterar práticas domésticas?

O presente artigo busca responder a essa pergunta, formulada nos seguintes termos: **houve mudança substancial da posição oficial brasileira na COP26 em relação à COP25?** Para tanto,

mobiliza-se o instrumental teórico da Análise de Política Externa (APE), em diálogo com a Análise de Políticas Públicas (APP), a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) desenvolvido por John Kingdon (2014). Esse modelo permite identificar como problemas, soluções e conjunturas políticas se articulam para abrir ou fechar janelas de oportunidade, possibilitando mudanças na formulação e implementação de políticas. Além disso, o conceito de empreendedor político é fundamental para compreender o papel de atores específicos na promoção de mudanças, mesmo em contextos institucionais adversos.

O artigo está estruturado em quatro seções além desta introdução. A primeira apresenta o marco teórico, discutindo a evolução da APE, sua aproximação com a APP e o detalhamento do MSF, com especial atenção ao conceito de empreendedor político. A segunda seção oferece o contexto histórico da pesquisa, analisando a ascensão do governo Bolsonaro, os fatores da extrema direita e do agronegócio que moldaram a política externa ambiental. A terceira seção desenvolve a análise dos fluxos aplicados ao caso brasileiro, destacando a forma como eles se alinharam ou se distanciaram na COP26, com base em dados do *Caderno do OIMC*, elaborado por Milagres et al (2022). Por fim, a quarta seção apresenta as considerações finais, retomando a pergunta de pesquisa e discutindo as contribuições do estudo para o campo da APE.

Marco teórico

A política externa enquanto objeto de análise foi vista durante um período considerável como uma política restrita à consideração estatal. Somando o fato do Estado ser o único ator relevante, era ele quem outorgava, ao fim e ao cabo, as políticas externas. Apesar de não negarem a existência dos fatores domésticos como relevantes nos processos de formulação de política externa, os autores realistas clássicos não consideravam essa variável em suas análises (Gonçalves; Pinheiro, 2020).

Com o surgimento da área de análise de política externa, os diferentes níveis de análise são aceitos como fatores relevantes para se construir

os resultados da política externa, segundo Garrison (2003):

Os trabalhos seminais de Richard Snyder, James Rosenau, Alexander George, Graham Allison e Irving Janis, entre outros, sugeriram a relevância de aprender sobre as histórias por trás das decisões de política externa e encorajaram as gerações recentes a criar um novo conjunto de “lentes” que trazem algum foco para o quadro complexo que emerge (Garrison, 2020, p. 155).

Milani e Pinheiro (2013), destacam que a política externa se caracteriza como política pública justamente devido à responsabilidade governamental sobre a implementação das mesmas, ela então se difere da ação internacional de atores não estatais, uma vez que a política externa é uma questão de interesse nacional que necessita da autorização estatal para ser implementada. Sendo assim:

Ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da política, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despidindo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo (Milani; Pinheiro, 2013, p. 24).

Ademais, Salomón e Pinheiro (2013) ainda enfatizam que “entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos”. E, ainda, Farias e Ramanzini Júnior (2015) destacam o fato da política externa ser resultante das decisões que são condicionadas tanto por fatores exógenos quanto fatores internos, logo o Estado continua ocupando um lugar fundamental, porém, não se constitui como ator único na compreensão da formulação da política externa enquanto política pública no Brasil.

Mais recentemente, a APE tem se aproximado da Análise de Políticas Públicas (APP), reconhecendo que a política externa pode ser estudada como uma política pública sujeita a pressões internas, disputas ideológicas e escolhas de implementação. O volume organizado por Brummer et al. (2019) defende essa aproximação, ressaltando que a política externa, assim como outras políticas públicas, é produto de arenas decisórias fragmentadas, em que múltiplos atores competem por recursos e legitimidade.

O *Multiple Streams Framework* (MSF), desenvolvido por John Kingdon em *Agendas, alternatives, and public policies* (2014), parte do pressuposto de que o processo de formulação de políticas públicas é caótico, fragmentado e fortemente dependente de janelas de oportunidade (Santos, Leão e Rosa, 2021, p. 492). Para Kingdon (2014), a atenção governamental e a mudança de políticas ocorrem quando três fluxos relativamente independentes se alinham: o fluxo de problemas, o fluxo de políticas e o fluxo da política.

O fluxo de problemas (*problem stream*) refere-se à forma como determinadas condições sociais ou políticas são reconhecidas como problemas que exigem ação governamental. Nem toda condição é reconhecida como problema: é preciso que haja indicadores, eventos focais ou feedback de programas anteriores que mobilizem a atenção dos decisores. No campo ambiental, por exemplo, o aumento do desmatamento ou a pressão internacional sobre a Amazônia funcionam como sinais que transformam uma condição em problema.

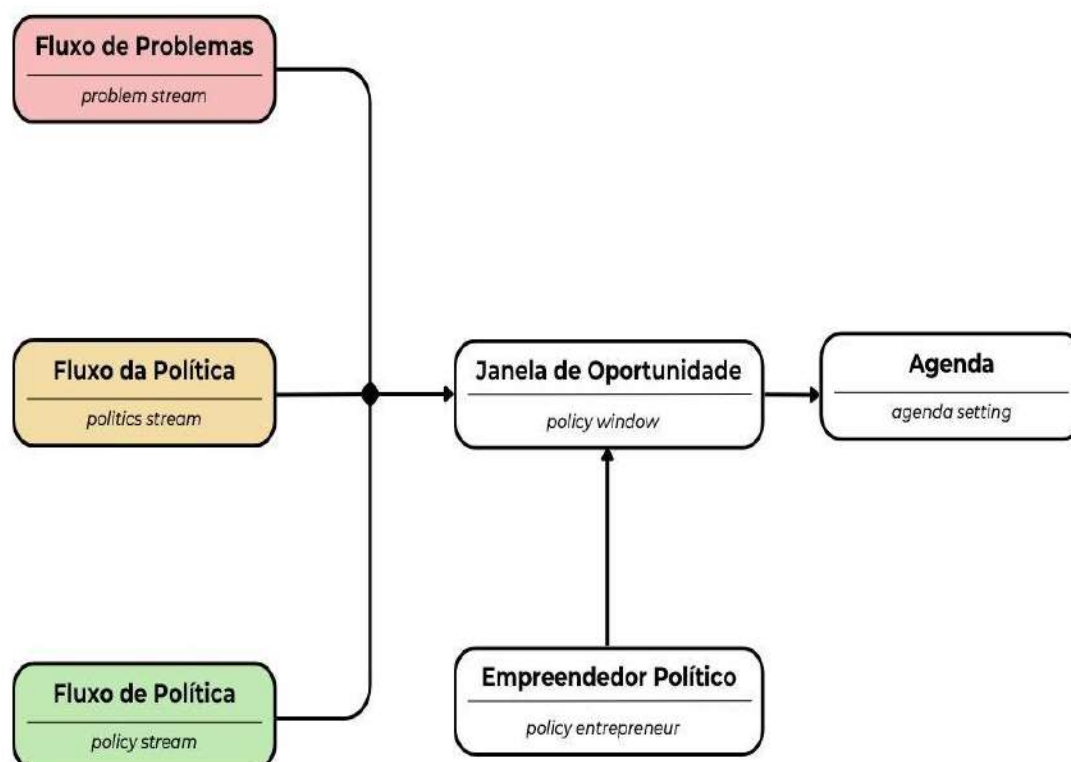
O fluxo da política (*politics stream*) corresponde ao conjunto de soluções disponíveis, desenvolvidas por comunidades epistêmicas, burocratas e especialistas. Essas soluções circulam em um processo que Kingdon (2014) chama de “primeiro caldeirão” (*policy primeval soup*), no qual ideias competem por viabilidade técnica, aceitabilidade política e adequação normativa. Apenas algumas dessas soluções conseguem sobreviver e estar disponíveis para adoção quando surge uma janela de oportunidade.

O fluxo de políticas (*policy stream*) envolve o ambiente político mais amplo, incluindo mudanças eleitorais, pressões de grupos de interesse, opinião pública e correlações de força no governo e no legislativo. Para Kingdon (2014), esse fluxo é muitas vezes o mais volátil, mas também o mais determinante para explicar por que certas políticas avançam em determinados momentos e não em outros.

A janela de oportunidade (*policy window*) é o momento em que os três fluxos se alinham, criando condições favoráveis para mudanças. Essas janelas podem ser abertas por eventos focais, crises ou mudanças políticas, mas também podem se fechar rapidamente se não houver aproveitamento.

Nesse ponto, ganha relevância o papel do empreendedor político (*policy entrepreneur*). Para Kingdon (2014, p. 122), “empreendedores são aqueles que investem seus recursos — tempo, energia, reputação e, às vezes, dinheiro — em troca da possibilidade de futuras recompensas, que podem vir na forma de políticas que apoiam, benefícios materiais ou simplesmente satisfação pessoal”. Esses atores têm a habilidade de acoplar fluxos, aproveitando janelas de oportunidade para avançar determinadas agendas. São, portanto, mediadores entre problemas, soluções e política, desempenhando papel decisivo na mudança de políticas. Uma vez ocorrendo este processo, há a construção de uma agenda (*agenda setting*) que promove a política escolhida para lidar com o problema original. Podemos visualizar este processo do modelo de fluxos na figura 1.

FIGURA 1: MODELO DE KINGDON (2014)



Fonte: Elaboração própria a partir de Kingdon (2014).

Aplicado à política externa, esse modelo permite compreender como mudanças no discurso e na prática diplomática podem ocorrer mesmo em governos com forte orientação ideológica. Blavoukos (2019) ressalta que empreendedores políticos podem ser tanto indivíduos — como ministros e diplomatas — quanto instituições ou coalizões, incluindo setores empresariais e organizações da sociedade civil. No caso brasileiro, a atuação de ministros como Joaquim Leite e Carlos França, assim como de setores do agronegócio preocupados com mercados internacionais, pode ser interpretada à luz desse conceito.

Portanto, a articulação entre APE e APP, mediada pelo MSF, oferece um instrumental analítico útil para compreender a política externa ambiental do governo Bolsonaro. O modelo permite não apenas analisar as pressões internacionais, mas também entender como fatores domésticos, disputas ideológicas e

interesses econômicos moldaram a postura do Brasil na COP26 em comparação à COP25.

Contexto histórico

A ascensão de Jair Bolsonaro à presidência em 2019 representou uma ruptura significativa no cenário político brasileiro. Oriundo da extrema direita, Bolsonaro construiu sua candidatura a partir de um discurso antissistema, fortemente marcado pelo conservadorismo nos costumes, pelo nacionalismo soberanista e pela crítica a instituições multilaterais e a agendas globais, entre as quais a ambiental se destaca como alvo privilegiado.

O candidato e posteriormente presidente associava organizações não governamentais, ambientalistas e defensores de direitos indígenas a inimigos da soberania nacional, acusando-os de conspirar contra a exploração econômica da Amazônia. Essa retórica encontrou eco em parte

expressiva do eleitorado e se consolidou como marca de seu governo (Miguel, 2022).

No plano institucional, Bolsonaro cercou-se de ministros e assessores alinhados a essa visão que levariam a cabo a agenda defendida pelo governo, destacando-se os ministros de Relações Exteriores e Meio Ambiente. Ernesto Araújo, chanceler até 2021, tornou-se símbolo da diplomacia ideológica bolsonarista, defendendo teses conspiratórias sobre o “globalismo” e atacando a agenda climática como instrumento de dominação das potências ocidentais, e até mesmo defendendo a retirada do país do Acordo de Paris de 2015, pois este “traz embutido um certo viés anti agrícola” (Araújo, 2020, p. 204). Ricardo Salles, ministro do Meio Ambiente até junho de 2021, operou uma política de desmonte institucional dos mecanismos de fiscalização ambiental, enfraquecendo órgãos como o Ibama e o ICMBio, além de defender abertamente a flexibilização da legislação ambiental em benefício de setores econômicos aliados.

Outro fator central no contexto doméstico foi o papel do agronegócio. Esse setor, embora heterogêneo, exerceu influência determinante sobre a política ambiental e externa do governo. Uma parte significativa do agronegócio, ligada a setores mais ideológicos do bolsonarismo, apoiou a flexibilização de normas ambientais e o confronto com a comunidade internacional.

No entanto, segmentos mais internacionalizados, preocupados com exportações e a manutenção de mercados na Europa, Estados Unidos e Ásia, começaram a pressionar por uma postura mais pragmática diante do risco de sanções comerciais. Como apontam Gonçalves e Madureira (2023), o agronegócio brasileiro passou a viver uma tensão entre a radicalização ideológica e a necessidade de preservação de mercados, desempenhando papel ambíguo na política externa ambiental.

Esse contexto explica a postura brasileira na COP25, realizada em Madri em 2019. A delegação, chefiada por Ricardo Salles, adotou posição claramente obstrucionista, bloqueando avanços sobre o Artigo 6º do Acordo de Paris e rejeitando termos como “emergência climática” na declaração final (Pereira; Viola, 2024). O Brasil

ficou isolado nas negociações e sofreu críticas duras de organizações internacionais, governos e da imprensa. Esse episódio consolidou a imagem do país como um “pária ambiental”.

A partir de 2021, no entanto, o cenário político interno sofreu algumas mudanças. Ernesto Araújo foi substituído por Carlos França no Itamaraty, e Ricardo Salles deixou o ministério do Meio Ambiente, sendo sucedido por Joaquim Leite. Ambos, embora ainda alinhados ao governo, representavam uma face mais pragmática e menos ideológica, buscando reconstruir pontes com a comunidade internacional. Essa transição foi decisiva para a atuação do Brasil na COP26, realizada em Glasgow.

O monitoramento feito por Milagres et al (2022) fornece dados detalhados sobre a participação brasileira nessa conferência. O Brasil enviou a maior delegação oficial, com 479 membros, superando inclusive países anfitriões como o Reino Unido, que teve 231 participantes. Essa delegação incluía representantes do governo federal, empresas estatais como a Petrobras, setores privados e membros da sociedade civil. A ausência de Bolsonaro foi compensada pela presença ativa de ministros, que procuraram transmitir uma imagem de maior disposição para o diálogo. Durante o evento, o Brasil aderiu ao Compromisso Global do Metano e anunciou a meta de zerar o desmatamento ilegal até 2028, antecipando em dois anos a meta anterior. Também buscou protagonismo nas negociações do Artigo 6º, defendendo regras favoráveis ao país, como o reconhecimento de créditos antigos de carbono (Milagres et al, 2022)

Análise dos fluxos

A aplicação do MSF ao caso brasileiro na COP26 permite compreender como fatores domésticos e internacionais se articularam para produzir uma mudança de postura. O fluxo de problemas estava claramente configurado pelo isolamento internacional do Brasil. O aumento do desmatamento na Amazônia, especialmente entre

2019 e 2022, foi amplamente noticiado e criticado¹.

O relatório do OIMC (2022) destaca que o Brasil chegou à COP26 com uma das piores reputações entre grandes emissores, sendo constantemente associado à destruição ambiental. Esse desgaste não era apenas simbólico: países europeus ameaçavam bloquear o acordo comercial entre Mercosul e União Europeia, e setores do agronegócio temiam perder acesso a mercados. Assim, o reconhecimento do problema torna-se inescapável para o governo.

O fluxo de políticas também estava presente. Havia um conjunto de soluções disponíveis no plano internacional, como a adesão ao Compromisso Global do Metano, a antecipação de metas de desmatamento ilegal e o engajamento nas negociações do mercado de carbono. Essas soluções eram viáveis tecnicamente e gozavam de aceitabilidade política internacional (Pereira; Viola, 2024). O Brasil possuía expertise acumulada em negociações climáticas e poderia mobilizar esse conhecimento para apresentar compromissos. Milagres et al (2022) ressalta que, embora o país tenha buscado flexibilidades no Artigo 6º, sua postura foi menos obstrucionista do que em Madri, contribuindo para a aprovação de regras básicas para o funcionamento do mercado de carbono.

O fluxo da política, por sua vez, sofreu alterações internas que abriram espaço para mudança. A substituição de Ernesto Araújo e Ricardo Salles por Carlos França e Joaquim Leite representou uma inflexão. Embora não significasse abandono da agenda bolsonarista, a nova liderança adotou discurso mais pragmático. Carlos França buscou reposicionar o Itamaraty como ator profissional e menos ideológico, enquanto Joaquim Leite tentou transmitir a imagem de que o Brasil poderia ser parte da solução. Além disso, pressões de setores empresariais e do agronegócio exportador com presença no Congresso Nacional, como a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, e de

agentes da sociedade civil, como a Coalizão Brasil Clima, Floresta e Agricultura criaram incentivos adicionais para suavizar a postura internacional (Pereira; Viola, 2024).

Nesse processo, emergiram empreendedores políticos. Joaquim Leite desempenhou esse papel ao investir sua reputação na tentativa de reposicionar o Brasil em Glasgow. Carlos França, com um perfil mais discreto, também atuou como mediador entre pressões internas e externas. Além deles, setores do agronegócio, representados por entidades como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), funcionaram como empreendedores coletivos, pressionando por maior alinhamento internacional para preservar mercados. Milagres et al (2022) ainda destaca a participação de empresas estatais e privadas, como a Petrobras, cujos representantes integraram a delegação, sinalizando como interesses econômicos buscavam influenciar a política externa ambiental.

A convergência desses três fluxos configurou uma janela de oportunidade em Glasgow. O problema do isolamento internacional estava claramente colocado; havia soluções viáveis disponíveis; e o ambiente político interno, embora ainda hostil, permitia uma inflexão tática com novos ministros e pressões econômicas. Essa janela possibilitou a mudança discursiva observada na COP26. No entanto, os limites dessa mudança também foram evidentes.

Como apontam Pereira e Viola (2024), a inflexão foi predominantemente retórica: o Brasil anunciou compromissos e adotou um discurso menos confrontacional, mas não implementou políticas domésticas consistentes para reduzir o desmatamento ou controlar as emissões. Milagres et al (2022) reforça essa avaliação, destacando que a delegação brasileira continuou a defender flexibilidades que favoreciam o país, como o uso de créditos antigos de carbono, e manteve ambiguidade em relação à implementação de compromissos.

Portanto, como podemos observar na figura 2, a análise dos fluxos mostra que a

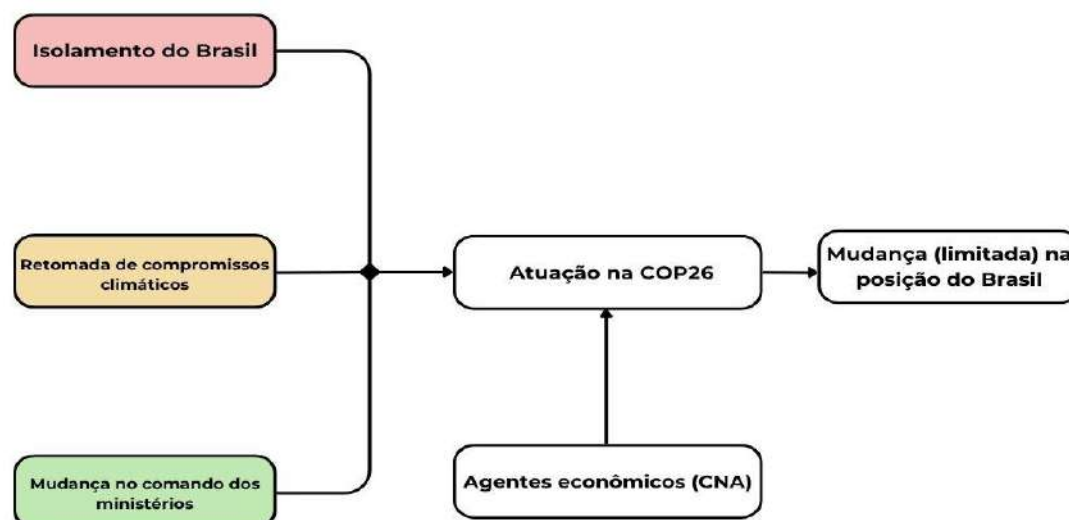
¹ De acordo com o Imazon, o desmatamento na Amazônia brasileira acumulado no quadriênio 2019-

2022 foi de 35.193 km², uma aumento de quase 150% em relação ao quadriênio anterior (Imazon, 2023).

mudança observada na COP26 não foi substancial, mas sim estratégica. A janela de oportunidade foi aproveitada para melhorar a imagem internacional do país, mas os empreendedores políticos não tiveram condições

de promover transformações profundas, em razão das restrições ideológicas e institucionais do governo Bolsonaro.

FIGURA 2: MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS APLICADO AO CONTEXTO BRASILEIRO NA COP26



Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

Com base na pergunta de pesquisa, a análise, baseada na APE, na APP e no MSF de Kingdon (2014), permite concluir que não houve uma mudança substantiva na posição oficial brasileira. O que ocorreu foi uma inflexão retórica, condicionada pelo alinhamento de fluxos que abriram uma janela de oportunidade em Glasgow. O problema do isolamento internacional, as soluções multilaterais disponíveis e um ambiente político interno mais pragmático criaram condições para que o governo reposicionasse sua narrativa.

No entanto, essa mudança não se traduziu em políticas concretas de proteção ambiental ou redução de emissões. O Brasil manteve práticas domésticas contrárias aos compromissos anunciados, como o enfraquecimento da fiscalização e a continuidade do desmatamento em alta. Assim, a atuação em Glasgow foi mais

uma tentativa de *rebranding* diplomático do que uma inflexão estrutural.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a utilidade da aproximação entre APE e APP, demonstrando que modelos como o MSF podem ser aplicados com sucesso à análise da política externa. A noção de empreendedor político revelou-se central para identificar os atores que catalisaram a mudança em Glasgow, ainda que seus esforços tenham resultado apenas em ajustes discursivos.

Em termos mais amplos, a análise da política externa ambiental do governo Bolsonaro ilustra como regimes autoritários podem utilizar arenas multilaterais de forma instrumental, adotando compromissos formais sem implementá-los internamente. Isso levanta questões importantes para a governança climática global, que depende da coerência entre discurso internacional e ação doméstica.

Este cenário permite que a pesquisa seja ampliada no futuro, em particular a partir da

eleição de Lula da Silva em 2022, que reposiciona o Brasil novamente no regime climático internacional, proporcionando uma nova janela de oportunidade rica para a análise da política externa do novo governo através dos preceitos da análise de políticas públicas.

Referências

- Amazônia perdeu quase 3 mil campos de futebol por dia de floresta em 2022, maior desmatamento em 15 anos. **Imazon**. Belém. 2023. Acesso em 01/10/2025. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/amazonia-perdeu-quase-3-mil-campos-de-futebol-por-dia-de-floresta-em-2022-maior-desmatamento-em-15-anos/>.
- ARAÚJO, Ernesto. **A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019 / Ernesto Araújo**.- Brasília: FUNAG, 2020.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. v.2. São Paulo: Saraiva. p. 251 – 281, 2006.
- BLAVOUKOS, S. The multiple streams approach in foreign policy. In: BRUMMER, Klaus; HARNISCH, Sebastian; OPPERMANN, Kai; PANK, Diana (orgs). **Foreign policy as public policy? Promises and pitfalls**. 1a ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.
- BRUMMER, Klaus; HARNISCH, Sebastian; OPPERMANN, Kai; PANK, Diana. Introduction. In: BRUMMER, Klaus; HARNISCH, Sebastian; OPPERMANN, Kai; PANK, Diana (orgs). **Foreign policy as public policy? Promises and pitfalls**. 1a ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.
- CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. GIGA Focus: German Institute of Global and Area Studies. **Latin America**, n.5, set, p. 1 – 13, 2019.
- FARIAS, Rogério de Souza; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 58, n.2. p. 5-22. 2015.
- GARRISON, Jean A. Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium. **International Studies Review**, 5, 163-170, 2003.
- GONÇALVES, Fernanda Nanci; MADUREIRA, Eduardo Morrot Coelho. Política Externa e Agronegócio no Brasil: atores, interesses e influência no Governo Bolsonaro. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, 2023.
- GONÇALVES, Fernanda Nanci; PINHEIRO, Letícia. **Análise de Política Externa: o que estudar e por quê?**. Intersaberes, Curitiba. 2020.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternativas e políticas públicas**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2004.
- MIGUEL, J. C. H. A “meada” do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, 37, vol1, jan-abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/wCDHY4RdNWSBZC5m6Q7fpBx/>. Acesso em: 09 set. 2025.
- MIGUEL, J. C. H. Negacionismo Climático no Brasil. **Coletiva**. 2022. Disponível em: <https://www.coletiva.org/dossie-emergencia-climatica-n27-artigo-negacionismo-climatico-no-brasil>. Acesso em: 09 set. 2025.
- MILAGRES, Caio S., SANTOS, Júlia N., SILVA, Júlia A. e NETO, Sérgio M. Monitoramento das negociações climáticas internacionais: breve relatório da COP 26. **OIMC**. Rio de Janeiro: Cadernos do OIMC, 2022. Disponível em: <https://obsinterclima.eco.br/wp-content/uploads/2022/04/Cadernos-OIMC-04-2022.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2025.

MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios para a sua caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 35, no1, janeiro/junho, p. 11-41, 2013.

PEREIRA, J.C.; VIOLA, E. From protagonist to laggard, from pariah to phoenix: Emergence, decline, and re-emergence of Brazilian climate change policy, 2003-2023. **Latina American Policy**, 15, 400-422. 2024.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59. 2013.

SANTOS, L. W. dos; LEÃO, A. P. F.; ROSA, J. R. V. da. Explaining the Changes in Brazilian Foreign Policy towards South America under Michel Temer's Administration (2016- 2018): The Return to the Logic of Open Regionalism. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v.43, n. 3, p. 489-513, 2021.

Resumo

A política externa ambiental no governo Jair Bolsonaro foi marcada por momentos de engajamento e negação no âmbito das Conferências de Partes (COP) do clima. No contexto da COP26, devido a mudanças domésticas e a pressões externas, o Brasil se articulou para retomar posições históricas da política externa, porém, isso não correspondeu a uma mudança prática na política ambiental do país. Através do Modelo de Múltiplos Fluxuys de John Kingdon (2024), demonstra-se que a COP26 opera como uma janela de oportunidades para mudanças no discurso brasileiro visando favorecer os interesses de certos atores domésticos, sem que isso, de fato, se traduzisse em alterações no projeto político do governo. O trabalho oferece um esforço conceitual de articulação entre modelos de Análise de Política Externa e Análise de Políticas Públicas, buscando avançar essa agenda de pesquisa nos estudos de Relações Internacionais no Brasil.

Palavras-chave: Política externa, fluxos de política, janela de oportunidade, meio ambiente, COP.

Abstract

Brazilian environmental foreign policy under the Jair Bolsonaro administration was marked by moments of engagement and denial within the framework of the Climate Change Conferences of the Parties (COPs). In the context of COP26, due to domestic changes and external pressures, Brazil sought to rearticulate historical positions of its foreign policy; however, this did not correspond to a substantive change in the country's environmental policy. Drawing on John Kingdon's Multiple Streams Framework (2024), the analysis demonstrates that COP26 functioned as a window of opportunity for changes in Brazilian discourse aimed at accommodating the interests of certain domestic actors, without effectively translating into alterations to the government's broader political project. The article offers a conceptual effort to bridge models of Foreign Policy Analysis and Public Policy Analysis, seeking to advance this research agenda within International Relations studies in Brazil.

Keywords: foreign policy; policy stream; window of opportunity; environment; COP

OS TRAÇOS DE LIDERANÇA DE JAIR BOLSONARO E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

THE LEADERSHIP TRAITS OF JAIR BOLSONARO AND THEIR IMPACTS ON HUMAN RIGHTS POLICY

Yuri Soares Freitas

Bacharel em Relações pela PUC-Minas, especialista em Gerenciamento de Projetos pela FGV e mestrando em Relações Internacionais pelo PPGRJ-UERJ. Atualmente é pesquisador do NEEAPE. E-mail: soaresfreitasyuri@gmail.com

Introdução

Desde o processo de redemocratização, o Brasil buscou se inserir no regime internacional de direitos humanos de forma mais substantiva, sendo hoje um país signatário de praticamente todos os instrumentos internacionais e regionais da temática¹ (Milani, 2015). Ao longo da década de 1990, os direitos humanos consolidaram-se como uma das bases da política externa brasileira, orientando-a por meio de princípios como a indivisibilidade e universalidade dos direitos, a cooperação internacional, o diálogo construtivo com diferentes atores e a rejeição à seletividade na aplicação dessa agenda (Pinheiro, 2001).

Apesar dessa consolidação da posição brasileira, a condução dessa política tem variado ao longo do tempo, especialmente em função da atuação dos presidentes da República, que imprimem suas próprias convicções e interpretações à política externa. Embora haja uma relativa estabilidade no compromisso brasileiro com os direitos humanos internacionalmente, observa-se uma oscilação nos discursos e ações adotados, influenciados tanto por mudanças governamentais quanto por dinâmicas sistêmicas (Milani, 2015).

A posse de Jair Bolsonaro, em 2019, foi marcada pelo desejo de rompimento com a política externa dos governos anteriores, sendo a

agenda de direitos humanos uma das mais sensíveis (Spektor, 2019). O presidente abertamente realizava ataques aos fundamentos dos direitos humanos e revertia posicionamentos históricos do país (Braga; Milani, 2019). Com isso em vista, é relevante investigar a atuação do ex-presidente a fim de compreender quais fatores contribuíram para a mudança observada na política externa para os direitos humanos. Contudo, o objetivo deste artigo não é examinar os aspectos pessoais de Jair Bolsonaro, mas analisar suas características duradouras por meio de sua imagem pública. Para isso, optou-se neste trabalho pela mobilização da teoria de Análise de Traços de Liderança (ATL) de Margaret Hermann (2003), que atribui estilos de liderança aos decisores por meio da análise de traços.

Nesta análise, segundo a autora, é importante considerar entrevistas dos líderes estudados, em vista de sua espontaneidade em comparação com, por exemplo, discursos, em que o conteúdo é, muitas das vezes, previamente preparado por terceiros (Hermann, 2003). Para fins comparativos, no entanto, foram coletadas tanto entrevistas quanto discursos para que se pudesse comparar a diferença da manifestação dos traços em contextos preparados e espontâneos. Destaca-se a "*Biblioteca da Presidência da República*"² como base para a pesquisa, devido a sua disponibilização, na

¹ Entre os instrumentos internacionais que o Brasil ainda não ratificou, está a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (1990).

² A Biblioteca da Presidência da República tem a função de atuar na gestão de informação da Presidência da República por meio de acervos bibliográficos físicos e digitais (Brasil, 2025). O acervo contém mais de 27 mil

íntegra, de entrevistas dos presidentes brasileiros³.

Assim, a pergunta que norteia esse artigo é: de que **maneira os traços de liderança de Jair Bolsonaro influenciaram a condução da política externa brasileira na área de direitos humanos entre 2019 e 2022?** Parte-se da hipótese de que os traços de liderança de Jair Bolsonaro moldaram sua política externa para os direitos humanos ao enfatizar características como baixa complexidade conceitual, elevado viés intragrupo e níveis relevantes de desconfiança. A saliência desses traços teria condicionado a adoção de uma política externa marcada por visões dicotômicas e voltada a satisfazer demandas de sua base doméstica.

Em relação à metodologia, foi utilizada nesse trabalho a análise de conteúdo quantitativa em relação aos discursos e entrevistas, uma técnica que envolve a redução da complexidade de uma coleção de textos ao transformar uma grande quantidade de material em uma descrição curta de suas características (Bauer, 2002). Sua natureza nesse trabalho é quantitativa, pois há uma análise da frequência de palavras e frases e o entendimento de que o grau em que são mobilizadas indica o quão saliente é aquele tema ao líder analisado (Hermann, 2008).

Para a realização da ATL, devem ser selecionadas, no mínimo, 100 respostas de entrevistas, com cada uma contendo 150 palavras ou mais (Hermann, 2008). No entanto, com o desenvolvimento de *softwares* capazes de automatizar a análise de conteúdo (como *Atlas.ti*, *Nvivo*, *MAXQDA* e *ProfilierPlus*), Hermann (2008) recomenda que sejam coletados quantos materiais seja possível e que deve se preocupar menos com a sua quantidade, uma vez que o material pode ser processado em grande quantidade. Com isso em vista, foram coletadas

todas as 83 entrevistas disponíveis no site da Biblioteca Nacional, mas apenas 79 delas foram selecionadas para a análise. Ao categorizar esses documentos, foram excluídas aquelas que, embora presente na base de dados, não estavam no formato de pergunta e resposta comum a uma entrevista ou que não diziam respeito ao ex-presidente, como uma do ex-vice-presidente Hamilton Mourão. Também foram coletados os 100 primeiros discursos de Jair Bolsonaro disponíveis na base de dados. Embora Hermann

Em conformidade com a metodologia de Hermann (2003), em relação às entrevistas selecionadas, as perguntas dos entrevistadores foram separadas das respostas de Jair Bolsonaro com o auxílio do ChatGPT-5, em razão de sua capacidade de executar funções procedimentais de forma automatizada. Após sua separação, a operacionalização da análise de conteúdo ocorreu com o auxílio do software *Profilier Plus*⁴, tanto em relação aos discursos quanto às entrevistas. Como o *software* não processa dados em português, os documentos selecionados foram traduzidos pelo Google Tradutor na plataforma *Google Docs*. Em relação aos efeitos da tradução dos documentos, Hermann (2008) conduziu estudos comparando análises realizadas com base no idioma original e na tradução em inglês e verificou uma sobreposição de 87% dos resultados, o que viabiliza a condução do procedimento sem alterações significativas no seu resultado.

Este artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção, discute-se o referencial teórico sobre a análise de traços de liderança de Margaret Hermann (2003). A terceira seção contextualiza historicamente o tema dos direitos humanos como uma agenda relevante internacional e domesticamente. A quarta seção traz a análise de traços de liderança de Jair Bolsonaro frente aos dados da Biblioteca

arquivos relativos aos ex-presidentes e ex-vice-presidentes da República (Brasil, 2025).

³ É relevante considerar as limitações dessa base de dados, principalmente tendo o grau de espontaneidade das entrevistas selecionadas (Hermann, 2003). Embora haja entrevistas realizadas em contextos mais espontâneos, como em eventos públicos ou fora da sede do governo, há aquelas com menor espontaneidade, como no Palácio do Planalto. Essas

respostas preparadas podem afetar os dados obtidos com a ATL ao amenizar o valor de determinado traço.

⁴ É uma plataforma virtual e gratuita desenvolvida pela *Social Science Automation* na década de 1990, responsável por automatizar a condução da análise de conteúdo quantitativa com base nos esquemas de codificação *at-a-distance*, como a ATL (Levine; Young, 2014).

da Presidência da República e uma pesquisa exploratória sobre direitos humanos. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais.

A Análise de Política Externa, o nível individual e os estudos de liderança

Embora não haja consenso entre os estudiosos da Análise de Política Externa (APE) quanto a uma definição única do que constitui política externa, este trabalho adota a formulação proposta por Christopher Hill (2015, p. 4, tradução nossa⁵): “A política externa é a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente, mas não exclusivamente, um Estado) nas relações internacionais”. A escolha dessa definição como ponto de partida se faz principalmente por contemplar resultados de diferentes mecanismos estatais, assim, ao considerar como política externa as relações oficiais, permite incluir os líderes políticos como objeto de análise.

É possível buscar fatores explicativos para a política externa nos níveis individual, estatal e sistêmico, porém essa escolha implica diretamente em diferentes focos para a análise (Breuning, 2007). O nível individual permite compreender a tomada de decisão por meio do foco nos líderes e nos tomadores de decisão. Uma análise a nível estatal envolve a observação de fatores domésticos, como a sua burocracia ou grupos de interesse, que implica no engajamento do Estado em determinados comportamentos de política externa. Por fim, o nível sistêmico enfatiza as relações entre os Estados diante de suas capacidades relativas, como poder militar e riqueza, que podem constranger ou criar oportunidades (Breuning, 2007).

A escolha do nível de análise implica diferentes caminhos analíticos, pois um mesmo problema de política externa pode ser explicado a partir de múltiplos fatores. No entanto, é necessário isolar determinadas variáveis de acordo com o objetivo da pesquisa (Breuning, 2007). Como este trabalho busca compreender a

política externa brasileira para os direitos humanos a partir do papel de seu líder, adota-se o nível de análise individual.

Para compreender as decisões e os padrões da política externa de um Estado, é difícil não analisar a figura do líder, uma vez que o campo da APE tem como fundamento o tomador de decisão humano, atuando individualmente ou em grupo (Breuning, 2007; Hudson, 2005). Segundo Breuning (2007), a investigação dos indivíduos pode centrar-se tanto em uma análise de percepção, quanto de suas características, assim, representando dois caminhos teóricos diferentes.

O primeiro deles diz respeito aos estudos sobre cognição, que investigam o processamento dos indivíduos em relação aos estímulos que eles recebem do mundo (Breuning, 2007). A abordagem cognitiva na APE acrescenta ao subcampo à visão do indivíduo como um ser racional e capaz de adaptar-se ao ambiente à sua volta que, por outro lado, tende a possuir uma mente mais fechada em decorrência de suas crenças e do modo como processa informações, possuindo menor adaptabilidade do que se supunha. Dessa forma, se justificaria analisar a política externa a nível individual por diferentes indivíduos possuírem crenças e visões de mundo distintas que, por sua vez, seriam capazes de influenciar seu processamento de informações e a tomada de decisões de modo alternativo (Rosati, 1995).

Um dos desenvolvimentos dos estudos sobre cognição é a teoria do código operacional, em que se “procura descrever as crenças fundamentais de um líder, que fornecem normas, padrões e diretrizes para a tomada de decisões” (Breuning, 2007, p. 38, tradução nossa⁶). Baseado na consistência cognitiva, supõe-se que o indivíduo possua um conjunto de valores interconectados e coerentes sobre o mundo, sendo sua identificação basilar para compreender sua percepção sobre os possíveis cursos de ação (Rosati, 1995; Breuning, 2007).

⁵ Tradução livre do autor. Trecho original: “(...) *foreign policy is the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually but not exclusively a state) in international relations.*”

⁶ Tradução livre do autor. Trecho original: “(...) *seeks to describe a leader’s fundamental beliefs, which provide norms, standards, and guidelines for decision making.*”

A segunda linha de pesquisa centra-se na análise das características duradouras de um indivíduo, como seus traços, crença e valores (Breuning, 2007). Para isso, destaca-se a teoria dos traços de liderança, que se “baseia num conjunto de perguntas que sondam vários aspectos das características pessoais de um líder que são relevantes para a tomada de decisão em matéria de política externa” (Breuning, 2007, p. 44, tradução nossa⁷). Opta-se nesse artigo pela sua mobilização na análise de Jair Bolsonaro e sua política externa.

A identificação e correlação entre traços possibilita responder três perguntas fundamentais para se compreender os estilos de liderança mobilizados diante de problemas de política externa: Como os líderes reagem aos constrangimentos políticos? Quão abertos são os líderes às informações recebidas? Qual é o tipo de motivação que leva o líder a almejar sua posição? (Hermann, 2003).

O primeiro traço, a crença na habilidade de controlar eventos, diz respeito à percepção do líder em possuir um grau de controle sobre o que vai acontecer na situação em que se encontra (Hermann, 2003). O segundo traço, necessidade de poder e influência “indica uma preocupação em estabelecer, manter ou restaurar o próprio poder ou, por outras palavras, o desejo de controlar, influenciar ou ter um impacto sobre outras pessoas ou grupos” (Hermann, 2003, p. 15, tradução nossa⁸).

A correlação entre esses dois traços permite responder como os líderes reagem aos constrangimentos políticos. Nesse sentido, apenas caso ambos os traços sejam baixos, se observará a posição de respeitador, isto é, líderes que atuam dentro dos constrangimentos do ambiente em que se situam e que “respeitam os compromissos internacionais” (Burin; Ribeiro, 2021 *apud* Hermann *et al.*, 2001; Hermann, 2003,

tradução nossa⁹). Por outro lado, qualquer resultado diferente do anterior é representado pela posição de desafiador, isto é, líderes que “estão menos comprometidos com as normas internacionais” (Burin; Ribeiro, 2021 *apud* Hermann *et al.*, 2001; Hermann, 2003, tradução nossa¹⁰).

Já para responder quão abertos são os líderes às informações recebidas, é relevante observar as estatísticas referentes ao terceiro e ao quarto traço. Esses traços formam a autoorientação do líder e determinam a sua propensão em considerar informações de outras pessoas no processo decisório (Hermann, 2003). Dessa forma, o terceiro traço, complexidade conceitual, envolve o grau de diferenciação que um indivíduo apresenta ao analisar contextos políticos, pessoas e eventos (Hermann, 2003). Por sua vez, o quarto traço de liderança, a autoconfiança, diz respeito ao próprio senso de auto importância de um indivíduo e sua visão sobre sua capacidade de lidar com as pessoas e o ambiente ao seu redor (Hermann, 2003).

Isso posto, se a complexidade conceitual for maior que a autoconfiança ou se ambas forem altas, o líder será aberto à informação e provavelmente tomará uma ação com base em uma prévia consideração sobre o que outras pessoas influentes estão fazendo (Hermann, 2003; Hermann *et al.*, 2001). Por outro lado, quando a autoconfiança for maior que a complexidade conceitual ou ambas forem baixas, o líder será fechado à informação.

Por fim, os três últimos traços de liderança de Hermann (2003), foco em tarefas, desconfiança e viés intragrupo contribuem para responder qual é o tipo de motivação que leva o líder a almejar e estar em sua posição. Analisar a resposta a essa questão permite compreender tanto a razão pela qual esse indivíduo buscou sua posição quanto

⁷ Tradução livre do autor. Trecho original: “(...) *“is founded on a set of questions that probe various aspects of a leader’s personal characteristics that are relevant to foreign policy decision making”*”.

⁸ Tradução livre do autor. Trecho original: “(...) *indicates a concern for establishing, maintaining, or restoring one’s power or, in other words, the desire to control,*

influence, or have an impact on other persons or groups””.

⁹ Tradução livre do autor. Trecho original: “(...) *respecters of international commitments”*”.

¹⁰ Tradução livre do autor. Trecho original: “(...) *less committed to international standards”*”.

sua relação com o grupo em que está liderando (Hermann, 2003).

Assim, o quinto traço, foco em tarefas, caracteriza qual abordagem um líder adota face a um problema político, sendo possível focar na resolução dos problemas ou nas relações (Hermann, 2003). Um indivíduo que apresente uma alta pontuação neste indicador será motivado pela resolução de problemas e terá como objetivo guiar seu grupo na intenção de alcançar objetivos pré-determinados. Por outro lado, um valor baixo ressalta um líder motivado em relacionamentos, na manutenção do espírito e na moral do grupo. Outrossim, uma pontuação moderada revela um líder que pode apresentar uma motivação tanto em problemas quanto em relacionamentos a depender do contexto (Hermann, 2003).

Por fim, os dois últimos traços são mais especificamente relacionados a como o líder interpreta o mundo e os outros ao seu redor, seja por uma concepção de ameaças a serem combatidas ou pelo estabelecimento de cooperação (Hermann, 2003). Dessa forma, o traço de viés intragrupo descreve um forte apego emocional e uma autoidentificação do indivíduo com o grupo o qual ele faz parte (Hermann, 2003). O último traço, da desconfiança em relação aos outros, expõe o grau de dúvida, preocupação e suspeita do líder em relação às ações dos outros (Hermann, 2003). Isso posto, é possível observar abaixo o quadro resumo dos traços de liderança e suas características:

Quadro 1 - Traços e estilos de liderança na política externa

TRAÇOS	DESCRIÇÃO
<i>Belief Can Control Events</i> (BACE)	Percepção do controle e da influência no ambiente político.
<i>Need for Power</i> (PWR)	Ênfase na preservação ou construção do próprio legado político.
<i>Self-Confidence</i> (SC)	Crença na autoimportância e experiência em lidar com a política.
<i>Conceptual Complexity</i> (CC)	Tendência para distinguir a complexidade dos contextos e dos acontecimentos políticos.
<i>Task Focus</i> (TASK)	Concentrar-se nos seus próprios princípios, objetivos e resolução de problemas.

<i>Ingroup Bias</i> (IGB)	Tendência para a manutenção do grupo, considerando o seu país como superior.
<i>Distrust of Others</i> (DIS)	Suspeita e agressividade face à oposição nacional e internacional.

Fonte: Burin e Ribeiro (2021) baseado em Hermann et al. (2001) e Hermann (1999), tradução nossa.

Após a obtenção das respostas às perguntas, os dados são cruzados e é possível obter um dos oito estilos de liderança que afetam a natureza do processo decisório, como estipulados por Hermann (2003): (I) Expansionista; (II) Evangelista; (III) Incremental; (IV) Carismático; (V) Diretivo; (VI) Consultivo; (VII) Reativo e; (VIII) Acomodativo. Embora seu estudo não se concentre especificamente em agendas como a dos direitos humanos, suas contribuições são fundamentais para compreender como os presidentes veem essas questões e como isso influencia sua política externa nesse campo. Dessa forma, mesmo na ausência de uma literatura que aplique sistematicamente essa abordagem a essa agenda, este trabalho propõe explorar essa interface, adotando a perspectiva de que as características individuais de Bolsonaro são elementos-chave para entender suas decisões em política externa em geral, mas também na área de direitos humanos.

Direitos humanos como tema internacional e doméstico

A partir da década de 1970, foi observado o crescimento da relevância dos direitos humanos nas agendas de política externa dos países (Donnelly, 1998). Em 1973, o congresso dos Estados Unidos tomou a decisão, nacional e internacionalmente sem precedentes, de recomendar que o país levasse em conta o respeito aos direitos humanos como uma das condições necessárias para o fornecimento de ajuda humanitária (Donnelly, 1998). Na década de 1980, a presença dos direitos humanos na política externa dos países se intensificou, com países considerados de terceiro mundo enfatizando essa agenda (Donnelly, 1998).

Nessa década, o Brasil passou pelo processo de redemocratização, que teve notáveis efeitos na condução de sua política externa, sendo a área dos direitos humanos aquela que sofreu maior impacto (Pinheiro, 2001). A constituição de 1988 menciona os direitos humanos como um dos princípios que deveriam reger as relações internacionais do país (Brasil, 1998) e tal compromisso é refletido em um maior engajamento observado no que tange ao regime multilateral de direitos humanos (Milani, 2015).

Os primeiros presidentes desde a redemocratização, José Sarney e Fernando Collor tiveram diferentes abordagens em relação aos direitos humanos. Enquanto Sarney adotou uma abordagem cautelosa e, por vezes, inconsistente¹¹, a temática ganhou maior relevância no governo Collor, compreendida como essencial para a busca do Brasil por um papel de maior influência internacionalmente (Pinheiro, 2001). Mas seria no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a agenda dos direitos humanos ganharia nova relevância, vista como um campo possível de materialização de sua estratégia de inserção internacional (Braga, 2020).

Diante de um diagnóstico de que o Brasil possuía limitações de poder que prejudicavam suas aspirações internacionais, o governo FHC buscou uma maior adesão aos regimes internacionais, como o de direitos humanos, em busca de maior credibilidade e espaços de atuação para o país (Braga, 2020; Lima, 2005). A ratificação dos principais instrumentos de direitos humanos, em busca de credibilidade, pode ser compreendida como uma tentativa de conquistar a confiança dos demais membros do sistema internacional após um período autoritário e de violação de direitos (Braga, Milani, 2019).

O posicionamento brasileiro sobre o tema passou por uma guinada durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e sua sucessora, Dilma Rousseff, com ênfase em direitos sociais e críticas

a algumas fundações políticas desse regime (Braga, 2020; Milani, 2015). Entre as iniciativas notórias desse período, estão a pauta do combate à fome sob a liderança de Lula e uma maior sensibilidade com os temas das liberdades democráticas e políticas de gênero sob Rousseff (Milani, 2015). Com o *impeachment* de Rousseff, a administração de Michel Temer, embora marcada por pontos de reversão em tendências observadas anteriormente na agenda, não apresentou uma ruptura em seu discurso sobre o sentido conceitual dos direitos humanos como estabelecido desde a redemocratização (Braga, 2020).

Segundo Paulo Sérgio Pinheiro (2001, p. 19, tradução nossa¹²), “desde 1985, as convicções e intenções pessoais de cada presidente foram decisivas” para a condução da política externa para os direitos humanos. Quando se analisa a relação entre política externa e direitos humanos, observa-se que a mudança de governo tem o poder de influenciar como as prioridades em relação à agenda são definidas (Milani, 2015). Nesse sentido, tendo em vista que no campo da política externa para os direitos humanos, o governo de Jair Messias Bolsonaro “adota uma postura de reversão do posicionamento construído na esteira do processo de redemocratização” (Braga, 2020, p. 2003), é relevante investigar como seus traços de liderança na condução da política externa também reverberaram para o tratamento dos direitos humanos.

A Análise de traços de liderança do governo Bolsonaro

Após a instrumentalização do *profilerplus* para a realização da análise de conteúdo quantitativa, foram obtidos tanto resultados para as entrevistas quanto para os discursos. Em relação às entrevistas, observou-se os índices: (1) Crença na habilidade de controlar eventos:

¹¹ Por um lado, o governo demonstrava uma certa abertura aos tratados internacionais sobre os direitos humanos, mas, por outro, mostrava-se relutante aos seus mecanismos de monitoramento, se justificando com base no princípio da soberania nacional (Pinheiro, 2001).

¹² Tradução livre do autor. Trecho original: “Since 1985, the personal convictions and intentions of each president have been decisive”.

0.3536; (2) Necessidade de poder e influência: 0,209; (3) Autoconfiança: 0,3185; (4) Complexidade conceitual: 0.5597; (5) Foco em Tarefas: 0.6571; (6) Viés intragrupo: 0.0899; (7) Desconfiança: 0.1032. Por outro lado, em relação aos discursos do ex-presidente, observou-se resultados diferentes: (1) BACE: 0,3257; (2) PWR: 0.2137; (3) SC: 0.2583; (4) CC: 0.5377; (5) TASK: 0,5172; (6) IGB: 0,1325; (7) DIS: 0,0480.

Ao comparar os dados obtidos, é notório o desvio observado nos resultados dos discursos em contraste com o das entrevistas. Em cinco dos sete traços foi observada uma diminuição no valor encontrado nas entrevistas, com destaque para os traços de TASK e SC, com uma variação de -0.14 e -0.06. Essa amenização dos traços reforça o entendimento de Hermann (2008) de que os discursos são um material menos espontâneo, muitas vezes preparado por terceiros, e que reflete como um líder quer ser percebido em detrimento de como ele realmente é (Hermann, 2003; 2008). Essa comparação pode ser mais bem visualizada no quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Traços de liderança de Jair Bolsonaro nos discursos e nas entrevistas

TRAÇOS	ENTREVISTAS	DISCURSOS
BACE	0,35	0,32
PWR	0,20	0,21
SC	0,32	0,26
CC	0,56	0,54
TASK	0,66	0,52
IGB	0,09	0,13
DIS	0,10	0,05

Fonte: elaborado pelo autor com o auxílio do *profilerplus*.

Com esses dados, é possível, primeiramente, comparar Bolsonaro com os grupos normativos. Para isso, mobilizam-se aqui as médias mundiais e brasileiras apresentadas na dissertação de Tamiris Burin (2020). A autora apresenta não somente a média atualizada dos 284 líderes mundiais, fornecida pela *Syracuse University* (2012), como também desenvolve um grupo normativo brasileiro, que conta com as médias dos presidentes de 1985 a 2018.

Primeiramente em relação às médias mundiais, observa-se que o ex-presidente pontua na média na maior parte dos traços, com exceção de PWR e IGB, em que ele pontua abaixo da média. Contudo, é ao adotar o grupo normativo nacional que mais traços são salientados comparativamente. Bolsonaro, em comparação com a média dos traços de seus antecessores, marca na média nos traços de BACE, TASK, IGB e DIS. Já os traços de PWR (similarmente à comparação internacional), SC e CC registram uma pontuação menor. Abaixo segue o quadro 2, com a pontuação dos traços de Bolsonaro, os grupos focais e seu perfil de liderança:

Quadro 2 - O perfil de liderança de Jair Bolsonaro

Traços	Grupos normativos		Resultado das Entrevistas ¹³	Liderança ¹⁴
	Internacional	Nacional		
Constrangimentos				
BACE	Média = 0,35 Baixo < 0,30 Alto > 0,4	Média = 0,36 Baixo < 0,32 Alto > 0,40	0,35 (média)	-
PWR	Média = 0,26 Baixo < 0,21 Alto > 0,31	Média = 0,24 Baixo < 0,21 Alto > 0,27	0,20 (baixo)	
Informações				
SC	Média = 0,36 Baixo < 0,26 Alto > 0,46	Média = 0,44 Baixo < 0,38 Alto > 0,50	0,32 (baixo)	Fechado à informação
CC	Média = 0,59 Baixo < 0,53 Alto > 0,65	Média = 0,62 Baixo < 0,59 Alto > 0,67	0,56 (baixo)	
Motivação				
TASK	Média = 0,63 Baixo < 0,56 Alto > 0,70	Média = 0,67 Baixo < 0,60 Alto > 0,74	0,66 (média)	-
IGB	Média = 0,15 Baixo < 0,10 Alto > 0,20	Média = 0,09 Baixo < 0,07 Alto > 0,11	0,09 (média)	
DIS	Média = 0,13 Baixo < 0,07 Alto > 0,19	Média = 0,11 Baixo < 0,08 Alto > 0,14	0,10 (média)	

Fonte: elaborado pelo autor com o auxílio do *profilerplus* e com dados de Burin (2020) e Hermann (2003)

¹³ Em relação ao grupo normativo nacional.

¹⁴ As pontuações situaram-se na faixa média, o que impossibilita a identificação de um padrão consistente

de liderança nesse aspecto. Resultados médios indicam que determinado comportamento não é saliente ao líder. Assim, não foi possível responder apenas se o líder é aberto ou fechado à informação.

As pontuações de Bolsonaro que se enquadram dentro da média (BACE, TAS, IGB e DIS) não indicam a saliência desses traços para o ex-presidente, assim, não sendo relevantes para fazer inferência sobre sua política externa. Embora a baixa pontuação no traço de PWR possa indicar uma inclinação de Bolsonaro, ele perde parte do poder explicativo sem sua associação com BACE.

Os demais traços (SC e CC) permitem inferir determinados comportamentos. Bolsonaro, em relação aos seus pares brasileiros, se apresenta como um líder com baixa autoconfiança e baixa complexidade conceitual, o que implica em uma postura fechada à informações. Esses líderes, segundo Hermann (2003), refletem as visões daqueles que estão à sua volta, agindo como instrumento de determinados grupos na difusão de sua causa em troca de influência e autoridade. Eles provavelmente entraram na política para compensar sua baixa autoestima e não medem esforços para agir de maneira extrema, mesmo que para além do visto como necessário para o grupo, para garantir fama e sucesso (Hermann, 2003).

Isso posto, quando se analisa as ações no campo dos direitos humanos mediante os traços obtidos com a ATL do ex-presidente, é possível fazer inferências sobre seu comportamento. O líder, dotado de baixa autoestima e baixa complexidade conceitual, agia como representante de sua base eleitoral, composta tanto pelo segmento evangélico quanto pelo antiglobalista¹⁵, duas das fontes da política externa brasileira (Casarões; Flandes, 2019). Em troca de garantir sua posição de prestígio, o presidente deu prosseguimento a suas agendas, tomando ações como a reversão dos votos nas Nações Unidas em prol dos direitos reprodutivos e das questões de gênero; e nos votos no CDH na questão árabe-israelense, em que o Brasil, contrariamente ao histórico do país, foi contra uma resolução que condenava Israel pela ocupação nas Colinas do Golan (Casarões, 2020; Braga; Milani, 2019).

Conclusão

A hipótese deste trabalho foi parcialmente corroborada. Observou-se que os traços de liderança podem influenciar a condução da política externa para os direitos humanos, sobretudo ao ressaltar visões dicotômicas e voltadas a atender às demandas da base doméstica do ex-presidente. Contudo, contrariamente ao previsto na hipótese, os traços de viés intragrupo e desconfiança não se mostraram marcantes, apresentando pontuações moderadas que não indicam a saliência de comportamentos específicos. Assim, apenas a baixa complexidade foi corroborada, funcionando como indicativo da visão polarizante que caracterizou o governo Bolsonaro em pautas de direitos humanos.

Este trabalho não pretende oferecer uma explicação sistemática para todas as ações de política externa na área de direitos humanos, mas constituir um ponto de partida para investigações futuras. Nesse sentido, seria relevante ampliar a aplicação do modelo de Análise de Traços de Liderança (ATL) a outros governos, a fim de testar a saliência de diferentes traços em distintas conjunturas. Além disso, análises focadas em entrevistas que privilegiem menções a direitos humanos poderiam contribuir para compreender de forma mais precisa a relação entre características individuais dos líderes e a condução dessa agenda.

Referências

BAUER, M. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRAGA, Pablo Saturnino. Democratização, política externa e direitos humanos: uma releitura do caso brasileiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 185-207, 3 abr. 2020.

¹⁵ O "projeto globalista" se refere a teoria de que as grandes corporações estariam financiando a disseminação de uma "agenda cultural marxista" que

visa minar os valores tradicionais, como Deus, nação e família (Casarões; Flandes, 2019).

Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v15n1.2020.983>

BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino; MILANI, Carlos R. S. Direitos humanos e política externa no Brasil e na África do Sul: o mito da democracia racial, o apartheid e as narrativas da redemocratização. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S.L.], n. 29, p. 7-44, ago. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220192901>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Biblioteca da Presidência da República. Publicado em: 13 fev. 2023. Atualizado em: 14 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/espaco-conhecimento>. Acesso em: 15 set. 2025.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. **Giga Focus**, Hamburg, p. 1-13, set. 2019.

CASARÕES, Guilherme. The first year of Bolsonaro's foreign policy. In: MORI, A. (org.). **Latin America and the New Global Order: dangers and opportunities in a multipolar world**. Milão: Ledizione LediPublishing, 2020. p. 81-109.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: a comparative introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BURIN, Tamiris Teixeira de Andrade. PERSONALIZANDO A PRESIDÊNCIA: Dilma Rousseff e o estudo de personalidades presidenciais na política externa brasileira. 2020. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo (IRI-USP), São Paulo, 2020.

BURIN, Tamiris; RIBEIRO, Pedro Feliú. Personalizing the presidency: Dilma Rousseff and a study of leadership personalities in brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 64, n. 1, p. 1-19, 15 abr. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202100108>.

DONNELLY, Jack. **International human rights**. Boulder: Westview Press, 1998. Capítulo 1: Human rights as an issue in world politics, p. 3–17.

HERMANN, Margaret G. Assessing leadership style: trait analysis. In: POST, Jerrold M. (ed.). **The psychological assessment of political leaders: with profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003. p. 178-212.

HERMANN, Margaret G.. Content Analysis. In: KLOTZ, A.; PRAKASH, D. **Qualitative Methods in International Relations**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

HILL, Christopher J. **Foreign Policy in the Twenty-First Century**. 2. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, mar. 2005.

LEVINE, Nick; YOUNG, Michael D. Leadership trait analysis and threat assessment with Profiler Plus. In: **INTERNATIONAL LISP CONFERENCE**, 8., 2014, Montreal. Proceedings of ILC 2014 on 8th International Lisp Conference. Montreal: Association for Computing Machinery, 2014.

LYRA, Mariana Preta Oliveira de. LÍDERES, INTEGRAÇÃO REGIONAL E DEFESA: UM ESTUDO SOBRE A INFLUÊNCIA DOS ESTILOS DA LIDERANÇA BRASILEIRA NO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (2009-2014). 2018. 175 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

MILANI, Carlos R. S. Brazil's Human Rights Foreign Policy: domestic politics and international

implications. **Politikon**, [S.L.], v. 42, n. 1, p. 67-91, 2 jan. 2015. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/02589346.2015.1005793>.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Brazil and the International Human Rights System. **Center for Brazilian Studies — Working Paper Series**, n. CBS-15-00, Oxford, v. CBS, n. 15, 2001.

ROSATI, Jerel A. A cognitive approach to the study of foreign policy. In L.Neack.; J.A.K.Hey; P.J.Haney. (Eds.). **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation**. Nova Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995. p.49-70.

SPEKTOR, Matias. Diplomacia da ruptura. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.). **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 376.

Resumo

Este artigo analisa de que maneira os traços de liderança de Jair Bolsonaro influenciaram a condução da política externa brasileira na área de direitos humanos entre 2019 e 2022, à luz da Análise de Traços de Liderança (ATL). Parte-se do pressuposto de que, embora o Brasil tenha consolidado, desde a redemocratização, um compromisso com o regime internacional de direitos humanos, a atuação presidencial é decisiva para definir prioridades nessa agenda. Propõe-se a hipótese de que os traços de liderança de Jair Bolsonaro moldaram sua política externa para os direitos humanos ao enfatizar características como baixa complexidade conceitual, elevado viés intragrupo e níveis relevantes de desconfiança, que teriam condicionado a adoção de uma política externa marcada por visões dicotômicas e voltada a satisfazer demandas de sua base doméstica. Metodologicamente, o estudo utiliza análise de conteúdo quantitativa aplicada a entrevistas e discursos de Bolsonaro, coletados na Biblioteca da Presidência da República e processados com o auxílio do software Profiler Plus. Em conclusão, a hipótese foi parcialmente corroborada. Comparado a grupos normativos internacionais e nacionais, Bolsonaro apresenta baixa autoconfiança e baixa complexidade conceitual, o que o caracteriza como um líder fechado à informação e fortemente condicionado por sua base doméstica, ainda que outros traços, como viés intragrupo e desconfiança, não tenham se mostrado salientes. A combinação desses traços ajudou a explicar a reversão de posicionamentos históricos do Brasil em direitos humanos, como visto nos votos no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, evidenciando uma política externa marcada por visões dicotômicas e alinhada a demandas internas específicas.

Palavras chave: Direitos Humanos; Política Externa Brasileira; Análise de Traços de Liderança; Jair Bolsonaro.

Abstract

This article analyzes how Jair Bolsonaro's leadership traits influenced the conduct of Brazilian foreign policy in the field of human rights between 2019 and 2022, drawing on Leadership Trait Analysis (LTA). It departs from the assumption that, although Brazil has consolidated a commitment to the international human rights regime since redemocratization, presidential leadership plays a decisive role in defining priorities within this agenda. The article advances the hypothesis that Bolsonaro's leadership traits shaped his human rights foreign policy by emphasizing low conceptual complexity, high ingroup bias, and significant levels of distrust, which would have fostered a dichotomous foreign policy oriented toward satisfying domestic support groups. Methodologically, the study employs quantitative content analysis of Bolsonaro's speeches and interviews, collected from the Presidency of the Republic's official archive and processed using the Profiler Plus software. The findings partially corroborate the hypothesis. Compared to international and national normative groups, Bolsonaro exhibits low self-confidence and low conceptual complexity, characterizing him as a leader closed to information and strongly constrained by his domestic base, while ingroup bias and distrust do not appear as salient traits. This combination helps explain the reversal of Brazil's historical positions on human rights, as illustrated by voting behavior in the United Nations Human Rights Council, revealing a foreign policy marked by dichotomous views and alignment with specific domestic demands.

Keywords: Human Rights; Brazilian Foreign Policy; Leadership Trait Analysis; Jair Bolsonaro.

ENTRE ARENAS E COALIZÕES: O EMPRESARIADO, O ITAMARATY E OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ACORDO MERCOSUL–UE (2019–2024)

BETWEEN ARENAS AND COALITIONS: THE BUSINESS COMMUNITY, THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, AND THE TWO-LEVEL GAMES IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY FOR THE MERCOSUR-EU AGREEMENT (2019–2024)

Felipe Leandro de Sá Couto

Graduado em Geografia pela UFRJ e mestrando em Relações Internacionais pelo PPGRJ-UERJ.

Introdução

A assinatura, em 2019, de um Acordo de Livre-Comércio de Princípio Mercosul–União Europeia (UE) encerrou duas décadas de tratativas e culminou na conclusão das negociações com o Acordo de Parceria em 6 de dezembro de 2024, que foi visto como marco de maturidade das relações birregionais. Entre 2019 e 2024, o processo foi marcado por alta volatilidade, como instabilidade política e alternância de governos com agendas divergentes no Brasil, avanços e retrocessos em políticas ambientais e um contexto internacional afetado por crises como a pandemia de Covid-19 e pelas novas demandas regulatórias europeias, principalmente ambientais, que elevaram as exigências técnicas e políticas para a exportação de produtos sensíveis.

O anúncio em 2024 permitiu a preparação dos textos do acordo comercial para posterior assinatura e ratificação pelos parlamentos dos países envolvidos. O acordo entre a UE e o Mercosul abrange dois grandes blocos econômicos que, juntos, representam cerca de 718 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto combinado em torno de US\$ 22 trilhões (Brasil, 2024).

A diplomacia brasileira teve de conciliar exigências europeias sobre sustentabilidade e rastreabilidade de produtos agropecuários com

pressões internas de outros atores como empresários e órgãos técnicos. O Itamaraty e o setor privado foram centrais para compreendermos os avanços e recuos nas negociações, revelando a política externa como arena de mediação entre interesses conflitantes.

A alternância entre governos intensificou essas tensões. O governo Bolsonaro (2019–2022) destacou-se por seu ceticismo ambiental, fragmentação institucional e maior proximidade com o agronegócio (Gonçalves; Madureira, 2023), reduzindo o *win-set*¹ doméstico e limitando a margem de manobra negociadora para o acordo. A eleição de Lula da Silva sinalizou, a partir de 2023, rearticulação multilateral e ênfase renovada na diplomacia climática, ampliando as possibilidades de alinhamento com exigências externas e promovendo ajustes técnicos nas posições brasileiras (Saraiva; Reis, 2023).

Este estudo, portanto, busca analisar de que forma os setores da indústria e do agro, via Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), e o Itamaraty influenciaram a formulação e a condução da política externa brasileira para o Acordo Mercosul–UE (2019–2024), diante de pressões internacionais e da reestruturação doméstica no contexto da alternância entre governos, levando em consideração a liderança do Brasil no Mercosul. A hipótese central é a de

¹ O conceito de *win-set*, proposto por Robert Putnam (1988), pode ser entendido como o “conjunto de vitórias” que influencia as negociações internacionais. Segundo o autor, três conjuntos de fatores são

especialmente importantes: as preferências e coalizões possíveis do nível II (doméstico); as instituições do nível II e as estratégias dos negociadores do nível I (internacional).

que a transição Bolsonaro – Lula da Silva reconfigurou parcialmente o *win-set* brasileiro, alinhando política externa e expectativas externas e pressões europeias sobre preservação ambiental que repercutiram internamente, rearranjando coalizões e estratégias institucionais, que conduziram à conclusão das negociações.

A fundamentação teórica apoia-se no subcampo de Análise de Política Externa (APE) e no modelo dos jogos de dois níveis de Robert Putnam (1988), e a metodologia aplicada será o estudo de caso com o objetivo de ilustrar um caso empírico de negociação comercial birregional. A estrutura do artigo inclui revisão teórica, contexto político nacional e internacional, análise de atores-chave (Ministério das Relações Exteriores² (MRE), CNI e CNA³), crítica ao processo negocial Mercosul – UE e considerações finais.

A Análise de Política Externa e as Negociações Internacionais

A Análise de Política Externa (APE), nasceu na década de 1950 como reação à insatisfação com explicações sistêmicas generalistas, pouco sensíveis à agência, subjetividade e estrutura interna dos Estados (Hudson, 2007; 2008; Breuning, 2007).

Breuning (2007) propõe uma abordagem multinível de análise, em que o *nível individual* investiga as características pessoais dos líderes, o *nível estatal* considera fatores internos, como a estrutura das instituições políticas, e o *nível do sistema internacional* que examina as relações de poder entre os Estados.

É no subcampo da APE que buscamos oferecer fundamentação para explicar mudanças estratégicas, desequilíbrios ou avanços em negociações internacionais, com maior foco nos níveis estatal e do sistema internacional.

Leticia Pinheiro (2009) lança luz sobre a lógica decisória brasileira em política externa, ao evidenciar o hibridismo entre *descentralização horizontal* e *verticalização controlada*. O Itamaraty, que “possui autorização renovada historicamente para desempenhar funções de

assessorar o presidente da república na formulação e execução da política externa e cuja atuação na política externa brasileira é de relativa autonomia” (Pinheiro, 2009, p. 16 e 17), atua como o mediador principal da esfera governamental.

Desse modo, no contexto do regresso do regime democrático ao país a partir de 1985, há multiplicidade de atores relevantes e influentes como ministérios e governos estaduais – descentralização horizontal – e atuação do Itamaraty como mediador e coordenador principal na participação de diversos atores da sociedade civil – verticalização controlada – (Pinheiro, 2009). Para a autora, o MRE não impõe decisões de modo hierárquico clássico, mas realiza habilidade política no processo de mediação e compartilhamento de responsabilidades.

Charles Hermann (1990) destaca, por fim, que mudanças em política externa decorrem raramente de consenso, mas sim de processos de *mudança por liderança, defesa burocrática, reestruturação doméstica* ou *choques externos*, sustentando que “muitas dessas mudanças drásticas de rumo ocorrem quando novos governos com diferentes percepções do ambiente e novas agendas chegam ao poder” (Hermann, 1990, p.4).

Assim, a transição Bolsonaro–Lula exemplifica a interseção entre mudança por liderança e reestruturação doméstica, atestando que grandes redirecionamentos em política externa resultam tanto da iniciativa e visão da liderança quanto da reconfiguração dos segmentos internos que legitimam o novo curso de ação, a exemplo das mudanças na burocracia do MRE, com a transição da ala ideológica de Ernesto Araújo na figura de Carlos França para o atual chanceler Mauro Vieira. Nessa dinâmica, observamos os níveis graduais de mudança descritos por Hermann (1990), desde *mudanças no programa* passando por *mudanças de objetivo*

² Principal órgão responsável pela condução das negociações internacionais, incluindo o acordo Mercosul-UE (Tostes; Albuquerque, 2024).

³ CNI e CNA foram atores com alto interesse e certo poder de influência no acordo Mercosul-UE (Tostes; Albuquerque, 2024).

ou problema, até mudanças na orientação internacional do país⁴.

Robert Putnam (1988) inovou o campo da APE ao propor o modelo dos *jogos de dois níveis*. A ideia principal é que líderes nacionais, ao negociar acordos internacionais, atuam simultaneamente em duas esferas: no nível I ou internacional, discutem com outros governos para alcançar resultados favoráveis; no nível II ou doméstico, precisam construir maiorias e consensos suficientes para ratificar os compromissos assumidos fora do país (Putnam, 1988).

Assim, “ao contrário das teorias centradas no Estado, a abordagem de dois níveis reconhece a inevitabilidade do conflito doméstico sobre o que o “interesse nacional” exige (...) e reconhece que os tomadores de decisão centrais se esforçam para conciliar os imperativos domésticos e internacionais simultaneamente” (Putnam, 1988, p. 460).

Para Putnam (1988), o sucesso em uma negociação internacional depende fundamentalmente da amplitude do *win-set* doméstico que é o conjunto de vitórias aceitáveis à coalizão doméstica para ratificação de acordos; ainda, mobiliza conceitos como *reverberação* – pressões externas como justificativas para implementar agendas contra resistências internas –, *reestruturação* – o impacto de demandas internacionais que promove reestruturação de coalizões domésticas –, *conexão sinérgica* entre agendas externas e internas e o papel fundamental do *negociador chefe*. Logo, os conceitos aqui destacados serão importantes para avançarmos a pesquisa.

O Contexto Doméstico e Internacional

Evolução da política e do ambiente institucional no Brasil (2019–2024)

⁴ A transição Bolsonaro–Lula III se encaixa, sobretudo, em uma mudança de objetivo/problema de acordo com Hermann (1990), pois implica uma redefinição das prioridades e do problema central abordado pela política externa brasileira. Ver: Tostes; Albuquerque, 2024.

⁵ Fonte: O Globo (20 dec. 2020). Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro->

O período 2019–2024 configurou-se como um ciclo de intensas turbulências políticas, segmentação institucional e mudanças paradigmáticas no processo de formulação de política externa brasileira, impactando diretamente as etapas do acordo Mercosul–UE. Sob o governo Bolsonaro, vigorou uma dinâmica de mudança por liderança, como conceituado por Hermann (1990), na qual a presidência centralizou decisões e redefiniu expectativas, alinhando o Brasil a pautas de governos conservadores globais, especialmente o de Donald Trump, dando as costas a governos da região sul-americana e enfatizando a retórica da soberania nacional frente à ordem multilateral⁵. Este movimento provocou não apenas o distanciamento do país em relação às credenciais ambientais, mas também fragilizou mecanismos clássicos da política externa em que o Itamaraty – órgão historicamente estruturante dessas diretrizes – perdeu autonomia, foi submetido a ordens de viés ideológico e tornou-se palco de erosão da memória burocrática (Tostes; Albuquerque, 2024).

Observando pelos níveis graduais de mudança de Hermann (1990), nota-se que o governo Bolsonaro praticou majoritariamente mudanças no programa, especialmente no que diz respeito à condução das negociações e à priorização de agendas soberanistas e antiambientais. Não houve, no entanto, uma mudança explícita do objetivo fundamental do acordo – que continuava sendo viabilizar a assinatura do tratado –, nem tampouco uma mudança completa na orientação internacional do país.

Ainda, os sinais enviados ao exterior denunciavam um esvaziamento do compromisso com o multilateralismo e com a normatividade ambiental⁶. O empresariado nacional, por sua vez,

negligencia-contato-com-paises-vizinhos-nao-consegue-ter-boas-relacoes-nem-com-governos-conservadores-24805421. Acesso em: 08 set. 2025.

⁶ O embaixador europeu Ignacio Ybáñez, em entrevista à BBC News Brasil, em 15 de dezembro de 2020, declarou que “as negociações do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia (UE) se encontravam paralisadas por culpa da política

refletiu o tensionamento entre setores progressivamente atentos à sustentabilidade e grupos orientados por pragmatismo comercial imediatista⁷. Nesse contexto, observa-se o acúmulo de pressões internacionais, principalmente da UE, e retrocessos da imagem global levando posteriormente à revisão pública e interna das prioridades brasileiras.

A vitória eleitoral de Lula em 2022 inaugurou o que Hermann (1990) e Putnam (1988) chamam de um processo de reestruturação doméstica, viabilizando não apenas uma inflexão de liderança, mas sobretudo a reconfiguração das coalizões de poder e agendas internas. Neste novo momento, com a reestruturação interna, ocorreram mudanças tanto no programa (por meio da requalificação dos métodos de atuação diplomática, por exemplo) quanto no objetivo – com a explicitação do compromisso com sustentabilidade, combate ao desmatamento e alinhamento mais claro a padrões internacionais⁸.

Observou-se, ainda, tendência para uma mudança de orientação internacional, já que a política externa voltou a enfatizar o multilateralismo, a cooperação regional e o engajamento institucional junto à UE⁹. Assim, temas como combate ao desmatamento e práticas sustentáveis passaram a pautar a reconstrução da imagem internacional do Brasil e

a negociação plural e conciliatória da política externa.

Impacto das transições de governo e as pressões da UE

A alternância presidencial alterou o espectro do *win-set* doméstico, essencial para os rumos negociadores. Na gestão Bolsonaro (2019-2022), a fragmentação interna e a politização do Itamaraty diminuíram a margem de manobra para compromissos externos, com estratégias antiglobalistas e resistência às críticas internacionais¹⁰. Já na administração de Lula da Silva (a partir de 2023), verificamos a evolução para mudanças de objetivo, como prioridades ambientais e éticas, e o início de uma reorientação internacional que sinalizou uma postura mais aberta ao engajamento multilateral e a um papel mais ativo do Brasil no tabuleiro internacional.

Logo, com a ascensão de Lula, ocorreu uma expansão qualitativa do *win-set* doméstico: o discurso ambiental, somado à preocupação com a competitividade industrial, aproximou-se das expectativas dos interlocutores europeus, favorecendo maior compatibilidade entre as agendas interna e externa (Saraiva; Reis, 2023). Nesse novo contexto, a liderança presidencial deixou de operar de forma isolada e passou a funcionar como catalisadora de uma

ambiental do governo do presidente Jair Bolsonaro.” Fonte: BBC News Brasil (15 dez. 2020). Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55320832>. Acesso em: 08 set. 2025.

⁷ Levantamento feito em 2022 indicou que 60% das indústrias brasileiras já possuíam área dedicada à sustentabilidade ou práticas relacionadas, mas também houve reconhecimento de barreiras como custos, acesso ao crédito e regulamentações inadequadas. Fonte: Agência Brasil (09 nov. 2022). Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-11/preocupacao-com-sustentabilidade-esta-presente-em-60-das-industrias>. Acesso em 09 set. 2025.

⁸ No discurso de posse, Lula afirmou que o governo quer “desmatamento zero na Amazônia” e “emissão zero de gases de efeito estufa na matriz elétrica”, enfatizando que não era preciso desmatar para ampliar fronteira agrícola e que o Estado seria agente da transição energética, agropecuária sustentável e

indústria mais verde. Fonte: Agência Brasil (01 jan. 2023). Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/lula-meta-e-alcancar-desmatamento-zero>. Acesso em 09 set. 2025.

⁹ Lula fez da reconstrução da política externa uma prioridade logo no início do mandato, retomando protagonismo em temas globais como clima, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, cooperação técnica, entre outros. Ver: Gov.br - <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/2023-foi-ano-orientado-a-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira>. Acesso em 09 set. 2025.

¹⁰ Sobre o desmonte da máquina burocrática do Itamaraty no governo Bolsonaro, ver: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56570803>. Acesso em 10 set. 2025.

reestruturação interna, caracterizada por abertura ao diálogo com diferentes atores sociais, empresariais e políticos. O processo decisório tornou-se mais permeável às demandas de organizações da sociedade civil, setores produtivos e grupos ambientalistas, resultando em maior pactuação social e na redefinição de compromissos nacionais de longo prazo em sintonia com temas globais, especialmente sustentabilidade e desenvolvimento (Tostes; Albuquerque, 2024).

Com base em Putnam (1988), tais reverberações ecoaram domesticamente, retomando debates setoriais em que, como exemplo, setores industriais enxergaram oportunidades de reposicionamento¹¹. A sinergia criada por compromissos adicionais (pós-2023) – como novas salvaguardas verdes – e pela reestruturação institucional, restaurou, ao menos parcialmente, a confiança externa, facilitando a conexão entre as agendas interna e europeia e propiciando uma conexão sinérgica que ampliou o potencial de conclusão do acordo¹².

Embora o governo Lula tenha adotado uma postura pública de compromisso com a agenda ambiental, houve resistência interna e de setores produtivos do Brasil e do Mercosul à inclusão de cláusulas ambientais com sanções no acordo Mercosul-UE, levando o bloco a rejeitar as exigências europeias por obrigações ambientais juridicamente vinculantes e a defender flexibilidade regulatória e respeito à soberania em políticas ambientais, o que resultou no *Pacote de Brasília*, que eliminou exigências ambientais adicionais e reafirmou a autonomia dos países do

Mercosul, permitindo assim a conclusão das negociações (Gonçalves; Carvalho, 2025).

Atores e Interesses: o Itamaraty, a CNI e a CNA como núcleo estratégico da política externa

No governo Bolsonaro (2019-2022), o MRE vivenciou conflitos entre a determinação do Executivo e a tradição diplomática, cenário de tensão entre ordens políticas e convicções institucionais (Saraiva; Reis, 2023). Sob Lula, a diplomacia foi reconectada às práticas participativas e articuladoras, ampliando o diálogo com agências multilaterais, ONGs e o setor privado, que podem ser entendidas como, segundo Pinheiro (2009), uma verticalização controlada.

O MRE iniciou 2023 com adaptações programáticas, retomando o diálogo com parceiros internacionais e reformulando sua diplomacia, e na segunda metade do período avançou para mudanças mais claras de enfoque e objetivos, alinhando expectativas domésticas e externas – por exemplo, buscando fechar o acordo Mercosul-UE ainda em 2024 e liderando o reposicionamento internacional brasileiro¹³.

O setor privado, representado aqui por CNI e CNA, teve papel fundamental tanto ao visibilizar limitações percebidas nas políticas anteriores quanto ao promover novas proposições adaptativas. A CNI investiu em análises e propostas para adaptação normativa às exigências europeias, abertura de mercado e padronização exigida para exportações (CNI, 2024), enquanto que a CNA, por sua vez, manifestou preocupações quanto à legislação

¹¹ Segundo Ricardo Alban, presidente da CNI, “a implementação do acordo Mercosul-UE é essencial para a diversificação das exportações e a ampliação da rede de parceiros comerciais nos países que integram os dois blocos.” Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/macron-no-brasil-cni-defendera-avanco-no-acordo-mercosul-e-uniao-europeia/>. Acesso em 10 set. 2025

¹² Segundo Tostes e Albuquerque (2024, p. 1430), “no Brasil, grupos de interesse doméstico já reconhecem que são afetados pelos acordos e se mobilizam em torno de seus interesses”.

¹³ Em seu discurso de posse em janeiro de 2023, o chanceler Mauro Vieira prometeu “reconstruir o patrimônio diplomático”, retomar relações bloqueadas, modernizar a gestão do Itamaraty, fortalecer instrumentos diplomáticos e reabrir canais de diálogo internacional. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>. Acesso: 13 set. 2025

antidesmatamento europeia, insegurança jurídica para produtores, buscou diálogo institucional e demanda por flexibilidades normativas diante dos custos para o agronegócio (CNA, 2023; 2024).

Pode-se dizer que, no contexto do acordo Mercosul-UE (2019-2024), o setor privado oscilou entre cooperação e resistência, configurando suas posições a partir das condições externas que reverberaram internamente e da reestruturação do *win-set* doméstico.

Dessa maneira, embora o processo decisório da política externa brasileira envolva burocracias e instituições, nas negociações internacionais do acordo Mercosul-UE (2019-2024) o Itamaraty, a CNI e a CNA ocuparam lugar de destaque. Como exemplo, a CNA apresentou estudos e argumentos baseados em dados, expressando suas posições sobre exigências europeias, especialmente cláusulas ambientais, que influíram nos debates oficiais (CNA, 2024). Do lado do governo, documentos negociados a partir de 2023 mostram adaptações em capítulos como desenvolvimento sustentável, compras governamentais ou cláusulas de reequilíbrio, o que indica que parte das proposições do setor privado foram assimiladas no processo negociador¹⁴.

Além disso, a capacidade do Itamaraty de manter, mesmo nos momentos de maior instabilidade política, canais abertos com esses setores empresariais foi decisiva para evitar rupturas negociais e garantir a legitimidade interna do processo. As estratégias de verticalização controlada (Pinheiro, 2009) permitiram ao MRE exercer liderança técnica, ouvir as partes interessadas, adaptar diretrizes e consolidar posições conjuntas.

Portanto, ainda que a formulação da política externa seja, por natureza, permeada pela diversidade de interesses estatais e sociais (Pinheiro, 2009), no caso do acordo Mercosul-UE (2019-2024), a tríade MRE – CNI – CNA respondeu por peso estratégico e por boa parte do conteúdo das políticas propostas e adotadas.

Análise das Negociações do Acordo Mercosul-UE (2019–2024)

As negociações do acordo Mercosul-União Europeia (2019-2024) constituem um caso emblemático para aplicação do modelo dos jogos de dois níveis de Putnam (1988), pois evidenciam como o sucesso da política externa depende da articulação entre arenas domésticas e internacionais. Nesse contexto, o *win-set* brasileiro foi estreitamente configurado pelas interações entre o executivo, o MRE e as demandas setoriais da CNI e da CNA.

Durante o governo Bolsonaro (2019-2022), o *win-set* se manteve restrito, sobretudo devido ao predomínio do ceticismo ambiental e à priorização da pauta do agronegócio em detrimento das expectativas ambientais europeias (Gonçalves; Madureira, 2023; Saraiva; Reis, 2023). Esse contexto dificultou a harmonização de interesses internos e potencializou as pressões da UE, que, ao incorporar critérios rígidos de rastreabilidade e metas ambientais – como o *Green Deal* europeu e regulamentações sobre desmatamento –, reverberou diretamente no debate nacional.

A transição para o governo Lula, em 2023, promoveu a reestruturação doméstica, em que o discurso ambiental voltou ao centro da política externa, programas de combate ao desmatamento foram reiniciados e o engajamento com instituições multilaterais, além de intenso diálogo com a UE, proporcionou rearranjos internos (Saraiva; Reis, 2023). A interação mais harmoniosa entre Itamaraty, CNI e CNA permitiu uma maior conexão sinérgica entre as demandas ambientais externas e os interesses empresariais brasileiros.

Assim, houve reverberação, no sentido putnamiano, porque as exigências internacionais funcionaram como catalisadores de reestruturações internas: a CNI passou a articular propostas de adequação técnica e inovação

¹⁴ O Palácio do Planalto afirmou que “o governo do presidente Lula entendeu necessário realizar ajustes específicos aos termos negociados em 2019 a fim de tornar o acordo mais favorável aos interesses brasileiros.” Fonte: Agência Brasil (06 dez. 2024)

Disponível em:
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-12/acordo-mercosul-ue-os-destaques-das-negociacoes-2023-2024>. Acesso em: 13 set. 2025.

industrial para atender aos padrões europeus (CNI, 2024), enquanto a CNA buscou minimizar danos e negociar salvaguardas para cadeias produtivas especialmente sensíveis como carne bovina e soja (CNA, 2024).

O Itamaraty, sob o negociador-chefe Maurício Lyrio, constantemente participou de rodadas intensas de negociação, enviou respostas formais a exigências adicionais da UE, e atuou declaradamente para resolver pendências críticas. Essas interações ocorreram com participação de interlocutores externos, incluindo o setor privado, e em meio a atualizações e adaptações nos textos negociados, que apontam para uma ação deliberada do MRE de ampliar o *win-set* doméstico e desbloquear o acordo (Brasil, 2024).

Ao longo das negociações, o Itamaraty – fiel à sua tradição – atuou facilitando consensos e atuando como verdadeiro condutor, equilibrando interesses internos divergentes com as exigências diplomáticas do diálogo birregional. Essa mediação foi fundamental, sobretudo porque a complexidade dos temas exigiu soluções inovadoras e flexíveis, capazes de ampliar progressivamente o *win-set* e habilitar o Brasil a responder ao contexto de reverberações e reestruturações, em busca dos consensos mínimos necessários à assinatura e futura ratificação do acordo.

Dessa forma, o desfecho em dezembro de 2024 com o Acordo de Parceria ilustra o quanto a política externa brasileira foi decisiva ao liderar o Mercosul nas negociações, e o quanto foi condicionada pela dinâmica de reconfiguração do *win-set* e pelos mecanismos de reverberação, reestruturação doméstica, conexões sinérgicas, assim como pela habilidade do Itamaraty e do negociador-chefe de articular as partes envolvidas para a conclusão da negociação internacional, como prevê o arcabouço teórico de Putnam (1988).

Considerações Finais

Examinamos, à luz da Análise de Política Externa (APE) e do modelo dos jogos de dois níveis de Putnam (1988), os condicionantes e dinâmicas da política externa brasileira frente ao processo negocial do Acordo Mercosul-União Europeia (2019-2024).

Partindo da alternância institucional entre os governos Bolsonaro e Lula da Silva, constatamos que o revezamento presidencial impactou diretamente o tamanho e a configuração do *win-set* doméstico, influenciando as margens de manobra para o engajamento internacional do Brasil, e a conclusão das negociações do acordo, uma vez que o Brasil exerce liderança no bloco mercosulino.

Ao evidenciarmos a operação do modelo dos jogos de dois níveis, entendemos que a amplitude do *win-set* doméstico é dinâmica, sendo expandida ou contraída pela postura das lideranças, pelo engajamento de burocracias e pela capacidade adaptativa dos segmentos empresariais diante das demandas externas.

Observamos, ainda, que processos como reestruturação doméstica, reverberação e sinergia entre agendas nacionais e internacionais, descritos por Putnam (1988), foram fundamentais para a viabilização do avanço negocial do acordo Mercosul-UE.

Ao fechar a análise do ciclo negociador 2019–2024, concluímos que o caso serve como exemplo para estudos de política externa que enfatizem a abordagem multinível proposta pela APE, aliada ao paradigma teórico dos jogos de dois níveis. A política externa brasileira, como revelam as trajetórias do acordo Mercosul-UE, é estruturada por coalizões instáveis, gestão ativa de *win-sets* domésticos e por redes de mediação e pactuação. O objeto de estudo aqui delineado reforça a necessidade de investigações que aprofundem essas interações.

Referências

BRASIL. Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/12/factsheet-acordo-de-parceria-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em 14 set. 2025.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: a comparative introduction**. New York, Palgrave Macmillan, 2007.

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. CNA entrega demandas na área internacional. 2024. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-entrega-demandas-na-area-internacional>. Acesso em: 11 set. 2025.

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Na UE, CNA e entidades do agro brasileiro mostram compromisso do setor com inovação e sustentabilidade. 2023. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/na-ue-cna-e-entidades-do-agro-brasileiro-mostram-compromisso-do-setor-com-inovacao-e-sustentabilidade>. Acesso em: 11 set. 2025.

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Negociações Internacionais Mercosul-EU. 2024. Disponível em: <https://cnabrazil.org.br/negociacoes-internacionais-mercosul-eu>. Acesso em: 13 set. 2025.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. Acordo Mercosul-UE terá papel estratégico na diversificação das exportações brasileiras. 2024. Disponível em: <https://imprensa.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/acordo-mercosul-ue-tera-papel-estrategico-na-diversificacao-das-exportacoes-brasileiras/>. Acesso em 10 set. 2025.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**. Ohio, v. 34 n. 1, mar. 1990, p. 3-21.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

GONÇALVES, F. C. N. I.; CARVALHO, Patricia Nasser de. As negociações do Acordo de Livre-Comércio entre o Mercosul e a União Europeia: desafios e oportunidades. **Boletim NEAAPE**, v. 9, n. 1, p. 14-22, 2025.

GONÇALVES, F. C. N. I.; MADUREIRA, E. M. C. Política externa e agronegócio no Brasil: atores, interesses e influência no governo Bolsonaro.

Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, e1372, 2023.

PINHEIRO, Leticia. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 9, n. 2, p. 14-24, 2009.

PUTNAM, Robert D. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games." **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

SARAIVA, M. G.; MARINO DE SANT'ANNA REIS, A. P. O Brasil "voltou": as mudanças na Política Externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 14, n. 68, p. 61-72, 2023.

TOSTES, Ana Paula; ALBUQUERQUE, Marianna. Unpacking the impact of mega-regional agreements: the EU–Mercosur case. **Third World Quarterly**, v. 45, n. 8, p. 1418-1435, 2024.

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar o processo de formulação da política externa brasileira diante do Acordo de Princípio Mercosul–União Europeia, enfatizando a influência dos atores domésticos e das pressões normativas europeias entre 2019 e 2024. A abordagem adotada se baseia na Análise de Política Externa e no modelo dos jogos de dois níveis de Putnam, buscando compreender como interesses internos, especificamente dos setores da indústria via CNI e do agro via CNA e do Itamaraty, interagiram com pressões e exigências ambientais e regulatórias da União Europeia para a conclusão das negociações.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Mercosul; União Europeia; Itamaraty; Empresariado; Jogos de Dois Níveis.

Abstract

This article aims to analyze the formulating process of Brazilian foreign policy in light of the Mercosur-European Union Agreement in Principle, emphasizing the influence of domestic actors and European regulatory pressures between 2019 and 2024. The approach adopted is based on Foreign Policy Analysis and Putnam's two-level game model, seeking to understand how internal interests, specifically those of the industrial sector via the National Confederation of Industry (CNI) and the agricultural sector via the Brazilian Confederation of Agriculture and Livestock (CNA) and the Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty), interacted with environmental and regulatory pressures and demands from the European Union for the conclusion of the negotiations.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Mercosur; European Union; Itamaraty (Brazilian Ministry of Foreign Affairs); Business Community; Two-Level Games Model.

A POLÍTICA COMERCIAL AMERICA FIRST: UMA ANÁLISE DA RENEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE ESTADOS UNIDOS E COREIA DO SUL

THE AMERICA FIRST TRADE POLICY: AN ANALYSIS OF THE RENEGOTIATION OF THE FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE UNITED STATES AND SOUTH KOREA

Alanna Itajahy Mainente

Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: itajahyalanna@gmail.com.

Introdução

O Acordo de Livre Comércio entre a República da Coreia (RDC) e os Estados Unidos (EUA), mais conhecido pela sigla em inglês KORUS (*U.S.-Korea Free Trade Agreement*) está hoje entre os maiores acordos bilaterais de ambos os países, totalizando US\$ 93,4 bilhões em exportações e US\$ 148,9 bilhões em importações de bens e serviços em 2024, além de US\$ 76,7 bilhões em Investimento Externo Direto (IED) sul-coreano nos EUA e US\$ 35,6 bilhões de IED americano na RDC em 2023 (Congressional Research Service, 2024).

As conversas para o fechamento de um acordo de livre comércio entre EUA e RDC, aliados desde o fim da Guerra da Coreia (1953), iniciaram em fevereiro de 2006 e finalizaram com a assinatura da primeira versão desse acordo em 2007, no segundo mandato de George W. Bush. Entretanto, o KORUS só pôde ser ratificado em março de 2012, durante o primeiro mandato de Barack Obama, após a renegociação de provisões que concerniam aos setores agropecuário e automotivo estadunidenses, que dificultaram a aprovação do acordo junto ao Congresso (Lester; Kim; Manak, 2019).

O KORUS voltou para as mesas de negociações em 2017, por ocasião da eleição de Donald Trump, que o julgou “horrrível” e “inaceitável”, chegando a afirmar que teria sido um “desastre de Hillary Clinton” que deveria ser

renegociado ou finalizado (Adler; Holland; Mason, 2017). Ao classificá-lo dessa forma, Trump referia-se ao déficit comercial que o acordo gera para os EUA desde a sua ratificação (Congressional Research Service, 2024). A renegociação foi anunciada como um movimento muito ousado por parte da administração Trump, dada a retórica contundente do presidente. Contudo, as provisões alteradas foram tão ínfimas que não exigiram sequer a aprovação do Congresso, limitando-se a emendas sobre a importação de aço, exportações de automóveis e *phase out*¹ de tarifas sobre importação de caminhões e sobre o procedimento aduaneiro da RDC.

Sendo assim, a presente pesquisa tem a intenção de analisar a decisão aqui descrita através do modelo de Análise de Política Externa dos Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnam (2010), complementado pela visão de Helen Milner (1997), buscando compreender como a decisão de renegociar o KORUS em 2017 refletiu a articulação das demandas domésticas e dos objetivos estratégicos do governo americano na arena internacional, informando o horizonte de possibilidades disposto para a negociação desse acordo ou “win-set” ao mesmo tempo em que o instrumentaliza como um recurso de poder dos EUA no sistema internacional. Nesse sentido, o escopo do artigo cobre a análise do win-set estadunidense e foca em sua associação à perspectiva estratégica da administração Trump.

¹O termo “*phase out*” refere-se à eliminação gradual de tarifas de importação mediante acordos de comércio. A mudança nessa legislação é relevante porque é uma ferramenta utilizada pelos presidentes para angariar suporte no Congresso através do oferecimento de

períodos de ajuste mais longos para as indústrias em distritos representados por esses legisladores (Thai, 2025). Segundo Thai (2025) isso mitigaria os custos políticos da ratificação do acordo no âmbito doméstico.

Prezou-se pelo detalhamento na análise de apenas um dos *win-sets* pois compreendeu-se que a renegociação esteve mais relacionada às limitações impostas pelo cenário doméstico estadunidense do que à reavaliação da cooperação econômica com a RDC, um parceiro que possuía pouca margem de barganha.

Para tanto, o artigo segue dividido em quatro seções, além desta breve introdução e as considerações finais: primeiro, explica-se o modelo de análise; em seguida, apresenta-se a negociação a partir dos níveis de análise, seguindo o modelo descrito; por fim, avalia-se a instrumentalização do acordo para atingir objetivos específicos do governo tanto na política doméstica como na arena internacional.

A negociação como um jogo de dois níveis

O modelo de análise de Jogos de Dois Níveis é parte das explicações racionais para as decisões de política externa (Beach, 2012; Breuning, 2007). Putnam (2010) descreve as negociações internacionais com base em dois níveis de análise: nacional, ou nível II, e internacional, ou nível I. No nível nacional, a negociação do acordo se dá mediante às demandas dos atores influentes no cenário nacional, que pressionam os governos a adotar políticas favoráveis, e dos políticos, que buscam fazer coalizões entre esses grupos para garantir resultados eleitorais positivos. Enquanto isso, o nível internacional é onde ocorre a barganha com os líderes dos outros Estados, que têm por objetivo aumentar suas possibilidades de satisfazer às suas demandas domésticas ao mesmo tempo em que asseguram o acordo e evitam consequências adversas no ambiente externo (Beach, 2012; Putnam, 2010).

Sendo assim, Putnam (2012) propõe um entrelaçamento desses níveis de análise, compreendendo a negociação de acordos internacionais como um processo complexo que envolve a articulação da política doméstica e da diplomacia, resultando em um "*win-set*", o "conjunto de vitórias" que tornaria o acordo

admissível para os atores relevantes da política doméstica (Putnam, 2010). Nesse contexto, a aprovação do acordo pelos grupos de interesse, poder legislativo e/ou opinião pública nacionais é o que define os limites desse *win-set* e determina a probabilidade de ratificação de tal acordo a nível doméstico. Isso também significa que um acordo só se torna factível na medida em que sobrepõe os *win-sets* dos negociadores de ambos os países (Putnam, 2010; Beach, 2012).

A falha em obter a ratificação interna determina a o que se chama de defecção involuntária, em que o negociador-chefe se prova incapaz de honrar os compromissos do acordo por falta de apoio no âmbito interno (Putnam, 2010). Por outro lado, o modelo descreve ainda a possibilidade de defecção voluntária, isto é, a quebra do acordo por cálculo estratégico, quando o prospecto de rechaço do acordo no nível doméstico (II) é utilizado como uma ferramenta de barganha na negociação no nível internacional (I) (Beach, 2012). Nesse caso, o negociador afirma ter dificuldades de fazer concessões ou aceitar certos termos de um acordo em virtude da impossibilidade de ratificação dessas condições no âmbito doméstico (Beach, 2012; Putnam, 2010). Se for crível, esse movimento cria um *win-set* mais restritivo, o que aumenta a utilidade do acordo para um dos Estados (Beach, 2012; Putnam, 2010).

Como o modelo é racional, assume-se que os negociadores, na medida do possível, escolherão a política que traga mais ganhos e menos custos de implementação, ou seja, escolherão em função de sua utilidade (Beach, 2012). Porém, enquanto modelo informado por um racionalismo epistemológico, a base para compreensão de uma decisão passa pelo questionamento sobre quem está por trás dessa decisão, sobre a disponibilidade de informações para esses decisores, sobre a forma como essas informações são interpretadas e sobre quais escolhas são possíveis dentro dessa visão (Breuning, 2007)².

² Breuning (2007) versa também sobre outro tipo de racionalidade, uma normativa, que estabelece como

ponto de partida um modelo de processo decisório em que primeiro os decisores avaliam o caso, depois

Nesse sentido, Milner (1997) aponta para a posição do negociador-chefe, que pode imprimir sua própria agenda e visão de mundo sobre o enquadramento do caso, sobre as opções observadas e sobre a melhor forma de prosseguir, indo além do que seria normativamente definido como interesse nacional. Isso significa que o *win-set* do acordo é determinado pelos desejos dos grupos domésticos, mas também pela perspectiva profissional dos agentes do executivo envolvidos na negociação, que buscam formar coalizões com esses grupos domésticos para se manter no poder ou avançar suas carreiras políticas (Putnam, 2010; Milner, 2017). Nesse cenário, a importância do perfil do negociador torna-se evidente, pois atua como o pivô entre os níveis internacional e doméstico. Sua habilidade estratégica, credibilidade e compreensão das restrições domésticas são cruciais para avaliar o tamanho do *win-set*, usar essas limitações a seu favor na arena internacional e, em última análise, garantir o melhor acordo possível de ser aceito e ratificado em ambos os níveis I e II (Putnam, 2010; Milner, 2017).

A seção seguinte explora o caso da renegociação do KORUS a partir deste modelo de análise. Entretanto, por motivos de extensão e escopo, apresenta-se o caso a partir do *win-set* estadunidense, percebido como menor devido à retórica da administração e a possibilidade de uso do acordo como um instrumento de *statecraft* econômico. Esse foco engendra menos detalhes sobre o *win-set* sul-coreano, indicando um limite importante da abordagem escolhida. No entanto, advoga-se por essa abordagem por nos ajudar a compreender a dimensão interméstica do uso de um instrumento de poder tipicamente relacionado à atuação do Estado como um monólito – a abordagem em dois níveis permite acessar a dimensão da política doméstica que permite o uso de um acordo de comércio para sinalizar poder e liderança no sistema internacional.

Nesse sentido, define-se *statecraft* econômico como técnicas que um Estado (notadamente as grandes potências) utiliza para

tentar influenciar o comportamento de outros Estados no sistema internacional, buscando com isso atingir objetivos políticos determinados como essenciais (Baldwin, 2020; Early; Prebble, 2021). Early e Prebble (2021) definem que o *statecraft* pelas vias econômicas pode ser realizado por meio de quatro ferramentas: (a) as sanções (positivas ou negativas), (b) a ajuda externa, (c) a cooperação econômica institucionalizada e (d) a política comercial estratégica. Essas técnicas podem ser usadas para barganhar em negociações, balancear outros Estados, sinalizar intenções e promover normas específicas ou para gerar poder e prosperidade para a potência que as aplica (Early; Prebble, 2021).

Entendendo a renegociação do KORUS a partir do *win-set* dos EUA

O primeiro passo para a definição do *win-set* da negociação é buscar quais atores foram relevantes para as negociações. Segundo Milner (1997), estes seriam os agentes dos poderes Executivo e Legislativo e os grupos de interesse nacionais.

Em se tratando dos agentes do Executivo dos EUA, atém-se ao papel de Donald Trump como agitador e promotor de um discurso com intenções políticas bem definidas, expressas por sua doutrina voltada para a retomada de poder americano e que interferiu no fazer da política externa estadunidense através das políticas protecionistas intituladas “*America First*”. Também Robert Lighthizer, o representante de comércio do país à época, teve papel importante enquanto um agente do executivo conivente com as ideias e a política protecionista trumpista em um contexto de negociação de liberalização comercial com um parceiro dependente em termos de segurança.

O lado sul-coreano foi representado pelo presidente Moon Jae-in (2017-2022), que já tinha feito parte da política como Chefe de Gabinete do presidente Roh Moo-hyun (2003-2008), o primeiro a discutir um acordo de livre comércio com os EUA. Moon Jae-in, que à época tinha acabado de

estabelecem seus objetivos, avaliam suas opções de acordo e suas possíveis consequências a partir desses

objetivos e então decidem pelo caminho de melhor relação custo-benefício para o Estado.

assumir o cargo, apontou o Ministro do Comércio, Indústria e Energia Kim Hyun Chong, que havia participado das primeiras negociações do KORUS sob Roh Moo-hyun, em 2008, e Yoo Myung-hee, diretora-geral de negociações de livre comércio, para liderarem a renegociação do KORUS (República da Coreia, 2020; Lester; Kim; Manak, 2019).

Segundo Cleare (2017), a assinatura do KORUS em 2012 esteve de acordo com a proposta de revigoração econômica de Roh Moo-hyun, que pretendia expandir sobre as reformas econômicas do presidente anterior, Kim Dae-jung, em resposta à crise econômica asiática de 1997, buscando aumentar a competitividade das empresas sul-coreanas frente à China e ao Japão. Assim, o KORUS tinha apoio de boa parte dos grupos empresariais do país enquanto promovedor de maiores fluxos de IED e transferência de tecnologia por meio da exportação de produtos e serviços intensivos em propriedade intelectual (Nam, 2016), se mantendo central também como forma de direcionar a economia para fora da influência da China, que já se tornara um dos maiores parceiros comerciais da RDC (Cleare, 2017).

Entretanto, a consideração mais importante para o caso vem com a avaliação da segurança regional e da importância do KORUS enquanto marco da aliança estratégica EUA-RDC. A aliança faz parte do sistema de segurança estadunidense conhecido como “*hub-and-spokes*”, que no âmbito do Leste Asiático envolve a disputa de poder entre RDC e Japão (*spokes*), mantendo ambos em uma posição de assimetria com os EUA (*hub*) (Cha, 2010). Vale lembrar que na mesma entrevista em que Trump afirmou que o KORUS era um péssimo acordo ele também cobrou à RDC um pagamento pelo fornecimento do sistema antimísseis THAAD (*Terminal High-Altitude Area Defense*) (Adler; Holland; Mason, 2017), em um contexto de testes de mísseis intercontinentais norte-coreanos e crescente rivalidade com a China, que possui interesses geoestratégicos na República Popular Democrática da Coreia enquanto Estado-tampão e pivô no Leste asiático.

Ainda seguindo o modelo, avalia-se também a posição dos grupos de interesse

nacionais, atuando junto ao Congresso através de lobby, fator essencial para a compreensão do caso e que completa o quadro formador de *win-set* para os EUA. Quando da renegociação, o embaixador Lighthizer acionou o Comitê Conjunto instituído pelo artigo 22.2 do KORUS, que serviria para supervisionar a aplicação e resolver as disputas do acordo, podendo fazer modificações em suas emendas e alterar compromissos (Estados Unidos, 2017).

Na renegociação não houve necessidade de acionar a *Trade Promotion Authority (fast track)*, pois as modificações do acordo foram mínimas, consistindo principalmente em mudanças regulatórias na RDC e modificações tarifárias nos EUA que não exigiriam ação do Congresso para sua implementação (Congressional Research Service, 2018). Nesse caso, o próprio texto do acordo concede autoridade de proclamação presidencial para modificar a tabela tarifária do FTA dos EUA (Congressional Research Service, 2018). Para efeitos neste artigo, essa provisão exclui a necessidade de compreender o papel do Congresso, uma vez que determina a predominância do Executivo sobre a renegociação.

A participação de grupos de interesse pode ser associada às atividades dos Comitês de Aconselhamento, fóruns público-privados gerenciados pelo Departamento de Comércio e pelo escritório do USTR que fazem parte do sistema de comitês de consulta do USTR, e cujo propósito seria prover aconselhamento em termos de política comercial por parte dos líderes de empreendimentos americanos, formando uma ponte entre as indústrias e o governo. Dessa maneira, pode-se inferir que as indústrias americanas possuem canais bem estabelecidos para exercer influência sobre a política comercial dos EUA. Registros da base de dados do *Federal Advisory Committee Act (FACA)* mostram que os *Industry Trade Advisory Committees (ITACs)* foram chamados para discutir KORUS em 2018, mesmo não tendo gerado relatórios públicos específicos como no caso do USMCA (o antigo NAFTA) (Estados Unidos, 2018c). Nesse sentido, o manual operacional do ITAC (2018) informa que a instituição desses comitês está prevista na seção 135 da Lei de Comércio de 1974, que instrui o

Presidente a buscar informações de representantes do setor privado com relação a:

(...) negociação de objetivos e posições de barganha antes de entrar em um acordo comercial nos termos da seção 5 (b) (4) das Prioridades Comerciais Bipartidárias do Congresso e Lei de Responsabilidade de 2015 e seção 135 (e) da Lei de Comércio de 1974, conforme alterada; aplicação de qualquer acordo comercial uma vez celebrado; e outros assuntos que surjam em conexão com o desenvolvimento, implementação e administração da política comercial dos Estados Unidos (Estados Unidos, 2018a, p. I.1, tradução própria)³.

No caso da renegociação do KORUS, as modificações negociadas incluem (Whiting, 2018; Lester; Kim; Manak, 2019; Schott; Jung, 2018):

- (1) Provisões para o setor automobilístico, como a ampliação do acesso das montadoras americanas ao mercado sul-coreano, com cada montadora podendo exportar até 50.000 veículos por ano atendendo aos padrões de segurança dos EUA, não da RDC, a extensão de tarifa de 25% sobre caminhonetes coreanas até 2041, a equivalência entre os padrões de emissões dos EUA para exportações de veículos com motor a gasolina sem precisar de testes adicionais para o mercado coreano, aceitação de padrões dos EUA para peças de reposição, ampliação de “eco-credits” e flexibilidades para fabricantes de pequeno volume;
- (2) Provisões para o setor têxtil, com ajuste pontual das regras de origem

para insumos sem disponibilidade comercial;

- (3) Alterações sobre medidas de defesa comercial, adicionando requisitos de transparência e relatórios, incluindo cálculos de margens de dumping;
- (4) Alterações nas medidas alfandegárias e regras de origem para reduzir documentação na verificação de origem na RDC e criação de um grupo de trabalho sobre regras de origem;
- (5) Alterações sobre investimentos envolvendo o mecanismo de resolução de disputas empresas-Estado (ISDS), estabelecendo padrão mínimo de tratamento e permitindo rejeição de ações improcedentes;
- (6) Provisões para o setor de fármacos, com uma emenda à política de “Preços Premium” da RDC para garantir tratamento não discriminatório conforme compromissos do KORUS. Além disso, nesse mesmo ano também foram negociadas provisões quanto a exportação de aço e alumínio, que tinham sido ameaçadas com tarifas de 25% justificadas por motivos de segurança nacional sob a Seção 232 da Lei de Expansão do Comércio de 1962 (Estados Unidos, 2018).

Conforme explicitado nessa seção, a pressão para a renegociação emanou dos EUA, que, ao apresentar um win-set mais restrito – em grande parte devido à retórica e às demandas domésticas de Trump –, detinham um poder de barganha consideravelmente maior nas negociações. Em contrapartida, a RDC, dada a sua dependência econômica e securitária em relação aos EUA, operava com um win-set mais amplo, o que a tornava mais suscetível a aceitar os termos

³ No original: “(...) negotiating objectives and bargaining positions before entering into a trade agreement under section 5(b)(4) of the Congressional Bipartisan Trade Priorities and Accountability Act of 2015, and section 135(e) of the Trade Act of 1974, as

amended; the operation of any trade agreement once entered into; and other matters arising in connection with the development, implementation, and administration of the trade policy of the United States.”

propostos. Pode-se dizer, portanto, que a reavaliação do acordo tinha outros motivos além da redistribuição do déficit comercial, apontando para um explicação que leve em consideração quais ganhos a administração buscava ao ameaçar o fim do tratamento privilegiado no comércio com um aliado tradicional e complacente como a RDC.

O America First como política interméstica

O tratamento contundente de uma aliança tradicional como a que os EUA celebram com a RDC remonta ao discurso que elegeu a administração Trump em ambos os seus mandatos: a ideologia denominada no slogan MAGA – *Make America Great Again*. Foster (2025) explica que a “doutrina Trump” (referindo-se a como se denominam as posturas estratégias presidenciais na imprensa do país) acabou equivalendo a um artigo de Michael Anton⁴ publicado na revista *Foreign Policy* intitulado “*The Trump Doctrine*”, que explicitava o discurso oficial da Casa Branca à época.

A doutrina Trump seria então marcada pelas políticas *America First*, alinhadas a um discurso nacional-populista, que homogeneiza a identidade nacional estadunidense sob uma base étnico-racial cristã e branca e rejeita firmemente o internacionalismo liberal que fez parte da atuação dos EUA como líderes no sistema internacional desde o fim da Guerra Fria (Foster, 2025). Dessa forma, o movimento MAGA tem a intenção de trazer de volta o status de grande potência que teria sido perdido ao longo do século XXI com a ascensão de novas potências (Foster, 2025).

No pacote comercial do *America First* estão políticas protecionistas que buscaram priorizar as indústrias nacionais e a preservação de empregos americanos (*Buy American, Hire American*) e equilibrar as trocas comerciais com parceiros entendidos como *free-riders*, isto é, que se beneficiavam excessivamente dos acordos com os EUA (Foster, 2025). Assim, o cálculo estratégico foi pautado no objetivo de

reposicionar EUA geoeconomicamente às custas desses parceiros e rivais (Foster, 2025).

Durante o primeiro mandato, as políticas se concentraram na renegociação de acordos-chave para o comércio, tendo como um de seus momentos emblemáticos a saída da Parceria Transpacífico (TPP) em 2017. Esse movimento sinalizou um rebalanceamento em prol de relações bilaterais, que pode ser explicado acessando a literatura sobre o sistema *hub-and-spokes* no Leste Asiático, que evidencia uma preferência histórica dos EUA por arranjos bilaterais na Ásia, concentrando poder do *hub* (EUA) sobre os *spokes* (no caso, RDC e Japão) facilitando a vinculação de questões (*issue-linkage*) e favorecendo a pressão seletiva em momentos de negociação (Cha, 2010).

Nesse sentido, a meta de “melhorar” o KORUS, segundo Lighthizer, reflete o ímpeto de Trump de “entregar resultados comerciais mais recíprocos, beneficiando os trabalhadores, exportadores e negócios estadunidenses” e de “melhorar o relacionamento de segurança nacional” entre os países (Estados Unidos, 2018b). Nota-se que a reformulação do KORUS veio junto com a reformulação de outros acordos de livre comércio do país – sendo o caso mais emblemático o NAFTA, que após Trump se transmutou em USMCA, mas também podem ser citadas a renegociação dos acordos comerciais com o Japão e a União Europeia.

Esses movimentos foram pautados em um discurso que vai na linha de mostrar aos parceiros dos EUA uma nova disposição para usar técnicas de *statecraft* econômico para a sustentação dos objetivos estratégicos do Estado. Nesse sentido, a ameaça de tarifas em aço e alumínio sob a seção 232, por exemplo, foi usada como alavanca para conseguir concessões da RDC, demonstrando a deflagração de uma política comercial estratégica conforme Early e Prebble (2021) anunciam. É um movimento que reflete uma nova abordagem americana para a diplomacia comercial que mistura a segurança nacional com negociações

⁴ Michael Anton atuou como porta-voz da presidência em temas de segurança nacional, política externa e assuntos relacionados à defesa junto ao Conselho de

Segurança Nacional entre 2017-2018. Atualmente atua como diretor de planejamento de políticas no Departamento de Estado do governo Trump.

comerciais para obter vantagens estratégicas e comerciais.

A reformulação do KORUS teve mais impacto enquanto recurso validador do discurso presidencial do que como uma política protecionista que visasse efetivamente proteger os interesses da população estadunidense, fato que se observa na ínfima diminuição do déficit comercial com a RDC (Lester; Kim; Manak, 2019; Schott; Jung, 2018; Whiting, 2018). Assim, a "venda" da reformulação do KORUS para a população doméstica e para os decisores

internacionais foi mais importante que a sua reformulação de fato. Isso informou o *win-set* para esse acordo no plano internacional, uma vez que o objetivo da negociação era uma vitória em termos de retórica política, não de retorno comercial. Com efeito, apesar da retórica contundente de Trump, as provisões mais debatidas do acordo foram tangenciadas, demonstrando que o objetivo não era o abandono da relação comercial, mas sim a demonstração de força.

Quadro 1: Modelo aplicado ao KORUS FTA no contexto dos EUA

Atores	Interesses	Estratégia	Resultados
Robert Lighthizer, Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR);	DOMÉSTICOS:	Uso da assimetria econômica e securitária para pressionar a RDC por meio da ameaça de defecção involuntária;	Manutenção do acordo com pequenas concessões coreanas;
Donald Trump, Presidente;	Reforçar a narrativa <i>America First</i> por meio de ações concretas (reduzir déficit comercial com um <i>free rider</i>);	Mobilização retórica MAGA;	Reafirmação da posição hegemônica dos EUA no sistema de <i>hub and spokes</i> asiático;
Grupos de interesse: Setores industriais (siderúrgico, automotivo, agrícola, têxtil, farmacêutico).	Aumentar acesso ao mercado coreano para automóveis e produtos agrícolas americanos;	Consultas com ITACs;	Reforço da legitimidade interna de Trump, especialmente com os setores industriais aliados.
	INTERNACIONAIS:	Negociação rápida e controlada pelo Executivo, sem necessidade de ratificação legislativa.	
	Manter a aliança estratégica EUA–RDC diante da tensão com a RPDC e ascensão chinesa;		
	Responder à pressão protecionista de setores industriais domésticos.		

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 1, representado acima, evidencia tal uso da cooperação econômica como um palco para sinalizar intenções e demonstrar poder em ambos os níveis doméstico e internacional, informando que o objetivo era usar "incentivos ou desincentivos econômicos para influenciar os fluxos comerciais e aumentar a segurança nacional" (Early & Prebble, 2021, p. 374). Embora as mudanças materiais tenham sido pequenas, a renegociação bem-sucedida do ponto de vista do governo reforçou a imagem de um líder forte que cumpre suas promessas de campanha, o que pode ser interpretado como um objetivo político central do *statecraft* econômico da administração naquele momento.

Considerações Finais

O presente artigo teve como objetivo compreender como a decisão de renegociar o KORUS em 2017 refletiu uma tentativa da administração Trump de articular interesses e demandas dos setores domésticos junto ao Congresso e objetivos estratégicos da administração no plano internacional. Buscou-se mostrar que a renegociação foi instrumentalizada para a legitimação política no âmbito interno ao mesmo tempo em que operou como um primeiro movimento da política comercial *America First*, agindo como um preâmbulo para a renegociação de outros acordos de livre comércio.

No nível doméstico, deu sustentação à retórica política de Trump junto a setores importantes da economia, buscando garantir apoio político desses grupos de interesse, ao mesmo tempo em que celebrava uma vitória para o movimento MAGA, favorecendo sua posição como negociador nacionalista linha dura para o seu eleitorado. No nível internacional, demonstrou a aplicação de uma política comercial estratégica, abandonando o internacionalismo liberal e trazendo impactos até mesmo para os aliados tradicionais, entendidos como *free-riders* nos acordos comerciais do país.

Em termos de resultados substantivos, as mudanças no acordo foram seletivas, mas politicamente funcionaram como prova de força, com alto valor simbólico para a base doméstica. Assim, a análise da renegociação do KORUS sugere que a política comercial sob Trump não busca ganhos cooperativos difusos, visando o ganho econômico de longo prazo – em vez disso, funciona como mecanismo de *statecraft*, em que o valor está na demonstração de força tanto para o eleitorado interno como para o ambiente externo.

Referências

ADLER, Stephen J.; MASON, Jeff; HOLLAND, Steve. Exclusive - Trump vows to fix or scrap South Korea trade deal, wants missile system payment. **Reuters**, 28 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/world/exclusive-trump-vows-to-fix-or-scrap-south-korea-trade-deal-wants-missile-sys-idUSKBN17U09J/>>. Acesso em: 14 set. 2025.

BALDWIN, David A. **Economic statecraft**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2020.

BEACH, Derek. **Analyzing Foreign Policy**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: a comparative introduction**. New York, Palgrave Macmillan, 2007.

CHA, Victor D. Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia. **International Security**, v. 34, n. 3, p. 158–196, jan. 2010.

CLEARE, Isheika. Is the shadow of the future conditional? A case study of the KORUS FTA negotiations 2017. (Doctoral dissertation, KDI School of Public Policy and Management). Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/213855482.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2025.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. U.S.-South Korea (KORUS) FTA and Bilateral Trade Relations. **CRS In Focus IF10733**. Washington: Library of Congress, 19 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.congress.gov/crs-product/IF10733>>. Acesso em: 7 set. 2025.

EARLY, Brian R.; PREBBLE, Keith. Grand Strategy and the Tools of Economic Statecraft. In: BALZACQ, Thierry; KREBS, Ronald R. (ed.). **The Oxford handbook of Grand Strategy**. Oxford: Oxford University Press, 2021. ISBN 978-0-19-884029-9.

ESTADOS UNIDOS. Office of the U.S. Trade Representative. **USTR Calls a Special Session under the U.S.-Korea FTA**. Washington, DC: USTR, 12 jul. 2017. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/july/ustr-calls-special-session-under-us>>. Acesso em: 14 set. 2025.

ESTADOS UNIDOS. International Trade Advisory Committee (ITAC). **ITAC Operations Manual**. Washington, DC: ITAC, 2018a. Disponível em: <<https://legacy.trade.gov/itac/documents/ITACOpsManual.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Office of the U.S. Trade Representative. **New U.S. Trade Policy and National Security Outcomes with the Republic of Korea**. Washington, DC: USTR, 22 mar. 2018b. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/new-us-trade-policy-and-national>>. Acesso em: 14 set. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Department of Commerce. **Industry Trade Advisory Committee on**

Chemicals, Pharmaceuticals, Health Science Products and Services. 2018 Current Fiscal Year Report. Washington, D.C.: Federal Advisory Committee Act (FACA) Database, 2018c. Disponível em: <<https://www.facadatabase.gov/FACA/apex/FACACommitteeLevelReportAsPDF?id=a10t0000004TVjEAAW>>. Acesso em: 6 out. 2025.

FOSTER, John B. The Trump Doctrine and the New MAGA Imperialism. **Monthly Review**, v. 77, n. 2, p. 1-25, jun. 2025. DOI:10.14452/MR-077-02-2025-06_1. Disponível em: <<https://monthlyreviewarchives.org/mr/article/view/6407>>. Acesso em: 14 set. 2025.

LESTER, Simon; MANAK, Inu; KIM, Kyoung-hwa. Trump's First Trade Deal: The Slightly Revised Korea-U.S. Free Trade Agreement. **Free Trade Bulletin**, n. 73. Washington, DC: Cato Institute, 13 jun. 2019.

MILNER, Helen V. Interests, Institutions and Information. **Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NAM, Hyun-woo. US trade agency quotes KITA submission. The Korea Times, **Economy**, 3 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.koreatimes.co.kr/economy/20160703/us-trade-agency-quotes-kita-submission>>. Acesso em: 14 set. 2025.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

REPÚBLICA DA COREIA (RDC). Ministério das Relações Exteriores. Embaixada da República da Coreia na República de Fiji. Biography (Yoo Myung-hee Minister for Trade). **Notice & Press Release**, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://overseas.mofa.go.kr/fj-en/brd/m_3229/view.do?seq=761377>. Acesso em: 14 set. 2025.

SCHOTT, Jeffrey J.; JUNG, Euijin. KORUS Amendments: Minor Adjustments Fixed What Trump Called "Horrible Trade Deal". **Policy Brief**

18-22. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, nov. 2018.

THAI, Eric. **Courting the Median: Strategic Presidents and the Distribution of Tariff Phaseouts in U.S. Free Trade Agreements.** San Diego: UC San Diego, 2025. Disponível em: <https://www.eric-thai.com/files/pdf/research/Thai-JMP.pdf>. Acesso em: 04 out. 2025.

WHITING, Tori K. Analyzing the Renegotiated U.S.–Korea Free Trade Agreement (KORUS). **Issue Brief n. 4838**. Washington, DC: Heritage Foundation, 13 abr. 2018.

Resumo

Este artigo tenciona compreender a renegociação do Acordo de Livre Comércio entre a República da Coreia (RDC) e os Estados Unidos (em inglês, KORUS FTA) durante o primeiro governo Trump (2017-2021) a partir do modelo de Análise de Política Externa dos Jogos de Dois Níveis. Buscou-se compreender como a decisão de renegociar o KORUS refletiu a articulação de demandas domésticas e objetivos estratégicos do governo na arena internacional, utilizando a política comercial como instrumento de poder dos EUA. Entende-se que o governo utilizou seu *win-set* estreito no âmbito doméstico e a assimetria nas posições econômica e securitária com a RDC como ferramentas para forçar concessões na renegociação do acordo, que embora não tenham sido tão substanciais, serviram ao propósito de fortalecer sua narrativa política em ambas as arenas doméstica e internacional.

Palavras-chave: KORUS FTA, Jogos de dois níveis, *America First*, EUA, Coreia do Sul.

Abstract

This article aims to understand the renegotiation of the Free Trade Agreement between the Republic of Korea (ROK) and the United States (KORUS FTA) during the first Trump administration (2017-2021) using the Two-Level Game Foreign Policy Analysis model. It seeks to understand how the decision to renegotiate the KORUS FTA reflected the articulation of domestic demands and strategic objectives of the government in the international arena, using trade policy as an instrument of US power. It is understood that the government used its narrow *win-set* domestically and the asymmetry in economic and security positions with the ROK as tools to force concessions in the renegotiation of the agreement, which, although not substantial, served the purpose of strengthening its political narrative in both domestic and international arenas.

Keywords: KORUS FTA, Two-Level Game, *America First*, USA, South Korea.

LEI BRASILEIRA PARA OS REFUGIADOS (L. 9.474/1997): UMA ANÁLISE DE INSTITUIÇÕES, INTERESSES E INFORMAÇÃO NO SEU PROCESSO DE FORMULAÇÃO

BRAZIL'S REFUGEE LAW (LAW NO. 9,474/1997): AN ANALYSIS OF INSTITUTIONS, INTERESTS, AND INFORMATION IN THE POLICYMAKING PROCESS

Hélio da Silva Lima Neto

Graduado em Direito e mestrando em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ). Atualmente, servidor público estadual na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail de contato: lima.helio@posgraduacao.uerj.br.

Introdução

Após a 2ª Guerra Mundial (1939-1945), o mundo noticiou um dos maiores movimentos de refugiados em números absolutos e relativos já observados (Fischel de Andrade, 1996). Em julho de 1951, ocorreu a abertura para assinatura da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (doravante "Convenção de 1951"). Para Fischel de Andrade (2017), inaugurou-se, nesse momento, o regime de proteção ao refugiado que permanece até os dias atuais, cujos pilares institucional e jurídico são representados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e pela Convenção de 1951, respectivamente.

A Convenção introduziu duas reservas no conceito de refugiado: esse se aplicaria apenas a indivíduos europeus que realizaram deslocamentos forçados em consequência dos eventos ocorridos até janeiro de 1951 (Acnur, 1951). Essas reservas, denominadas geográfica e temporal, foram eliminadas no Protocolo de 1967 (Acnur, 1967), o qual permitiu a universalização do conceito de refugiado.

O Brasil teve um processo de idas e vindas no que tange ao regime internacional de refugiados (Almeida, 2001). Prontamente assinando a Convenção de 1951 no mesmo ano dessa, promulgou-a em 1961 (BRASIL, 1961). A partir de 1964, no entanto, com o Regime Militar e a instituição oficial da Doutrina de Segurança Nacional, o país ou evitou inserir-se no regime internacional de proteção aos refugiados ou fê-lo de forma tímida. O refugiado, continuamente, foi

uma ameaça ao país, algo observado no Estatuto do Estrangeiro, de 1980.

No entanto, esses 20 anos de restrição de direitos tiveram uma grande inflexão com a redemocratização. Por meio da transferência do poder para os civis, houve um enorme desenvolvimento institucional e jurídico do regime de refugiados no Brasil. Além do acolhimento de mais famílias, sobretudo da Angola, o país determinou o direito ao asilo na Constituição de 1988 da forma mais abrangente possível (Almeida, 2001). Em 1989, levantou a cláusula da reserva geográfica da Convenção de 1951 (Milesi; De Andrade, 2010).

Em maio de 1996, o projeto de lei que regula a Convenção de 1951 ("PL 1936") foi enviado ao Congresso Nacional junto ao Primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos ("I PNDH") (Almeida, 2001). Esse projeto resultou na L. 9.474/1997, doravante "Lei Brasileira do Refúgio". Tem-se, portanto, um processo de 12 anos desde o fim do Regime Militar até a aprovação da Lei Brasileira do Refúgio, considerada avançada até os dias atuais (Milesi; De Andrade, 2010).

Visa-se, portanto, a compreender essa profunda inflexão entre um cenário de intensa restrição de direitos e de identificação do refugiado como uma possível ameaça ao país para um cenário de acolhimento e de intensos avanços na legislação. Para entender essa inflexão, recorreu-se ao modelo de Helen Milner (1997) do ramo da Análise de Política Externa, aplicando-o à experiência brasileira de formulação da Lei de Refúgio, de 1997. A pergunta-guia é: de que

forma a interação estratégica de interesses e instituições domésticas influenciou a mudança de postura brasileira em relação ao regime de proteção aos refugiados por meio da aprovação da Lei do Refúgio (1996-1997)?

A hipótese é a de que, embora houvesse um cenário institucional poliárquico, houve uma convergência elevada das preferências dos principais atores domésticos em prol de uma abordagem mais protetiva em relação ao regime de refugiados.

Este trabalho baseia-se em uma metodologia qualitativa, associada a uma análise histórica. Foram utilizados documentos normativos, literatura especializada e entrevistas com indivíduos que participaram da aprovação da Lei do Refúgio, já publicadas em acervos institucionais, como o CPDOC/FGV. O artigo divide-se em 3 seções: a) aportes teóricos a partir de literatura de Análise de Política Externa, notadamente a teoria da “poliarquia” de Helen Milner; b) instituições, interesses e informação no Brasil democrático; c) Considerações Finais.

Poliarquia: interesses, instituições e informação a partir da abordagem liberal de Milner

A disciplina de Relações Internacionais é estruturada em grandes debates acadêmicos pela literatura, notadamente o primeiro debate, o segundo, o terceiro e o quarto (Nogueira; Messari, 2005). Por muitas décadas, ao longo desses principais “debates”, o Estado foi considerado como um ator unitário, com seu processo político interno sendo desconsiderado por teorias como o realismo e o liberalismo, o neorrealismo e o neoliberalismo.

Os principais pressupostos da disciplina ainda centravam-se sobre questões como a anarquia, a capacidade material do Estado, a guerra, a paz e a cooperação internacional. Havia

exacerbado foco em questões de *high politics*, como segurança e economia, ademais de um pressuposto cientificista de tomar o Estado como ator unitário e homogêneo. Tais pressupostos foram ainda mais aprofundados com a inauguração do terceiro debate, também denominado debate estruturalista¹, o qual intensificou o entendimento do Estado como uma “caixa-preta” ou uma “bola de bilhar”, sumariamente excluindo unidades decisórias internas das análises políticas (Milner, 1997).

Apenas nos anos 1980² (Milner, 1997), a política doméstica voltou a aparecer de forma mais robusta por meio de tentativas de se abrir a “caixa preta” do Estado via análise dos tomadores de decisão, das legislaturas e dos grupos domésticos. Os agentes deixaram de ser os Estados como unidades fechadas, e a variável do “interesse nacional” passou a ser percebida como plural. A Análise de Política Externa (“APE”), portanto, surge como uma área de Relações Internacionais com grande foco em explicar como variáveis internas são capazes de explicar comportamentos dos Estados no nível internacional (Milner, 1997).

Suas abordagens, criadas a partir dos anos 1950, ganharam cada vez mais força com o fim da Guerra Fria, pois tornou-se evidente que o processo de formulação da política externa não dependia apenas da estrutura do Sistema Internacional, como defendiam os neorrealistas, mas do jogo político em nível doméstico (Gonçalves; Santos, 2021).

Particularmente importante para este trabalho é a teoria proposta por Helen Milner (1997) em seu livro *“Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations”*, no qual a autora pretende compreender por que nações cooperam entre si, e o que produz variações nessa cooperação³, ou seja, por quais motivos determinado Estado é

¹ Tal debate ocorreu nos anos 1970 entre o neorrealismo e o neoliberalismo, nas formas de, respectivamente, Joseph Nye e Keohane (1977) e Kenneth Waltz (1979).

² Nesse período, houve o surgimento de algumas teorias, como a Teoria da Paz Democrática (Michael Doyle, 1983), a Teoria dos Jogos de Dois Níveis (Putnam, 1988) e a teoria de Andrew Moravcsik

(“Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics”, 1997).

³ Milner (1997) caracteriza “cooperação” a partir de Keohane, aproximando-se da corrente teórica liberal. Para ela, “cooperação” é um processo de intercâmbio com dois elementos: a) os atores possuem um objetivo a ser atingido por meio da cooperação; b) o processo gera ganhos mútuos.

cooperativo em determinado assunto e pouco em outro(s). Para abrir a “caixa-preta” do Estado, Milner (1997) elabora alguns pressupostos: i) não há uma divisão entre política interna e externa, pois ambas estão intrinsecamente relacionadas. Líderes domésticos estão “jogando” nas arenas doméstica e internacional ao mesmo tempo; ii) o Estado não é unitário, tampouco hierárquico, mas poliárquico; iii) Executivo, Legislativo e grupos de interesse⁴ da sociedade são os três principais atores a serem analisados. Tais atores são minimamente racionais, ou seja, possuem objetivos e tentam alcançá-los da forma mais eficiente possível.

Em sua teoria, os Estados são poliárquicos, ou seja, os tomadores de decisão estão entre um “contínuo” entre a anarquia e a hierarquia. Cada Estado é composto por atores com preferências variadas que compartilham poder de decisão. Nem mesmo Estados autoritários, como a Alemanha de Hitler e a União Soviética de Stálin, teriam sido um Estado hierárquico em sua totalidade, pois algum grau de apoio interno deveria existir (Milner, 1997).

A poliarquia implica que nenhum grupo está no topo, assim o poder ou autoridade sobre uma decisão é partilhada, na maioria das vezes, de forma desigual. Gera-se, portanto, influência recíproca entre os atores internos e entre esses e o internacional. Três fatores influenciam a posição do Estado nesse contínuo entre anarquia e hierarquia: a) as preferências dos atores domésticos, b) as instituições políticas⁵ e c) a distribuição de informações entre os atores. Tais variáveis seriam capazes de explicar o quanto a tomada de uma decisão seria mais hierárquica ou menos hierárquica, ou seja, mais ou menos centralizada. Quanto mais hierárquica/centralizada, mais as preferências desse ator serão determinantes em uma política. (Milner, 1997).

Milner (1997) diferencia “interesses” de “preferências”, sendo aqueles imutáveis, pois são sempre a maximização da agência política (“*political office*”), enquanto estas são mutáveis, pois envolvem a escolha mais racional de cada ator para atingir seus interesses. As preferências são distintas, pois cada grupo é impactado de forma diferente por determinadas ações governamentais. É na interação estratégica doméstica desses atores e de suas preferências por meio da barganha e da negociação que se geram mudanças a nível nacional.

Se esses poderes se concentram no Executivo, a probabilidade de cooperação e os termos dessa dependerão mais profundamente das preferências desse ator. Nesse caso, há tendência a um modelo mais hierárquico e mais próximo do modelo do ator unitário e homogêneo. Por outro lado, se as regras de tomada de decisão são mais dispersas, tende a haver um caráter mais poliárquico ou até anárquico no país. Essa mesma lógica se repete no que tange a variável “informações”: se um grupo possui mais informação que outro, a decisão tenderá a assumir uma posição mais hierárquica. Assim, se, por exemplo, o Executivo possui mais informações, o modelo de ator unitário torna-se mais proeminente, e o acordo, provavelmente, vai refletir mais suas preferências (Milner, 1997).

Como conclusões, Milner (1997) entende que a cooperação internacional ocorre menos por um cálculo de ganhos relativos ou pelo medo da traição, como os realistas entendem, e mais pela distribuição doméstica dos impactos de uma política. Dessa forma, sua análise propõe uma crítica às teorias que consideram o Estado como um ator homogêneo, por desconsiderar o que acontece dentro dos Estados e suas consequências para o processo decisório.

⁴ Este trabalho não se propõe tratar de “grupos de interesse” nos exatos termos definidos por Milner (1997). Pelo cenário de redemocratização e de ampla participação de organizações não-governamentais no acolhimento de refugiados, optou-se pelo termo “sociedade civil”.

⁵ “Instituições” são simples regras de comportamento, especialmente sobre a tomada de decisões, as quais geram limitações ou regras capazes de moldar as interações humanas. Milner (1997) enfatiza o aspecto oficial dessas regras, ou seja, a capacidade de a sociedade criar regras socialmente aceitas e oficializá-las em normas jurídicas e institucionais, como uma Constituição.

Instituições, interesses e informações no processo de formulação da Lei brasileira de Refúgio

O processo de aprovação da Lei de Refúgio brasileira pode ser analisado por meio da teoria de Milner (1997). No período entre 1996 e 1997, ou seja, entre a apresentação do PL 1936 e a aprovação e conversão na L. 9.474/1997, percebem-se diversos atores em uma intensa interação estratégica. Nos termos da teoria de Milner (1997), os principais atores foram do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil, tais como o Secretariado da Cáritas, o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Todos realizaram interações estratégicas entre si, tendo como produto a aprovação da Lei brasileira de Refúgio.

A tramitação do PL 1936 evidencia um cenário poliárquico em termos de distribuição de poder⁶ das instituições. O processo iniciou-se com uma mensagem do Ministro da Justiça à Presidência da República em maio de 1996, na qual se dizia: "Submetemos à apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de lei, versando sobre os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951." ("Portal da Câmara dos Deputados", 2025).

Por meio da Mensagem 427/1996 (MSC 427/1996), a Presidência da República teve a iniciativa legislativa de apresentar o projeto de lei ordinária à Câmara dos Deputados ("CD"), casa legislativa responsável por dar início à votação de projetos de lei. Na análise de mérito do PL 1936, o Presidente da CD determinou que as Comissões de Direitos Humanos (CDH) e de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) seriam as responsáveis por analisar o texto da lei. No entanto, a CDH propôs emendas ao conceito de refugiado de forma a alargá-lo, as quais não foram aceitas pela CREDN. Por esse motivo, o PL 1936 foi ao Plenário da CD, o qual aprovou o PL 1936, tendo acolhido boa parte das sugestões apresentadas pela CDH. Posteriormente, a CD

enviou o PL ao Senado Federal ("SF"), onde as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) aprovaram o PL sem modificações.

Na sequência, o presidente do SF enviou o texto aprovado ao presidente da República para sanção, a qual ocorreu em julho de 1997, em cerimônia reservada, na presença do presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Dom Lucas Moreira Neves. A nova lei foi publicada no Diário Oficial da União no dia 23 de julho de 1997 (Milesi; De Andrade, 2010).

Percebe-se, portanto, um cenário altamente poliárquico na aprovação do PL 1936 com a participação de atores como o Ministro da Justiça, o Presidente da República, Relatores de, ao menos, três comissões na CD e de duas no SF, além do plenário de ambas as casas legislativas. Há, portanto, uma grande diversidade de atores participando desse processo, evidenciando um cenário com grande compartilhamento de poder decisório, sobretudo de iniciar uma agenda; modificar, ratificar ou vetar uma política e propor referendos públicos. Embora fosse um cenário poliárquico na análise das instituições, percebe-se que não se impediu um grande alinhamento das preferências domésticas do Executivo, Legislativo e de atores da sociedade civil em prol de uma lei de refúgio. Sugere-se, portanto, que, diferentemente do preconizado pela teoria de Milner (1997), tais atores tiveram preferências políticas convergentes e não necessariamente distintas.

Em relação aos interesses desses atores, a Acnur atuara diretamente no projeto de lei, tendo ela mesma elaborado a versão que foi enviada ao poder legislativo. Afirma Fischel de Andrade (2017) que o fim da ditadura militar, o fortalecimento das discussões sobre direitos humanos e o aumento da chegada de solicitantes de refúgio ao Brasil ensejaram um ambiente propício para a atuação da agência. Nesse período, essa teria fortalecido seu *lobby* no sentido de influenciar o Brasil a criar uma lei de

⁶ Milner (1997) traz quatro importantes "poderes" que as instituições podem conferir aos atores, quais sejam, os de: a) iniciar uma agenda, b) modificar uma política, c) ratificar ou vetar uma política e, por fim, d) propor

referendos públicos. A partir desses 4 elementos, determinados grupos podem ser favorecidos em detrimento de outros.

refugiados para fortalecer a estrutura jurídica e administrativa brasileira aos solicitantes de refúgio. À época, Fischel de Andrade era oficial de proteção da Agência da ONU e foi responsável *in propria persona* pela primeira versão do anteprojeto da lei do refúgio (Andrade, 2017, p. 73). O interesse da Acnur, portanto, seria o de criar uma legislação e um aparato administrativo domésticos de proteção aos refugiados no Brasil.

A Acnur teve grande respaldo de indivíduos no Brasil para criar uma lei de proteção ao refugiado, como Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, o qual assumiu a direção do Departamento de Estrangeiros do Ministério de Justiça e Segurança Pública (MJSP) em 1994. Em entrevista concedida ao CPDOC/FGV, Barreto menciona diversos motivos pelos quais o governo federal decidiu inserir-se no regime de proteção internacional aos refugiados. O entrevistado fala do aumento dos fluxos de imigração e emigração na década de 1990, além da necessidade de “manter o Brasil dentro de uma tradição brasileira de receber bem estrangeiros” e de manter “o tema migratório vinculado aos direitos humanos, ao direito administrativo, e não do direito penal” (“Segurança e cidadania: Memórias do Pronasci”, 2010, p. 148).

As preferências evidenciadas por Barreto no MJSP também foram refletidas em outros atores, como o Ministro de Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, e o próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em artigo daquele (1998), o autor afirma que o momento internacional na década de 1990 sugeria uma “crescente convergência no campo dos valores e das práticas políticas de democracia, direitos humanos, posição social da mulher, direitos da criança e das minorias, meio ambiente” (Lampreia, 1998, p. 5). Particularmente importante foi a Conferência de Viena, de 1994, a qual propôs aos países que elaborassem seus planos nacionais de direitos humanos (Lindgren-Alves, 2018).

Particularmente importante foi o próprio perfil do ex-Presidente FHC, um grande defensor do tema dos direitos humanos. Nas palavras de Lampreia, em entrevista documentada: “Fernando Henrique é uma pessoa de direitos humanos, é uma coisa que toca a ele; foi preso, não foi torturado, mas foi encapuzado, enfim, sofreu na carne; foi para o exílio e tudo mais.

Então, direitos humanos para ele é uma coisa importante (Lampreia, 2008, p. 237)”. O papel de FHC na aprovação do I PNDH e do PL 1936 foram motivos de grande orgulho do ex-presidente (Lampreia, 2008, p. 159). Pode-se afirmar, portanto, que o interesse do Executivo era o de reformular sua política externa de forma a adotar uma abordagem mais protetiva aos direitos humanos. Para tal, a aprovação do I PNDH e do PL 1936 foram de suma importância.

Legislativo e sociedade civil também tiveram uma convergência ímpar. Afirma Irmã Rosita Milesi e de Andrade (2010) que segmentos da sociedade civil já vinham refletindo e buscando caminhos para uma lei nacional que implementasse a Convenção de 1951 muito antes do PL 1936. A autora menciona, por exemplo, que diversos atores da Sociedade Civil enviaram cartas ao MJSP e ao MRE e mantiveram estreito contato com deputados e senadores.

Milesi (2010) cita entidades como o departamento de Direito e Cidadania do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (DDC/CSEM), dirigido pela própria Irmã Rosita Milesi; o Conselho Federal da OAB, na pessoa de Ernando Uchoa Lima; a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), comandada por Dom Raimundo Damasceno; o Secretariado da Cáritas Brasileira; a Sociedade Educadora e Beneficente do Sul (SEBS) e o Centro de Atendimento ao Migrante em Caxias do Sul, entre outras. Várias dessas ONGs estiveram presentes na audiência pública realizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados em 1996 acerca de uma nova lei do refúgio.

Como exemplo, em maio de 1996, houve carta do DDC/CSEM a Cristian Koch-Castro reafirmando o trabalho feito pela Acnur na evolução feita junto ao governo brasileiro em torno de uma legislação mais moderna de proteção aos refugiados. Outras cartas documentadas pela DDC/CSEM foram enviadas ao Ministro da Justiça - Nelson Azevedo Jobim -, e ao MRE, Lampreia, pedindo o alargamento do conceito de refúgio para englobar violações massivas de Direitos Humanos. Milesi menciona, também, a carta enviada por Dom Raimundo Damasceno de Assis, secretário-geral da CNBB, ao deputado Benito Gama, pedindo que fosse

dado regime de urgência ao PL 1936 na votação no plenário da CD.

O texto de Milesi também explica os frequentes contatos entre ela e deputados federais, como Pedro Wilson (integrante da CDH), Hélio Bicudo (presidente da CDH) e Flávio Arns (relator do PL 1936 na CDH). Tais contatos visavam debater ideias e apresentar sugestões à minuta de anteprojeto em elaboração no âmbito do Poder Executivo. Nesse processo, as emendas dadas ao PL 1936 por Pedro Wilson e Flávio Arns teriam sido todas em profunda sintonia com os anseios das entidades da sociedade civil e da própria CDH, sendo a ampliação do conceito um dos pontos fundamentais (Milesi; De Andrade, 2010, p. 38). O interesse de entidades da sociedade civil eram, em conclusão, pela rápida aprovação do PL e pelo alargamento do conceito de refúgio.

Por fim, acerca da variável “informação”, entende-se que, dado o compartilhamento decisório entre Executivo e Legislativo, ambos possuíam ampla informação sobre o processo do PL 1936. Por terem o controle formal sobre o processo legislativo, Executivo e Legislativo eram os poderes mais bem informados. Esse tipo de informação envolve previsões sobre a votação do PL, quem seriam os relatores em cada comissão na CD e no SF e informações sobre a tramitação do PL, dentre outras informações.

Por outro lado, a sociedade civil teve mais dificuldades em relação ao acesso ao acesso a essa informação. Embora esses grupos tenham tido amplo acesso à situação dos direitos humanos dos refugiados durante o regime militar, visto que foram essas entidades que acolheram a maior parte dos refugiados no Brasil, esses atores não tinham acesso ao processo legislativo como um todo. Nesse caso, Milner (1997, p. 22) entende que atores com desvantagem informacional possuem incentivos a encontrar soluções para conseguir mais informações.

Prova disso é o fato de que determinados indivíduos, como Rosita Milesi e Christian-Koch (representante da Acnur) iam semanalmente ou quinzenalmente ao Congresso Nacional para obter informações sobre com quem estava o PL e pressionar pelo andamento da lei. O objetivo desses atores era o de não deixar o PL cair em esquecimento (Milesi; De Andrade, 2010). Outra

forma desses atores lidarem com a menor disponibilidade de informações foi por meio de contatos com deputados e senadores para impactar o resultado do PL 1936, conforme visto acima.

Embora a sociedade civil tenha tido menos informações, a mesma conseguiu influenciar a aprovação do PL 1936. A pressão feita junto a deputados e senadores contribuiu para que o PL fosse votado em regime de urgência. Igualmente, tais grupos pressionaram por um conceito ampliado de refúgio, que abarcasse o Protocolo de Cartagena, de 1984, exatamente como ocorreu. Os deputados, sobretudo da CDH, teriam aceitado as sugestões de Milesi e da Acnur. Esse fato desafia a teoria de Milner, pois embora tivessem menos informação, tais grupos impactaram frontalmente o PL 1936.

Considerações finais

Esse artigo partiu da pergunta de como foi a interação estratégica entre os principais atores no Brasil da redemocratização acerca da Lei do Refúgio (L. 9474/1997). Para tal, a teoria de Helen Milner foi essencial, pois parte da premissa de que os Estados são poliárquicos. O grau de poliarquia seria definido com base na interação estratégica do Executivo, com o Legislativo e com a sociedade civil, ou seja, na negociação entre suas preferências políticas e, também, nas instituições políticas.

Observou-se que, em termos de instituições, no Brasil, há um processo político descentralizado para aprovação de leis, sendo um processo complexo que envolve diversos atores do Executivo - como o Presidente -, e do Legislativo - como as Comissões Internas e o próprio Plenário das Casas Legislativas.

A análise de fontes primárias e secundárias levou ao entendimento de que houve convergência de preferências dos três atores (Executivo, Legislativo e Sociedade Civil). Indivíduos como FHC, Lampreia e Paulo Barreto atuaram em estreita colaboração com a Acnur em prol de uma nova legislação brasileira. Igualmente, indivíduos com participação essencial no processo legislativo, como determinados membros da CDH da Câmara dos Deputados (Hélio Bicudo, Flávio Arns e Pedro Wilson),

atuaram em sintonia com a Sociedade Civil. Essa, por sua vez, promoveu importante *lobby* na aprovação da lei, seja com a Irmã Rosita, com Dom Raymundo Damasceno, Dom Paulo Evaristo Arns e outras entidades da sociedade civil, sobretudo ligadas à Igreja, como a Cáritas Arquidiocesana.

Entretanto, a análise do processo que levou à aprovação da Lei 9.474/1997 revela uma particularidade importante em relação ao modelo de Helen Milner (1997). De fato, o arranjo institucional brasileiro era marcadamente poliárquico. Todavia, ao contrário do que a teoria sugere, isto é, disputas distributivas intensas decorrentes da multiplicidade de atores e preferências, observou-se uma elevada convergência em torno da necessidade de uma lei ampla de proteção aos refugiados. O caso brasileiro, portanto, mostra que a poliarquia não implica necessariamente fragmentação ou bloqueio decisório, pois, em determinados contextos históricos, como a redemocratização, a valorização dos direitos humanos nos anos 1990 e um grande alinhamento de preferências, a dispersão institucional, aparentemente, foi pouco determinante na formação de consensos.

Embora esse artigo tenha privilegiado os pontos de convergência entre Executivo, Legislativo e Sociedade Civil, não se podem ignorar vozes dissonantes e contrárias à ampliação do conceito de refugiado⁷. Tais resistências, ainda que minoritárias e incapazes de travar o processo legislativo, indicam que a Lei de Refúgio resultou também de negociações que acomodaram ou neutralizaram tais posições. Esse estudo caberá a trabalhos futuros.

Referências

ACNUR. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. **ACNUR**, 28 jul. 1951. Disponível em:

⁷ Alguns indivíduos dissonantes foram o próprio Ministro da Justiça, Nelson Jobim, e o deputado Rommel Feijó. Aquele teria enviado carta à Irmã Rosita sobre a impossibilidade de se ampliar o conceito de refúgio no Brasil devido ao fato de o país não ser

<<https://www.acnur.org/br/convencao-de-1951>>. Acesso em: 21 ago. 2025.

ACNUR. Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. **ACNUR**, 1967. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2025.

ALMEIDA, Guilherme de Assis. O Direito de Asilo e a Constituinte de 1987-88. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de; POGREBINSCHI, Thamy (Orgs.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1ª ed. Brasília: Acnur/Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 21 ago. 2025.

BRITTO, Ângela; FERREIRA, Marieta de Moraes (ORGS.). **Segurança e cidadania: Memórias do Pronasci**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais**. Tradução Luiz Alberto Figueiredo Machado. 2. ed. Brasília: Ed. da UnB/IPRI, 2001

ELMAN, Colin. Realism. In: WILLIAMS, Paul (Ed.). **Security Studies: an introduction**. Reprinted ed. London New York, NY: Routledge, 2010.

signatário da Declaração de Cartagena à época. Explicação semelhante foi dada por Rommel Feijó, relator do PL 1936 na Comissão de Defesa Nacional e Relações Exteriores, em seu parecer.

Entenda o processo legislativo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo>>. Acesso em: 7 ago. 2025.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/Acnur, 2017.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; DOS SANTOS, Nathan Oliveira. Do avanço ao recuo: a Política Externa estadunidense para Cuba nos governos Obama e Trump. **Carta Internacional**, v. 16, n. 3, p. 27, 2021.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 5–17, dez. 1998.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Depoimento Luiz Felipe Lampreia, **CPDOC**, 2008. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/luiz-felipe-lampreia-ii>>. Acesso em: 7 ago. 2025

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A Década das Conferências**. 2ª ed. Brasília: Funag, 2018.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513–553, 1997.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz**. Tradução: Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. **Power and interdependence**. 2º ed. Nova Iorque: Harper Collin, 1989.

Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197881>>. Acesso em: 11 out. 2025.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147–174, jun. 2010.

TEIXEIRA, Carla Noura. **Manual de direito internacional público e privado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. E-book. (1 recurso eletrônico), il. ISBN 9786553624511. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9786553624511>. Acesso em: 7 ago. 2025.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Berkeley: Addison-Wesley Publishing Company, 2009.

Resumo

Este artigo analisa como a interação entre Executivo, Legislativo e sociedade civil levou à aprovação da Lei de Refúgio de 1997. Utilizou-se o modelo liberal de Helen Milner (1997), o qual entende o Estado como poliárquico, composto por múltiplos atores com preferências e informações diversas. A pesquisa, de caráter qualitativo e histórico, desafia a teoria de Milner (1997), pois conclui que, apesar da dispersão institucional, houve alta convergência de interesses em torno de uma legislação protetiva aos refugiados. Igualmente, evidencia que, embora houvesse informação assimétrica por parte da sociedade civil, a mesma influenciou diretamente o PL 1936, tendo suas preferências atendidas.

Palavras-chave: poliarquia; normas; refúgio

Abstract

This article analyzes how interactions among the executive, the legislature, and civil society culminated in the adoption of the 1997 Refugee Law. It draws on Helen Milner's (1997) liberal model, which conceptualizes the state as a polyarchic arena composed of multiple actors with heterogeneous preferences and access to information. Using a qualitative and historical approach, the article revisits and challenges Milner's framework by showing that, despite institutional fragmentation, there was a high degree of interest convergence around the enactment of refugee-protective legislation. It also demonstrates that, even under conditions of informational asymmetry, civil society exerted a direct influence on Bill No. 1936, and that its core preferences were ultimately reflected in the final law.

Keywords: polyarchy, norms, refuge

A CREDN E A AUTONOMIA DE ATIVISMO PARLAMENTAR BRASILEIRO EM MATÉRIA DE POLÍTICA EXTERNA, NO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

THE FOREIGN RELATIONS AND NATIONAL DEFENSE COMMISSION, AND THE AUTONOMY OF BRAZILIAN PARLIAMENTARY ACTIVISM IN FOREIGN POLICY MATTERS DURING BOLSONARO GOVERNMENT (2019-2022)

Leonardo Carvalho Braga

Doutorando em Relações Internacionais (PPGRI/UERJ). Mestre em Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio). Bacharel em Relações Internacionais (UNESA). Professor dos Cursos de Relações Internacionais do Centro Universitário IBMR e da Faculdade Mackenzie Rio.

Introdução

A pesquisa tem por objeto de estudo a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados (CREDN), no Governo Bolsonaro (2019-2022). Nossa **variável dependente** é a autonomia de ativismo parlamentar brasileiro da CREDN em matéria de política externa, no Governo Bolsonaro (2019-2022) e nossa **variável independente**, origem político-ideológica dos requerimentos de solicitação das audiências públicas da CREDN, no Governo Bolsonaro (2019-2022). Observe-se que o ano de 2020 não apresenta relatório, no site da CREDN.

Nos estudos legislativos, o papel das Comissões é trazido à tona em obras de autores norte-americanos, a partir da década de 1960, e repercutem na produção literária no Brasil para fins de aproximação do fenômeno próprio das Comissões. Textos norte-americanos incontornáveis na área são de autoria de Schlesinger (1966), Polsby (1968) e Fenno (1987), com os chamados estudos pioneiros. Sinteticamente, essas três obras dão conta do que seja o Legislativo americano na perspectiva institucionalista vinculando o comportamento do parlamentar ao conjunto de regras institucionais de funcionamento do Congresso americano, tratando, igualmente, das motivações do parlamentar do ponto de vista da escolha racional.

A literatura norte-americana produz efeitos na Academia brasileira, que lança suas apreensões sobre o tema em obras de referência a partir da década de 1970 em diante. No Brasil,

ganham destaque as contribuições de Leopoldi (1972; 1973), Abranches & Soares (1973) e Astiz (1975). Tais obras dedicam-se a apresentar e analisar o comportamento do Legislativo brasileiro à luz das incidências do pensamento norte-americano e da semelhança do funcionamento do Congresso entre os dois países (EUA e Brasil). Contribuições mais recentes sobre o Legislativo brasileiro ficam por conta de Lemos (2001) e Amorim Neto & Santos (2003), ambos na perspectiva distributiva; Santos (2003) e Diniz (2005), todos dentro da perspectiva partidária do institucionalismo e, por fim, Santos (2011), na perspectiva informacional.

O **objetivo geral** que move nosso estudo é aquele de investigar o peso de orientação político-ideológica mais à esquerda ou mais à direita do espectro político-partidário no mecanismo de audiência pública, da CREDN como medida de autonomia de ativismo parlamentar brasileiro, no Governo Bolsonaro (2019-2022). Este objetivo é seguido por outros, **específicos**, quais sejam, (a) mapear e classificar quantitativamente as ocorrências anuais de audiências públicas, na CREDN, no Governo Bolsonaro (2019-2022) e (b) analisar qualitativamente (natureza dos temas e origem político-ideológica dos requerimentos, no Governo Bolsonaro (2019-2022).

A **pergunta** de partida deste trabalho é: de que maneira o mecanismo de audiência pública da CREDN manifesta autonomia de ativismo parlamentar brasileiro em matéria de política externa, no Brasil, no Governo Bolsonaro (2019-2022) vinculando temas e requerimentos à

posição do Governo? Como **hipótese**, partimos do pressuposto que as Comissões parlamentares e, então, a CREDN, tendem a seguir orientações de debates e requerimentos pró-governo em temas de política e que, portanto, a autonomia da CREDN é pequena.

Esse trabalho repousa sua **justificativa** de que há pouca investigação sobre a relação entre Poder Legislativo e Poder Executivo no Brasil e, em especial, em matéria de política externa. De modo geral, os estudos desenvolvidos apontam a relação entre Executivo e Legislativo, o papel das Comissões Parlamentares e o Presidencialismo de coalização, mas tratam ainda bem pouco do tema de política externa, como apontam Fares (2005), Ribeiro (2018) e Spohr (2020). Assim, analisar ativismo político parlamentar brasileiro em matéria de política externa apoia na observação daqueles temas de maior sensibilidade ao debate político e daqueles mais isentos e a relação com os mecanismos de supervisão parlamentar utilizados em função disso, oportunizando repensar estratégias de interação política entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Fundamentamos nosso **apoio teórico** na literatura de Análise de Política Externa e de Estudos Legislativos na literatura americana e brasileira. Referências fundamentais para este trabalho são as contribuições que versam sobre a teoria institucionalista acerca da organização e do funcionamento do Congresso (americano) nas obras de Fenno (1987) e Diermeier & Krehbiel (2003). O debate que se estabelece dá-se entre as perspectivas *distributivista* – Mayhew (2004), Weingast & Marshall (1988), Kiewiet & McCubbins (1991) e Limongi (1994) – e *partidária* – em Kiewiet & McCubbins (1991). Fundamentalmente, o debate gira em torno das condições de envolvimento – seguindo a teoria da firma – das Comissões parlamentares na agenda política. Em que pese a grande variedade dos objetos próprios de cada pesquisa desenvolvidas pelos autores a partir do tema da política externa brasileira e o Legislativo nacional, as contribuições brasileiras ficam por conta das obras de Diniz & Ribeiro (2008), Lemos (2010), Anastasia (2012), Ribeiro (2018), Spohr (2019; 2020) e Santos (2022).

Do **ponto de vista metodológico**, optamos por análise qualitativo do fenômeno que observamos: quantificar as audiências públicas da

CREDN e as classificar de acordo com seus requerentes no espectro político-partidário mais à esquerda ou à direita. Isso se dará pelo estudo de caso das audiências públicas no Governo Bolsonaro (2019-2022) e que nos levará à percepção de validade de método indutivo quando da experiência particular possamos derivar entendimento geral sobre autonomia da CREDN para outros governos.

A escolha pelo recurso de audiências públicas parece-nos oportuno porque manifesta de modo menos incisivo o exercício de ativismo parlamentar em política externa expresso nas votações de projetos da CREDN junto ao plenário. Ao contrário, é exatamente no exercício subjetivo de propor temas de discussão e ações dentro da CREDN que também reside ativismo parlamentar em política externa e não apenas nas grandes questões a serem votadas. Isso manifesta o grau de aprofundamento do interesse parlamentar em política externa, desde suas ações mais simples (ou inofensivas).

Cabe, ainda, destacar um ponto de atenção, aqui: ao tratarmos de direita e de esquerda como rótulos político-partidários, entendemos aqui a distribuição de partidos políticos seguindo a visão clássica, desde a Revolução Francesa quando os jacobinos representavam a esquerda (mais revolucionária e radical) e os girondinos, a direita (mais liberal e conservadora) e os seus reflexos na manifestação político-partidária brasileira contemporânea.

Considerações teóricas definidoras: o institucionalismo e o comportamento parlamentar

A literatura clássica sobre comportamento parlamentar tem origem na experiência americana e utiliza o institucionalismo como ferramenta teórica para compreender o Congresso dos Estados Unidos a partir da Teoria da Firma (Coase, 1937). Essa abordagem entende o Congresso como uma organização que reage a uma lógica de oferta e demanda entre políticos e eleitores, guiada por incentivos racionais, especialmente pela busca de reeleição (Fenno, 1987; Diermeier & Krehbiel, 2003).

A primeira vertente do institucionalismo é a distributivista, predominante entre as décadas

de 1970 e 1980, que interpreta o comportamento parlamentar como troca de benefícios entre atores políticos (Limongi, 1994). Nessa visão, os congressistas são “empreendedores políticos” interessados em garantir apoio eleitoral. As Comissões parlamentares funcionam como arenas de especialização e visibilidade, permitindo que os legisladores conquistem prestígio e consolidem conhecimento técnico, o que fortalece suas chances de reeleição.

Essa perspectiva pressupõe uma certa abdicação coletiva, na qual o Congresso delega às Comissões a elaboração da agenda e a preparação de projetos para votação em plenário (Fenno, 1987). No entanto, essa lógica foi criticada pela segunda vertente do institucionalismo: a partidária. Essa nova abordagem, desenvolvida nos anos 1990, argumenta que os partidos políticos desempenham papel central na formulação da agenda legislativa e na dinâmica interna das Comissões (Kiewiet & McCubbins, 1991).

Segundo a perspectiva partidária, o processo nas Comissões não representa abdicação, mas delegação de poder. Os partidos utilizam as Comissões como instrumentos de controle político, manutenção de identidade ideológica e articulação com o Executivo. Entretanto, ao delegarem funções a seus membros, enfrentam o dilema agente-principal: o partido (principal) perde parte do controle sobre o comportamento do parlamentar (agente), que passa a deter informações privilegiadas e poder decisório.

Apesar desse risco, Kiewiet & McCubbins (1991) concluem que os partidos são fundamentais para o funcionamento das Comissões e para a estrutura do Congresso. São eles que sustentam ideologicamente os parlamentares e determinam a composição das Comissões de acordo com sua força política. Assim, o ambiente partidário molda o comportamento legislativo e faz das Comissões reflexos da identidade e dos interesses partidários, mais do que espaços de ação individual.

A contribuição brasileira ao debate

Embora a literatura sobre a relação entre o Legislativo e a política externa brasileira ainda seja reduzida, ela é cada vez mais diversificada. Tradicionalmente, o Congresso era visto como um ator irrelevante, limitado a ratificar as decisões do Executivo. No entanto, estudos recentes mostram que essa visão é incompleta. Mesmo com restrições institucionais, o Legislativo dispõe de instrumentos próprios de atuação e pode influenciar o processo decisório em diferentes fases. O trabalho de Anastasia et al. (2012) é um marco nesse debate, ao demonstrar que os parlamentares brasileiros possuem mecanismos institucionais para intervir na política externa quando há interesse político.

No tempo ex ante, ou seja, antes de o Executivo encaminhar uma proposta formal, deputados e senadores utilizam estratégias de sinalização política, como Indicações Parlamentares e consultas à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Esses instrumentos permitem influenciar preventivamente as decisões presidenciais e afirmar as prerrogativas do Congresso em temas de política externa. Assim, o Legislativo atua não apenas de forma reativa, mas também proativa, moldando o debate antes mesmo da formalização das propostas.

No tempo ex post, durante a tramitação das matérias, o Congresso exerce poder deliberativo e de veto por meio dos Projetos de Decreto Legislativo (PDLs). Essa fase evidencia a capacidade de o Legislativo modificar ou bloquear decisões do Executivo. O modelo dos “jogos de dois níveis” (Putnam, 1988) ajuda a compreender essa dinâmica, mostrando que a política externa é resultado da interação entre pressões internacionais e domésticas. No caso brasileiro, o Legislativo funciona como canal de transmissão dessas pressões internas, tornando a política externa um campo de disputa política.

Para Lemos (2010), essa relação é de “delegação controlada”: o Legislativo delega ao Executivo a condução da política externa, mas mantém mecanismos de fiscalização e veto. O alto índice de aprovação de tratados (cerca de 90%) não indica passividade, mas sim controle político e técnico. Em muitos casos, o Congresso aprova com reservas ou condicionantes, especialmente

em temas econômicos, orçamentários e de soberania, revelando vigilância e assertividade institucional.

Na mesma linha, Ribeiro (2018) analisa a atuação do Legislativo entre 2008 e 2015 e conclui que há delegação de autoridade, e não abdicação. Seus dados mostram que o índice de sucesso presidencial em política externa foi de 95,8%, com tramitação mais rápida das propostas do Executivo. Essa eficiência reflete um contexto de cooperação e pragmatismo político, em que o Legislativo apoia as iniciativas presidenciais, mas preserva seu papel fiscalizador e sua capacidade de veto.

Por fim, Spohr (2019) destaca o papel do Senado na sabatina de diplomatas, mostrando que, embora a maioria das indicações seja aprovada, há espaço para disputa política e supervisão institucional. O Legislativo, ao impor limites e condições, fortalece o poder de barganha do Brasil em negociações internacionais. Assim, os estudos convergem para uma conclusão comum: o Congresso Nacional é ativo e estratégico na política externa, contribuindo para torná-la mais plural, transparente e democrática, ao equilibrar o poder do Executivo e ampliar a legitimidade das decisões internacionais.

O caso da CREDN da Câmara dos Deputados no Governo Bolsonaro (2019-2022)

Dentre as atribuições da CREDN cabe debater e votar temas sobre “relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais (e) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro” (CREDN, 2025). Aqui, chama nossa atenção a sensibilidade desses que são os dois primeiros itens na lista de atribuições da CREDN em função da possibilidade

de amplitude político-ideológica e de atuação parlamentar em matéria de política externa.

A seguir, passamos sobre a apresentação e a análise das atividades da CREDN de audiências públicas durante o Governo Bolsonaro (2019-2022)¹ com o intuito de investigar a hipótese apontada para questão levantada inicialmente, qual seja, a de que as Comissões parlamentares e, então, a CREDN, tendem a seguir orientações de debates e requerimentos pró-governo em temas de política e que, portanto, a autonomia da CREDN é pequena.

Recuperamos aqui as apreensões sobre o papel dos partidos políticos no exercício das comissões na literatura sobre o Congresso americano. No Brasil, o exercício se dá de modo semelhante: o partido político acaba assumindo papel relevante na condução dos assuntos da Comissão (SPOHR, 2019) Em que pese o interesse da reeleição dada a literatura clássica, se pensarmos que todo e qualquer parlamentar desejará sua reeleição o que será que explica a maior dedicação de uns em detrimento dos outros: o partido político.

Menos problemático ou mesmo fora de nossa análise está o dilema de Madison. O que importa para fins de nossa análise é compreender que há direta ascensão do partido sobre o parlamentar que justifica que os temas propostos para debate nas CREDN mediante requerimento sejam, ainda que mobilizados por indivíduos, motivados por orientação político-ideológica na qualidade dos partidos políticos. Isso justifica a mobilização de tais temas e a busca por manutenção de relevância do partido na Comissão, no nosso caso, na CREDN.

A tabela abaixo manifesta o nível de envolvimento político-partidário tanto na proposição dos temas a serem debatidos nos requerimentos submetidos que solicitaram as audiências, como as origens de vinculação

¹ Do ponto de vista metodológico, entendemos a importância de estender o tempo a ser investigado a fim de procurar por variações de comportamento da própria CREDN. Em que pese o menor escopo a que nos destinamos aqui a cumprir, segue este trabalho como fôlego inicial e, portanto, ciente de suas próprias

limitações. Igualmente, dedicamo-nos, exclusivamente, à CREDN, da Câmara dos Deputados, e não contemplamos a análise da CRE, do Senado Federal. Novamente, justifica-se como exercício de aproximação ao tema.

ideológica dentro do espectro político-partidário entre esquerda e direita².

Quadro 1 - Quadro Comparativo de audiências públicas na CREDN por origem político-ideológica do(s) requerente(s), por ano.

TEMA GERAL	2019 QTD. AUDIÊNCIAS	2021 INICIATIVA	2022 QTD. AUDIÊNCIAS	INICIATIVA	QTD. AUDIÊNCIAS	INICIATIVA
CONDUÇÃO GERAL DA PEB	3	Esquerda	3 2	Esquerda Direita	3	Esquerda
SOBERANIA	4 1	Esquerda Direita	1 1	Esquerda Direta	-	-
DEFESA	3 2	Esquerda Direita	5 1 2	Esquerda Mista Direita	2 1	Esquerda Direita
C&T	1 1 2	Esquerda Mista Direita	1	Esquerda	1	Esquerda
COMÉRCIO	1	Direita	-	-	-	-
Total	18		16		7	
Esquerda	11 (61%)		10 (62%)		6 (85%)	
Mista	1 (6%)		1 (7%)		0 (0%)	
Direita	6 (33%)		5 (31%)		1 (15%)	

Fonte: Adaptado pelo autor dos relatórios anuais da CREDN (2019, 2021, 2022).

Como pode ser visto na tabela acima, agregamos as audiências em grandes temas para dar maior objetividade de análise. Assim, o fizemos identificando cinco temas: (1) condução geral de política externa brasileira – quando não havia tema específico que pudesse ser agregado a outro tema maior, (2) soberania, especialmente referente a temas estratégicos de relações exteriores que impactam recursos nacionais, como exploração de recursos naturais, (3) defesa, em relação a assuntos de fronteira, narcotráfico e segurança nacional; (4) ciência e tecnologia, seja nas áreas de educação ou de comunicação e (5) comércio, na relação com parcerias internacionais. E a análise indica o que se segue.

Em que pese o Governo Bolsonaro estar situado à direita do espectro político-partidário, o maior número de requerimentos aceitos que oportunizaram audiências públicas, em todos os anos, foram originados por requerentes mais à esquerda do espectro político-partidário. Incríveis índices superiores a 60% em 2019 e 2021 indicam que as audiências públicas foram originadas em requerimentos de componentes da CREDN mais à esquerda do espectro político-ideológico. Em 2022, esse percentual alcança 85%.

A implicação que tiramos disso é a de que a hipótese indicada não se sustenta: a de que a autonomia da CREDN no debate de temas de política externa estaria vinculada à orientação político-ideológica do Governo Bolsonaro (2019-

² A tabela que se mostra leva em consideração a filiação político-partidária dos componentes da CREDN e a submissão do requerimento para as audiências, em que se identifica seu proponente e sua respectiva filiação político-partidária de esquerda ou de direita. Essas são informações públicas constantes dos relatórios anuais da CREDN e disponíveis em seu endereço eletrônico:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/relatorios-de-atividades>. Assim, o movimento de pesquisa foi aquele de identificar o proponente da audiência e sua filiação político-partidária a fim de atribuir a classificação “esquerda” ou “direita”.

2022). Isso significa dizer que a CREDN goza de significativo grau de autonomia na proposição de agenda e temas em matéria de política externa brasileira. Portanto, ao contrário do que o senso comum poderia indicar sobre a ingerência ou envergadura do Executivo sobre o Legislativo, no Governo Bolsonaro (2019-2022), os parlamentares pertencentes mais à esquerda do espectro político-ideológico e político-partidário tiveram papel mais atuante na CREDN dado o número de audiências que tiveram aprovados após submissão dos respectivos requerimentos. Isso talvez possa ser explicado exatamente pela mobilização de integrantes de partidos de esquerda no governo Bolsonaro em função da vigilância e proteção de interesses que não ficassem subordinados àqueles do governo. E o que explica isso?

Isso não pode estar isolado da análise do contexto político-ideológico e político-partidário por que passa o Brasil, nos últimos anos. Assim, a elevada politização dos temas, inclusive aqueles de política externa, leva à maior mobilização da CREDN por parte da oposição como modo de pressionar, polarizar e levar o Governo Bolsonaro a posição de exposição menos oportuna. Isso poderia ser mais explorado por você à luz da literatura de APE apresentada acima.

Considerações finais

Nosso trabalho procurou investigar o grau de autonomia do ativismo parlamentar em matéria de política externa a partir da CREDN no Governo Bolsonaro. Cumprimos o objetivo geral a partir dos dados quantitativos e qualitativos, o peso de orientação político-ideológica mais à esquerda ou mais à direita do espectro político-partidário no mecanismo de audiência pública, da CREDN. Os objetivos específicos foram alcançados, quais sejam, (a) mapear e classificar quantitativamente as ocorrências anuais de audiências públicas, na CREDN, no Governo Bolsonaro (2019-2022) e (b) analisar qualitativamente a natureza dos temas e origem político-ideológica dos requerimentos, no mesmo governo, também foram alcançados a contento.

Na sequência, nossa pergunta “de que maneira o mecanismo de audiência pública da CREDN manifesta autonomia de ativismo

parlamentar brasileiro em matéria de política externa, no Brasil, no Governo Bolsonaro (2019-2022) vinculando temas e requerimentos à posição do Governo?” é respondida. A apreensão inicial era a de que o Governo Bolsonaro possuía envergadura muito grande no funcionamento da CREDN. Como recorte dessa envergadura, analisamos um dos instrumentos da CREDN – as audiências públicas – a fim de sustentar nossa hipótese.

Os resultados da pesquisa, no entanto, indicaram que a hipótese não se sustenta: a autonomia do ativismo parlamentar brasileiro em matéria de política externa é significativamente grande na condução da CREDN, no Governo Bolsonaro (2019-2022). A negação da hipótese aponta, por sua vez, para duas direções que orientarão estudos futuros. Em primeiro lugar, ampliar o leque analítico em termos de tempo e investigar se este mesmo fenômeno é observado em relação a outros governos, ainda no século XXI, no Brasil. Em segundo lugar, geramos a expectativa de, em função do que se puder investigar a partir do que acabou de ser dito, como proposta para pesquisas futuras, verificar se ao grau de autonomia das CREDN corresponde processo de parlamentarização da política externa brasileira e da política doméstica em geral, ao contrário daquilo que o Brasil experimentou viver por algum tempo na sequência da redemocratização a partir do final dos anos 1980, o chamado presidencialismo de coalização.

Referências:

ABRANCHES, Sergio; SOARES, Gláucio. As funções do Legislativo. **Revista de Administração Pública**, v.7, n.1, p.73-116, 1973.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. The inefficient secret revisited: the legislative input and output of Brazilian deputies. **Legislative Studies Quarterly**, v. 28, n.4, p. 661-698; 2003.

ANASTASIA, Fátima et al. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras. **Contexto Internacional**, Vol.34, Nº 2, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000200008>. Acesso em: 25 jun. 2025.

ASTIZ, Carlos A. O papel atual do Congresso brasileiro. In: Almeida, Candido Mendes de (Org.). **O Legislativo e a tecnocracia**. Rio de Janeiro: Imago. 1975. (p. 5-30).

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. RELATÓRIOS DE ATIVIDADES. 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. 3ª ed. Coleção Constituições Brasileiras, Volume VII. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics*, v.15, issue 2, 2003.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, v.48, n.1, p. 62-80; 2005.

_____. RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate. *Brazilian Political Science Review*, 2 (2), 2008. Disponível em: [The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate](#). Acesso em: 25 jun. 2025.

FARES, Seme Taleb. Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa). Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/681>. Acesso em: 05 out. 2025.

FENNO, Richard. Congressmen in Committees. In MCCUBBINS, Matthew D.; SULLIVAN, Terry (Ed.). **Congress: structure and policy**. Cambridge University Press, 1987.

KIEWIET, Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

LEMONS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados*, v.44, n.3, p. 561-630; 2001.

_____. Brazilian congress and foreign affairs: abdication or delegation? **GEG Working Paper**, No. 2010/58, 2010. Disponível em: [EconStor: Brazilian congress and foreign affairs: Abdication or delegation?](#) Acesso em: 25 jun. 2025.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Carreira política e mobilidade social: o Legislativo como meio de ascensão social. *Revista de Ciência Política*, v.7, n. 2, p. 83-95, 1973.

_____. Sobre as funções do Legislativo. *Revista de Ciência Política*, v6, n.2, p.115-129. 1972.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, N° 2, 1993. Disponível em: [\(PDF\) Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination](#). Acesso em: 25 jun. 2025.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. Yale University Press, 2004.

RAUNIO, Tapio; WAGNER, Wolfgang. *Legislatures, political parties, and foreign policy*. In: KAARBO, Juliet; THIES, Cameron G. (Eds.). **The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2024.

RIBEIRO, Pedro Feliú. O Legislativo e a Política Externa Brasileira (2008 a 2015). In: DESIDERÁ NETO et al (orgs.). *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília: Ipea: Funag, 2018. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/001-Livro.pdf>. Acesso em: 05 out. 2025.

SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora da UFMG; 2003.

_____; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris; 2011.

SANTOS, Vinicius Silva dos. Disputas e Dissonâncias na Política Externa Brasileira: Presidentes, Burocracia e o Legislativo na Nova República. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2022.

SPOHR, Alexandre Piffero. O papel do poder legislativo na política externa brasileira: estudos acerca dos instrumentos do Congresso Nacional. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/213071>. Acesso em: 05 out. 2025.

_____. Parliamentary Supervision of Brazilian Foreign Policy: An analysis of Approval of Authorities. **Brazilian Political Science Review**, 13 (3), 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201900030004>. Acesso em: 25 jun. 2025.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**, v. 96, n. 1, p.132-163, 1988.

Resumo

A literatura sobre Análise de Política Externa (APE) evoluiu desde o período pós-Guerra Fria, destacando o papel do Poder Legislativo nos processos decisórios. Este artigo analisa o ativismo parlamentar em política externa no Brasil por meio da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados durante o governo Bolsonaro (2019-2022). Embora o Poder Executivo tenha historicamente concentrado a condução da política externa, o Poder Legislativo possui prerrogativas constitucionais relevantes, como a ratificação de tratados e a participação em comissões temáticas. Este estudo, empregando uma abordagem quali-quantitativa, examinou as solicitações de audiências públicas da CREDN, identificando a orientação ideológica de seus proponentes. Os resultados contradizem a hipótese de alinhamento da Comissão com o governo: a maioria das solicitações partiu de parlamentares de esquerda, chegando a 85% em 2022. Conclui-se que a CREDN demonstrou significativa autonomia, revelando que o Poder Legislativo pode exercer um papel de liderança na política externa, mesmo sob governos centralizadores.

Palavras-chaves: Análise de Política Externa; Poder Legislativo; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional; Governo Bolsonaro; Ativismo Parlamentar.

Abstract

The literature on Foreign Policy Analysis (FPA) has evolved since the post-Cold War era, highlighting the role of the Legislative branch in decision-making processes. This article analyzes parliamentary activism in foreign policy in Brazil through the Foreign Relations and National Defense Commission (CREDN) of the Chamber of Deputies during the Bolsonaro Government (2019–2022). Although the Executive branch has historically concentrated the conduct of foreign policy, the Legislative branch possesses relevant constitutional prerogatives, such as the ratification of treaties and participation in thematic commissions. This study, employing a quali-quantitative approach, examined CREDN's requests for public hearings, identifying the ideological orientation of their proponents. The results contradict the hypothesis of the Commission's alignment with the government: the majority of requests came from left-wing parliamentarians, reaching 85% in 2022. It is concluded that the CREDN demonstrated significant autonomy, revealing that the Legislative branch can exercise a leading role in foreign policy, even under centralizing governments.

Keywords: Analysis of Foreign Policy; Legislative Branch; Committee on Foreign Relations and National Defense; Bolsonaro Government; Parliamentary Activism.

FORÇAS SOCIAIS, IDEOLOGIA E PODER: A POLÍTICA NUCLEAR NORTE-COREANA EM PERSPECTIVA CRÍTICA

SOCIAL FORCES, IDEOLOGY, AND POWER: A CRITICAL EXAMINATION OF NORTH KOREA'S NUCLEAR POLICY

Quézia Silva Costa

Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio Janeiro (PPGRI-UERJ) e Bacharel em Relações Internacionais pelo Unilasalle-RJ

Introdução

A Análise de Política Externa (APE), enquanto um subcampo das Relações Internacionais, tem sido marcada por abordagens tradicionais que explicam as decisões e comportamentos estatais a partir de uma lógica de racionalidade limitada que enfatiza escolhas de líderes em benefício do Estado. Ainda que privilegie distintos níveis de análise, essa abordagem tende a relegar processos históricos e sociais. Em contrapartida, as abordagens críticas problematizam esses limites ao exporem os discursos e pressupostos que naturalizam o *status quo*, incorporando a historicidade, as relações sociais e as estruturas de poder que condicionam identidades, percepções de segurança e práticas de política externa. Ao situar o debate no âmbito da Análise de Política Externa, a perspectiva crítica evidencia a limitação das abordagens tradicionais, centradas em modelos de racionalidade e no cálculo estratégico dos líderes. No caso norte-coreano, tais interpretações tenderiam a restringir a nuclearização a um movimento reativo diante de ameaças externas, especialmente dos Estados Unidos (Beasley; Donnelly; Hom, 2023; Teschke, 2023).

Nesse debate, Robert Cox (1981) representa um marco fundamental ao afirmar que “toda teoria é para alguém e para algum propósito”¹ (p. 128), evidenciando que teorias emergem de experiências históricas e contextos políticos, carregando em si vieses que refletem relações de poder. Dessa forma, sua perspectiva desloca o foco das lideranças para as forças

sociais, o Estado e as ordens mundiais como pilares, revelando a política externa como um campo moldado por relações materiais e ideacionais. Nesse ínterim, sua formulação metodológica assenta-se na articulação de três dimensões interdependentes: as forças sociais, que configuram as bases produtivas e de trabalho; as formas de Estado, que traduzem institucionalmente essas pressões; e as ordens mundiais, que consolidam hierarquias de poder em escala internacional (Cox, 1981). Com efeito, essa tríade permite compreender como a política externa norte-coreana projeta-se e decorre de processos estruturais que ultrapassam a esfera das decisões governamentais, integrando tanto interesses econômicos quanto construções ideacionais de legitimidade e hegemonia.

A partir desta mobilização teórica, o caso norte-coreano de desenvolvimento nuclear entre 1990 e 2006, revela-se como uma forma de resistência à ordem global dominada por grandes potências ocidentais. Através das ideologias *Juche* (autossuficiência) e o *Songun* (prioridade militar), a Coreia do Norte tem construído uma rota alternativa que desafia as normas internacionais estabelecidas, partindo de condições históricas e sociais que moldam o Estado-nação (Cathcart; Lim, 2021). A experiência de ocupação pelo Império Japonês (1910–1945) e de intervenções externas moldaram a *Juche* como uma premissa política-ideológica que contesta forças dominantes e incentiva a sua autodeterminação enquanto Estado. Concomitantemente, a *Songun* emerge desse mesmo processo histórico, centralizando a capacidade militar como um eixo fundamental de

¹ No original: “Every theory is for someone and for some purpose” (Cox, 1981, p. 128)

sobrevivência e soberania (Smith, 2021; Buszynski, 2021). A década de 1990 marca, assim, o rompimento com a ordem internacional, com os primeiros sinais de desligamento do governo de Pyongyang do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) em 1994, concretizando-se em 2003 como um movimento de expressão de sua busca por autonomia (Buzo, 2021).

Diante do exposto, a partir da perspectiva teórica de Cox (1981), este estudo analisa o desenvolvimento nuclear norte-coreano como um posicionamento contra hegemônico, com destaque para o período de 1990–2006. Para isso, adota-se uma abordagem metodológica crítica e reflexivista das Relações Internacionais, e para operacionalizar esta abordagem crítica, será adotada metodologia de estudo de caso estendido de Daniela Lai e Roberto Roccu (2019). Nessa perspectiva, a pesquisa parte de três adendos. Em primeiro lugar, a dimensão crítica e reflexivista. Em seguida, destaca-se a flexibilidade metodológica: a teoria funciona como um instrumento de observação, ajudando a interpretar como diferentes fatores históricos e políticos moldam a trajetória do programa nuclear. Desse modo, a escolha pela abordagem de Robert Cox (1981) se justifica, igualmente, em termos metodológicos, que permitem analisar o desenvolvimento nuclear norte-coreano para além de uma busca racional por segurança. E, em terceiro, a relação com os métodos permite uma flexibilidade metodológica em estudos de caso estendido, com destaque, somente, para uma coleta de dados que esteja alinhada com uma abordagem crítica. Diferentemente de um estudo de caso tradicional, que se concentra em um episódio isolado, o formato estendido amplia o olhar tanto no tempo quanto no espaço, permitindo observar como processos locais se relacionam com estruturas históricas e globais. Assim, o programa nuclear norte-coreano é analisado em perspectiva longitudinal (1990–2006), integrando acontecimentos internos, interações regionais e dinâmicas do sistema internacional. Portanto, o trabalho se apoiará tanto em fontes secundárias, entre eles livros e artigos periódicos, tendo em vista a compreensão do desenvolvimento histórico da capacidade nuclear norte-coreana.

Dessa forma, a questão que orienta este estudo é: o que explica a intensificação da política nuclear norte-coreana entre 1990 e 2006, considerando sua articulação com estruturas de dominação e a crítica à ordem internacional? A partir desse questionamento, o argumento central sustenta que a expansão do programa nuclear reflete tanto uma resposta contra-hegemônica à ordem global quanto a incorporação de fundamentos históricos e ideológicos, especialmente os princípios da *Juche* e da *Songun*, que estruturam a política externa norte-coreana.

O desenvolvimento do programa nuclear norte-coreano: *Juche* e *Songun* enquanto fundamentos ideológicos da resistência anti-imperialista

A partir do processo colonial japonês vivido na península coreana entre 1910 e 1945, e após o fim da Guerra da Coreia (1950–1953), é possível compreender a formação da Coreia do Norte como marcada por uma busca constante de resistência ao imperialismo, especialmente frente ao japonês e ao estadunidense. Nesse contexto, as filosofias *Juche* e *Songun* consolidaram-se como pilares da estrutura sociopolítica e de sua política externa, partindo da defesa da independência política, econômica e militar (Dos Santos; Dos Passos, 2014; Buzo, 2021).

A filosofia *Juche* tem origem em um discurso de Kim Il-Sung (1912–1994) aos revolucionários coreanos durante a luta contra o imperialismo japonês, defendendo a centralidade do povo como agente de mudança. Formalmente consolidada na década de 1960, a *Juche* se estrutura na premissa de autossuficiência militar, econômica e político-ideológica, constituindo-se como um dos fundamentos projetados na política externa norte-coreana. Entre seus princípios centrais, destaca-se a noção de autonomia, vinculada ao sentimento de libertação do domínio colonial japonês. Outro elemento fundamental é a *Songun*, que estabelece a primazia da capacidade militar como um meio indispensável para a revolução do povo contra o imperialismo (Hudson, 2011; 2017; Smith, 2021; Buzo, 2021, Visentini et al., 2015).

O contexto histórico essencial para compreender a formação da Coreia do Norte remonta ao colonialismo japonês na península, entre 1910 e 1945, e aos acontecimentos subsequentes, que levaram a Guerra da Coreia (1950–1953) e a divisão territorial. Nesse período, a Coreia havia sido anexada ao Império Japonês como parte de seu projeto expansionista, processo que se materializou com a assimilação cultural, e o domínio político e militar. A presença colonial japonesa tornou-se, então, objeto de interesse das grandes potências em ascensão na época, Estados Unidos e União Soviética. Essa implicação corroborou em um cenário no qual, ao final da Segunda Guerra Mundial (1939–1945), a rendição do Japão significava tanto independência coreana, como uma oportunidade estratégica para ampliar suas esferas de influência ideológica e geopolítica na península (Dos Santos; Dos Passos, 2014; Szalontai, 2021, Carbonnet, 2021, Visentini et al., 2015).

Com a derrota japonesa, as duas potências assumiram um papel de intervenção sob o pretexto de restauração da paz na península (Buzo, 2021; Cathcart; Lim, 2021). O resultado imediato foi a divisão do território em duas zonas, Norte e Sul, separadas pelo Paralelo 38 e supervisionadas por suas tropas (Buzo, 2021). Em 1946, as discussões sobre um governo territorial revelaram a oposição governamental das potências, o que levou à realização de eleições somente no Sul, em 1948. Apesar da estabilização de um governo formal na Coreia do Sul, as tropas estadunidenses permaneceram no território. Ao mesmo tempo, no Norte, o líder norte-coreano Kim Il-Sung (1912–1994) consolidava o Exército Popular e delineava um plano de unificação nacional, que resultaria no início da Guerra da Coreia, em 1950 (Dos Santos; Dos Passos, 2014; Buzo, 2021).

O conflito, que se estendeu até 1953, foi marcado por intensa interferência externa. Enquanto os sul-coreanos receberam apoio direto dos Estados Unidos, os norte-coreanos contaram com o auxílio chinês e soviético, gerando uma tensão no percurso do conflito (Buzo, 2021; Cathcart; Lim, 2021; Buszynski, 2021). Após três anos de confronto, um armistício foi assinado, estabelecendo um cessar-fogo sem vencedores. Para William Perry (2006), esse período marca a

primeira grande crise nuclear norte-coreana, dado que o envolvimento da China e dos Estados Unidos gerou a possibilidade do uso de armas nucleares na guerra (Buszynski, 2021; Smith, 2021). Esse cenário evidencia que, embora a colonização japonesa tenha se encerrado em 1945, as imposições externas continuaram a moldar a península coreana. Enquanto a presença das grandes potências, sob um discurso de promoção da independência, produziu o oposto, consolidando a divisão do território em dois Estados (Buzo, 2021; Szalontai, 2021; Cathcart; Lim, 2021).

Esse processo, além de aprofundar as interferências estrangeiras, estruturou a narrativa norte-coreana de resistência, na qual a unificação permanece como símbolo da luta contra o imperialismo (Buzo, 2021; Szalontai, 2021; Visentini et al., 2015). Os marcos históricos da colonização japonesa, da divisão da península e das constantes intervenções externas configuram-se como expressões das forças sociais e estruturas de dominação apontadas por Cox (1981). Esses episódios moldaram a formação do Estado norte-coreano com igual relevância à consolidação da percepção de vulnerabilidade diante das potências hegemônicas, legitimando a construção de ideologias como *Juche* e *Songun* (Buszynski, 2021; Smith, 2021). A nuclearização, nesse contexto, emerge como continuidade dessa trajetória de resistência, articulando segurança, identidade e contestação à ordem internacional (Smith, 2021).

A partir do fim da guerra, os avanços na estratégia nuclear da Coreia do Norte tiveram início em 1959, com a transferência de informações com os soviéticos, resultando na criação do complexo de *Yongbyon* na década de 1960. O programa ganha intensidade nos anos 1970, com projetos voltados à construção de armamentos nucleares, embora esse posicionamento tenha sido refutado tanto pelos soviéticos quanto pelos chineses. Apesar da resistência dos seus aliados, a Coreia do Norte prosseguiu com a expansão do programa, e em 1989 os Estados Unidos detectam as primeiras atividades de mísseis no território norte-coreano (Perry, 2006; Mun, 2011).

A década de 1990 inaugurou uma fase conturbada, período em que o país já havia

consolidado uma infraestrutura atômica ativa desde os anos 1960 (Perry, 2006; Smith, 2021). Além disso, em 1994 surgiram os primeiros sinais de seu desligamento do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), concretizado em 2003, com sua saída formal em um movimento de discordâncias com as supervisões da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Tal postura foi recebida internacionalmente com desconfiança sobre o real propósito do programa, reforçada pelo lançamento do primeiro míssil balístico de longo alcance norte-coreano, em 1998 (Carbonnet, 2021; Smith, 2021; Buzo, 2021). O episódio provocou uma insegurança generalizada entre Coreia do Sul, Japão e Estados Unidos, que decidiram encerrar o Acordo Estrutural de 1994, o qual previa o desmantelamento do arsenal nuclear em troca de benefícios econômicos e garantias de segurança (Mun, 2011; Byman; Lind, 2010).

A tensão se intensificou após os atentados de 11 de setembro e com a ascensão de George W. Bush à presidência dos Estados Unidos, cessando o canal de diálogo entre os governos de Pyongyang e Washington (Buzo, 2021). Em 2002, a revelação de um programa clandestino de enriquecimento de urânio levou o Acordo de 1994 a um colapso definitivo. Nesse cenário, a China passou a reunir esforços para reabrir as negociações multilaterais, que resultaram no *Six Party Talks*² (Chu; Lin, 2008). O marco inicial de progresso ocorre em 2005, quando a Coreia do Norte aceita discutir medidas de desnuclearização, com a condição de não intervenção militar dos Estados Unidos e retorno ao TNP em troca de cooperação econômica e de segurança. Contudo, as divergências entre os Estados Unidos e a Coreia do Norte sobre o processo de desnuclearização impediram avanços significativos nos diálogos (Byman; Lind, 2010).

Nesse cenário, em 2006, a Coreia do Norte realiza o seu primeiro teste nuclear, demonstrando além de força militar, sua autonomia e soberania política (Buszynski, 2021). Como destaca Smith (2021), a sua capacidade nuclear, desde 1990, consolidou-se como instrumento de manutenção da segurança

nacional e como estratégia diplomática central. Apesar das sanções punitivas impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o teste reabriu canais de negociação entre os membros do *Six Party Talks*, revelando a capacidade nuclear como mecanismo de barganha internacional para os norte-coreanos (Smith, 2021). O movimento de retaliação, apesar de atingir economicamente o país, reforçou a sua política de desenvolvimento simultâneo dos setores econômico e militar, formalmente declarada como *Byungjin* em 2013.

A independência militar e o contínuo investimento em capacidades estratégicas configuraram-se, desde o pós-Guerra da Coreia, como um posicionamento contra hegemônico da Coreia do Norte. Dessa forma, o seu fortalecimento nuclear não parte de uma lógica meramente racional, mas de uma trajetória de resistência ao imperialismo e de defesa da nação (Smith, 2021; Buszynski, 2021; Carbonnet, 2021). Por essa perspectiva crítica, evidencia-se uma estrutura de dominação na qual a luta social se manifesta tanto no plano interno quanto no internacional. A nuclearização, portanto, constitui-se, simultaneamente, como base de estabilidade do Estado-nação e como instrumento diplomático de barganha (Smith, 2021), refletindo a busca por agência e autonomia de um Estado que, desde sua fundação, posiciona-se em confronto com a ordem internacional ocidentalizada. Nesse movimento, as filosofias, originalmente concebidas como fundamentos sociopolíticos, foram incorporadas à formulação da política externa e, concomitantemente, à elaboração de uma política militar que atende a sua agenda diplomática, enquanto atua como engrenagem que consolida o seu posicionamento anti-imperialista e contra-hegemônico.

A nuclearização norte-coreana como prática contra hegemônica: uma leitura crítica a partir de Cox

Em "*Social Forces, States and World Orders*", Cox (1981) traça uma distinção entre a teoria tradicional, que aceita o *status quo*, e teoria

² O *Six Party Talk*, criado em 2003, visa o diálogo entre Estados Unidos, Coreia do Sul, China, Rússia e Coreia

do Norte, para um consenso quanto ao desligamento do programa nuclear norte-coreano. (Chu; Lin, 2008)

crítica, que questiona as estruturas subjacentes de poder e as configurações do Sistema Internacional. Segundo o teórico, a compreensão da formação do Estado demanda uma análise minuciosa das forças sociais que estruturam sua dinâmica interna e da interação entre esses grupos. O autor sustenta a importância dessa análise ao argumentar que tanto a política interna quanto externa não podem ser compreendidas sem o conhecimento das dinâmicas sociais no âmbito nacional. Assim, os Estados são construídos a partir de uma diversidade de agentes sociais que disputam poder e influência na estrutura estatal (Cox, 1981).

Essas forças englobam classes sociais, grupos econômicos, movimentos sociais e instituições políticas, em um contexto em que cada um desses grupos possui seus interesses e objetivos próprios. Nesse sentido, os Estados emergem de processos históricos específicos que englobam essas batalhas entre grupos divergentes. Tais processos históricos abarcam guerras, revoluções, movimentos sociais e transformações econômicas. Deste modo, para compreender as políticas de um Estado, é essencial examinar as dinâmicas sociais e as relações de poder intrínsecas à sociedade, pois a política externa representa uma extensão das lutas sociais internas (Cox, 1981).

Cox (1981) defende que o próprio conceito de ordem mundial é um reflexo das relações sociais de poder dominantes. As ordens mundiais emergem da hegemonia de Estados que conseguem impor sua visão de ordem, estabilidade e justiça ao sistema. A hegemonia é atingida quando um Estado ou mais conseguem forjar uma ordem mundial amplamente aceita e vista como legítima pelos outros. De acordo com Cox (1981), a ordem mundial encontra-se perpetuamente vulnerável a desafios advindos de forças contra hegemônicas. Nesse contexto, os Estados subjugados ou marginalizados pela hegemonia podem formar coalizões, ou buscar coalizões alternativas ao *status quo* (Cox, 1981).

A partir dessa perspectiva, o programa nuclear da Coreia do Norte pode ser lido como uma forma de resistência à ordem global dominada por grandes potências (Visentini et al., 2015). As instituições internacionais, segundo Cox (1981), não constituem arenas neutras de

cooperação, mas refletem interesses das potências hegemônicas. Assim, o TNP, descrito por Perry (2006) como um dos mecanismos centrais de contenção tecnológica, e as sanções do Conselho de Segurança exemplificam como a ordem internacional preserva assimetrias ao restringir o acesso de Estados periféricos à tecnologia nuclear e perpetuar relações de dependência (Smith, 2021; Buzo, 2021). Nesse cenário, a Coreia do Norte transforma sua condição de marginalidade em estratégia política: ao se afastar do regime de não proliferação, denuncia a seletividade da ordem vigente e projeta agência em um sistema hierarquizado, movimento que Cox (1981) interpreta como prática contra hegemônica e que Byman e Lind (2010) associam à busca de sobrevivência e coesão interna.

A intervenção estrangeira contínua reforça a percepção norte-coreana de que sua segurança depende de sua capacidade defensiva contra ameaças externas (Visentini et al., 2015; Buzo, 2021). Em consonância, as sanções internacionais e o isolamento diplomático são parte dessa estrutura histórica de confronto, levando Estados mais fracos a buscar autonomia e autodeterminação (Cox, 1981). Portanto, a estratégia nuclear da Coreia do Norte não só garante coesão interna, mas também serve como defesa contra as forças imperialistas (Smith, 2021). A narrativa de resistência que se configura, a princípio, como uma libertação da nação, atravessa o campo político internacional, legitimando sua identidade anti-imperialista como um pilar de sustentação que reforça a unidade interna e a continuidade do regime com o apoio das forças armadas (Cox, 1981; Byman; Lind, 2010).

Através das ideologias *Juche* e *Songun*, o governo norte-coreano constrói uma narrativa alternativa que desafia essas normas, emergindo como resposta às condições materiais e históricas enfrentadas pelo país, que, para Cox (1981) emerge de vivências históricas de dominação e resistência que moldam as identidades e as políticas dos Estados. O processo colonial de ocupação japonesa carrega na identidade estatal norte-coreana a contestação às forças dominantes e a necessidade de autodeterminação, moldando a *Juche* e incorporando-a à estrutura material e

social do país (Hudson, 2017). Estruturado em uma conjuntura similar, a política *Songun* nasce desse mesmo contexto histórico, onde a história de confronto e intervenções externas priorizou a capacidade militar do país (Hudson, 2011; 2017; Visentini et al., 2015).

No enquadramento crítico de Cox (1981), as ideologias *Juche* e *Songun* podem ser compreendidas como forças sociais incorporadas à estrutura estatal, capazes de conectar identidade e prática externa. A formulação da *Juche*, trabalhada por Hudson (2017) e desenvolvida também por Visentini et al. (2015), projeta a autossuficiência como identidade coletiva diante de um passado de dominação e de constantes interferências externas. Já a centralidade da *Songun*, definida por Hudson (2011) como primazia do aparato militar na constituição da soberania, materializa essa orientação ao transformar a defesa em princípio ordenador da vida política. Nesse contexto, Cox (1981) permite a leitura da dimensão contra hegemônica do programa nuclear, ao evidenciar como a ideologia se converte em prática diplomática e militar. Esse mesmo processo, interpretado por Byman e Lind (2010) e Smith (2021) como estratégia de sobrevivência e coesão interna, mostra que a lógica nuclear não se explica sem a interação entre poder material e construção ideacional.

Nesse contexto, o fato de as estruturas de poder global serem mantidas por poderes coercitivos e consensuais, onde a capacidade militar desempenha um papel crucial na preservação da ordem, explicam a priorização do militarismo como uma tentativa de assegurar a segurança do país (Cox, 1981). Dessa forma, o programa nuclear opera, concomitantemente, como instrumento de contestação da hierarquia internacional e como pilar de legitimação interna do regime, garantindo a coesão entre partido, forças armadas e sociedade à luz dos preceitos de *Juche* e *Songun* (Smith, 2021; Visentini et al., 2015).

As sanções, ao invés de corroerem o Estado, convertem-se em catalisadoras da retórica de resistência externa, convertendo a condição de vulnerabilidade em recurso de mobilização política (Smith, 2021; Buszynski, 2021). Essa articulação entre poder material, ideologia e

prática contra hegemônica já havia sido sublinhada pela leitura de Cox (1981), cuja perspectiva ilumina o modo como a Coreia do Norte transforma essas restrições em fundamentos de ação política e estratégica. Em resumo, a diretriz ideacional da *Juche* abrange, paralelamente, como a construção de identidade e autonomia, integram, ainda, a prática material da *Songun*, como a necessidade da priorização do poder militar. Essa conjunção compõe uma resposta contra hegemônica que sustenta a nuclearização como política de Estado, em sintonia com a crítica de Cox (1981) à ordem internacional, e enquanto estratégia de sobrevivência e coesão do regime (Byman; Lind, 2010; Buszynski, 2021; Buzo, 2021).

Considerações Finais

Conclui-se que a leitura crítica de Cox (1981) permite evidenciar que a política nuclear norte-coreana resulta da interação entre forças sociais e estruturas de dominação, tanto no plano doméstico quanto no internacional, compondo um projeto de agência voltado à soberania. Ao passo que a *Juche* organiza identidade e preferências de autodeterminação, a *Songun* institucionaliza a primazia militar como técnica de governo e vetor de mobilização (Hudson, 2011; 2017; Visentini et al., 2015). Nesse enquadramento, sanções e arranjos de não proliferação funcionam como arenas de disputa em que Pyongyang tensiona hierarquias, convertendo a condição de “outsider” em recurso político (Cox, 1981; Perry, 2006).

A coesão entre as esferas política, social e militar sustentam essa estratégia, ao mesmo tempo, em que a capacidade nuclear projeta dissuasão externa e legitimação interna (Byman; Lind, 2010; Visentini et al., 2015). Assim, o resultado é uma prática contra hegemônica que articula materialidade e ideologia, agregando a Análise de Política Externa em chave ampliada e historicamente situada, com capacidade explicativa para casos em que segurança, identidade e ordem internacional se entrelaçam (Cox, 1981; Beasley; Donnelly; Hom, 2023; Teschke, 2023).

Além disso, em consonância com a perspectiva crítica, observa-se que a experiência

norte-coreana se articula com processos mais amplos vividos por Estados periféricos, para os quais a soberania opera em consonância com a necessidade de reconhecimento internacional. Com efeito, a política nuclear funciona em múltiplas frentes: de um lado, constrói narrativas de resistência que reforçam a identidade nacional; de outro, projeta autonomia estratégica em um sistema internacional hierarquizado (Beasley; Donnelly; Hom, 2023; Visentini et al., 2015; Smith; 2021; Buzo, 2021; Buszynski, 2021).

Em contraste com o construtivismo, que privilegia a identidade como resultado relacional da interação intersubjetiva entre atores, a perspectiva crítica a concebe como formação histórica atravessada por relações de poder e estruturas de dominação. Nesse enquadramento, a identidade se insere em processos de longa duração, nos quais experiências de colonialismo, dependência e resistência imprimem marcas permanentes sobre o Estado e sua atuação externa. Identidade, materialidade e resistência aparecem entrelaçadas, funcionando como eixos que estruturam práticas de política externa, condicionam estratégias de sobrevivência e moldam narrativas de contestação ao sistema internacional hierarquizado.

Por fim, sustenta-se que a integração entre teoria crítica e APE oferece uma via teórica fértil para compreender dinâmicas de sobrevivência em contextos de desigualdade sistêmica. Em virtude disso, argumenta-se que a investigação do caso norte-coreano transcende a dimensão empírica, funcionando como convite à ampliação do horizonte teórico da disciplina. Em conclusão, a par de sua especificidade, a análise reafirma a pertinência de abordagens que, simultaneamente, considerem materialidade, identidade e resistência como eixos estruturantes da ação internacional.

Referências

- BEASLEY, Ryan; DONNELLY, Faye; HOM, Andrew R. Foreign Policy Analysis and Critical International Relations. In: KAARBO, Juliet; THIES, Cameron G. (Eds.). **The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2023. p.155-171.
- BUSZYNSKI, Leszek. *North Korea's nuclear diplomacy*. In: BUZO, Adrian (org.). **Routledge Handbook of Contemporary North Korea**. Abingdon; New York: Routledge, 2021. p. 155–170
- BUZO, Adrian. *Introduction: Understanding North Korea*. In: BUZO, Adrian (org.). **Routledge Handbook of Contemporary North Korea**. Abingdon; New York: Routledge, 2021. p. 1-10
- BUZO, Adrian. Once more with feeling: the US-DPRK dialogue, 1993–2020. In: BUZO, Adrian (org.). **Routledge Handbook of Contemporary North Korea**. Abingdon; New York: Routledge, 2021. p. 179–19
- BYMAN, D.; LIND, J. Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea. **International Security**, v. 35, n. 1, p. 44–74, 2010.
- CARBONNET, Adrien. Imperialist vs Rogue. Japan, North Korea and the Colonial issue since 1945. **Cipango**, V. 4, p. 1-17, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/cjs.1064>. Acesso em: 12 set. 2025
- CATHCART, Adam; LIM, Yujin. “The enemies made this possible”: Sino-North Korean relations after 1948. In: BUZO, Adrian (org.). **Routledge Handbook of Contemporary North Korea**. Abingdon; New York: Routledge, 2021. p. 131-140
- CHU, Shulong; LIN, Xinzhu. The Six Party Talks: a Chinese perspective. **Asian Perspective**, v. 32, n. 4, p. 29–43, 2008. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42704652>. Acesso em: 12 set. 2025
- COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126–155, 1981.
- HUDSON, D. In **Defence of Songun**. Londres: Editora Lulu, 2011.
- HUDSON, D. In **Defence of Korea Juche**. Londres: Editora Lulu, 2017.

LAI, Daniela; ROCCU, Roberto. Case study research and critical IR: the case for the extended case methodology. **International Relations**, v. 33, n. 1, p. 67–87, 2019. DOI: 10.1177/0047117818818243. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0047117818818243>. Acesso em: 3 ago. 2025.

PERRY, W. Proliferation on The Peninsula: Five North Korean Nuclear Crises. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 607, n. 1, p. 78–86, 2006.

SMITH, Shane. Nuclear weapons and North Korean foreign policy. In: BUZO, Adrian (org.). **Routledge Handbook of Contemporary North Korea**. Abingdon; New York: Routledge, 2021. p. 141–154.

SZALONTAI, Balázs. The evolution of the North Korean socio-political system, 1945–1994. In: BUZO, Adrian (org.). **Routledge Handbook of Contemporary North Korea**. Abingdon; New York: Routledge, 2021. p. 11-41.

TESCHKE, Benno. Marxism in foreign policy. In: **The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2023. Disponível em: https://sussex.figshare.com/articles/chapter/Marxism_in_foreign_policy/23450141?file=41159312.

VISENTINI, P. et al. **Revoluções do Século XX**. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2015. v. 6: Solidão e tragédias: a Marcha Penosa e o Songun (anos 1990).

Resumo

Este artigo analisa o desenvolvimento nuclear norte-coreano entre 1990 e 2006 a partir de uma perspectiva crítica inspirada em Robert Cox (1981). Argumenta-se que a nuclearização deve ser compreendida como uma construção política-histórica, na qual a prática contra hegemônica está enraizada em forças sociais e experiências históricas de dominação. A mobilização das ideologias *Juche* e *Songun* é examinada como eixo de identidade e de resistência, articulando soberania, autodeterminação e primazia militar. Metodologicamente, recorre-se ao estudo de caso estendido, destacando como a política nuclear da Coreia do Norte reflete tanto a coesão interna quanto a contestação da ordem internacional hierarquizada. Os resultados indicam que a nuclearização opera simultaneamente como instrumento de dissuasão e de legitimação interna, transformando sanções e isolamento em recursos políticos. Em conclusão, a análise reafirma a pertinência da Análise de Política Externa crítica para compreender dinâmicas de poder, identidade e resistência em contextos periféricos.

Palavras-chave: Teoria Crítica; Análise de Política Externa; Coreia do Norte; Política Nuclear

Abstract

This study examines North Korea's nuclear development from 1990 to 2006 through a critical lens inspired by Robert Cox's work in 1981. By analyzing the country's nuclearization as a historically and politically constructed phenomenon, this research reveals how counter-hegemonic practices are rooted in social forces and experiences of domination. The mobilization of the *Juche* and *Songun* ideologies serves as a crucial axis for identity and resistance, encompassing sovereignty, self-determination, and military primacy. Through an extended case study approach, this research highlights how North Korea's nuclear policy reflects both internal cohesion and the contestation of the hierarchical international order. The findings indicate that nuclearization functions simultaneously as a means of deterrence and internal legitimation, transforming sanctions and isolation into political resources. In conclusion, the analysis reaffirms the relevance of Critical Foreign Policy Analysis for understanding dynamics of power, identity, and resistance in peripheral contexts.

Keywords: Critical Theory; Foreign Policy Analysis; North Korea; Nuclear Policy

A PERFORMANCE DO PACIFISMO JAPONÊS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO: DE COLABORADOR NÃO-INTERVENCIONISTA A PROVEDOR PROATIVO

THE PERFORMANCE OF JAPANESE PACIFISM IN INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION: FROM NON-INTERVENTIONIST COLLABORATOR TO PROACTIVE PROVIDER

Carolina Rodrigues Paiva

Graduada em Relações Internacionais (UERJ). É atualmente mestranda em Relações Internacionais pelo PPGRJ-UERJ.

Introdução

Anunciado pela primeira vez pela nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS) japonesa lançada em dezembro de 2022, o programa de Assistência Oficial à Segurança (AOS) do Japão foi lançado oficialmente em abril de 2023 como um novo acordo-quadro de cooperação internacional do país que visa o fornecimento de equipamentos, suprimentos e auxílio ao desenvolvimento de infraestrutura a países aliados que desejem fortalecer suas capacidades securitárias e de deterrence. O projeto, que diz limitar seus investimentos a áreas não relacionadas diretamente a conflitos internacionais como parte de seus pré-requisitos, ainda assim é apresentado pelo país como uma reação necessária para garantir a estabilidade na região do Indo-Pacífico contra o que o mesmo considera "tentativas unilaterais de mudar o status quo pela força". (JAPÃO, 2023)

A criação da AOS em 2023 destoa das iniciativas mais tradicionais de assistência internacional japonesas pelo seu foco explícito no tema da segurança, uma mudança vista por alguns autores como parte da sua mudança de estratégia em favor de uma política de defesa mais proativa na região do Indo-Pacífico (Shiga, 2023; Kim, 2025). Não obstante, iniciativas promovidas pelo Japão também sob o manto da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) a partir dos anos 2000, que foca em projetos de cooperação a países em desenvolvimento em áreas explicitamente econômicas e técnicas, como uma forma de contrapor a China na região do Indo-Pacífico, demonstram que a assistência

internacional do país já estaria sendo utilizada como ferramenta para garantir seus interesses securitários desde antes de sua expansão.

Ao discutir mudanças da política securitária japonesa promovidas a partir do século 21, Gustafsson, Hagstrom e Hanssen (2018) atribuem essas transformações a uma tentativa de seus líderes políticos de reorientar o papel do país no cenário internacional tanto por suas capacidades materiais quanto por sua identidade. Centrando-se na identidade nacional pacifista que desenvolveu-se no país no pós Segunda Guerra Mundial, os autores afirmam que houve um movimento de transformação de uma postura *pacifista relativista* japonesa – centrada na maior limitação de sua política de defesa em relação a outros países – para uma *pacifista proativa* – que envolve a maior participação do país para garantia da "ordem internacional vigente" e aumento de suas capacidades de defesa – a partir dos anos 2000. Esta transformação de identidade teria sido buscada em mandatos do Partido Liberal Democrata (PLD) como os de Junichiro Koizumi e Shinzo Abe de modo a relacionar a concepção de pacifismo japonês do passado como passiva e vexatória, enquanto a nova postura pacifista buscada pelo país por meio de sua proatividade seria uma política de segurança pela qual os japoneses poderiam se orgulhar (Gustafsson et al, 2018, p. 149).

A evolução das concepções internas ao Japão de como o país deveria agir dentro de seu papel de "país pacifista" pode ser analisada sob o prisma da teoria de papéis que Holsti (1970) emprega para debater os diferentes papéis nacionais que Estados podem assumir em busca

de seus interesses no sistema internacional. A influência que os tomadores de decisão possuem na formação e transformação de papéis nacionais, as diferentes vozes no ambiente doméstico que constroem o emprego destes papéis e como estas transformações se refletem em sua política externa são fatores importantes a serem observados no caso do Japão – e, por sua vez, ajudam também a explicar as mudanças observadas em seu programa de assistência internacional a partir do século 21. A fim de testar estas suposições, este artigo tem como objetivo responder a seguinte pergunta: *Como as transformações assumidas pelo Japão em seu papel de país pacifista influenciaram na evolução de seu programa de cooperação internacional pelo desenvolvimento até a criação do programa de Assistência Oficial à Segurança (AOS)?*

A hipótese inicial do trabalho observa a utilização crescente pelo Japão de iniciativas de assistência internacional como garantidoras de sua segurança e interesses nacionais como uma expressão da mudança da concepção nacional vigente de seu papel como país pacifista, que foi de um desenvolvedor regional e limitador de sua política de segurança em relação a outros Estados para um defensor regional do que o país considera como a “ordem internacional vigente”. O papel nacional de ator “pacifista proativo” seria, nesse caso, resultado da confluência de um incentivo feito por líderes políticos de governos do PLD e seus aliados a partir do século 21 em favor de um Japão mais proativo no cenário internacional e com maiores capacidades militares junto de uma resistência interna de grupos da oposição e sociedade japonesa de manter a sua imagem de pacifismo. O resultado é a modificação desta performance de “país pacifista” a uma que permite ações de política externa com fins securitários mais explícitos por parte do Japão, como é o caso da OSA.

O texto a seguir será dividido em três partes. Primeiramente, o processo de modificação de papéis nacionais será analisado através do trabalho de autores da teoria dos papéis aplicada à Análise de Política Externa (APE) de modo a observar como se deu a mutação da concepção japonesa de seu papel como nação pacifista e quais seriam suas características. Depois, o desenvolvimento do programa de assistência

internacional do país a partir do século 21 será analisado em relação a estas transformações de sua performance, observando como a nova concepção vigente no Japão de seu “pacifismo proativo” se conecta a estas ações de sua política externa. Por fim, outras conclusões e possibilidades de pesquisa serão detalhadas nas considerações finais do trabalho.

O papel nacional em transformação: a influência dos líderes, resistência doméstica e o caso japonês

Ao discorrer sobre concepções de papéis nacionais aplicadas ao estudo de política externa, K. J. Holsti (1970) define como a concepção do papel nacional de um Estado “as definições dos tomadores de decisão sobre o tipo geral de decisões, comprometimentos, regras e ações apropriadas para seu Estado, e as funções, caso existam, que o mesmo deve desempenhar de forma contínua no sistema internacional ou em sistemas regionais subordinados” (HOLSTI, 1970, p. 245-246, tradução nossa). Esta visão que tomava a imagem formada a partir da percepção dos líderes de um país como a representação de seu papel nacional, no entanto, passou a receber críticas pela chamada “terceira onda” de pesquisadores da teoria dos papéis dentro da APE, que desejavam explorar diferentes níveis de análise para além do estrutural no estudo dos papéis nacionais e a influência direta de tomadores de decisão na formação e transformação dos mesmos (WEHNER e THIES, 2021). Uma maneira de realizar este processo seria, segundo Wehner e Thies (2021), levar em consideração a agência destes líderes reconhecendo o lugar de suas próprias crenças e interesses dentro dos processos de barganha doméstica e internacional que definem e legitimam os papéis a serem desempenhados pelo Estado que representam.

Para os autores, a agência dos tomadores de decisão na escolha e adaptação de papéis nacionais pré-existent pode levar a três cenários possíveis: o líder pode adotar um papel que já faz parte da postura histórica do Estado, mas mudar a atuação do mesmo; ele pode adotar um novo papel nacional baseado em suas próprias crenças e interesses; ou, por último, o mesmo pode continuar a atuar um papel tradicional do Estado

sem muitas mudanças (WEHNER e THIES, 2021, p. 1432). As diferenças nestas escolhas poderiam estar relacionadas, por sua vez, tanto à influência de fatores externos ao líder – como a contestação doméstica do papel assumido pelo Estado ou algum constrangimento no cenário internacional a essa atuação, por exemplo – quanto no nível de congruência das crenças permanentes deste mesmo tomador de decisão ao papel tradicional que o Estado desempenha. A localização tanto dos papéis que estão sendo desempenhados por um país quanto as possíveis causas para a sua transformação ao longo do tempo em diferentes níveis de análise é importante para entender como estes processos podem influenciar na execução de sua política externa.

No que se refere ao caso japonês, é possível traçar as transformações de política

externa relativa aos programas de assistência internacional do país a transformações também na execução de seus papéis tradicionais por fatores tanto a nível sistêmico quanto por influência de disputas locais e das próprias crenças a nível individual por parte de seus líderes. A delimitação de Holsti em seu estudo de 1970 classificaria o país asiático em cinco categorias diferentes de acordo com discursos de seus líderes políticos realizados em seus testes empíricos – sendo elas as de líder regional, independente ativo, aliado leal, colaborador do subsistema regional e desenvolvedor respectivamente (HOLSTI, 1970, p. 275). As definições de cada papel pela visão do autor estão expressas na tabela abaixo:

Figura 1: Concepções de papéis e suas fontes discursivas segundo Holsti (1970)

CONCEPÇÃO DO PAPEL	FONTES
Líder Regional	capacidades superiores; papel nacional tradicional
Independente Ativo	atitudes anti-bloco, necessidades econômicas (expansão comercial); localização geográfica
Aliado Leal	percepção de ameaça; capacidades insuficientes; política tradicional; compatibilidade ideológica
Colaborador do Subsistema Regional	necessidades econômicas, senso de "pertencimento" à região, tradições políticas-ideológicas comuns, localização geográfica
Desenvolvedor	preocupação humanitária, consequências antecipadas do subdesenvolvimento; capacidades econômicas superiores; equilíbrio EUA-URSS; competição em regiões subdesenvolvidas.

Fonte: Elaboração própria a partir de Holsti (1970).

A preponderância de papéis considerados por Holsti como colaborativos e ativos no sistema internacional relaciona-se à postura assumida pelo Estado japonês a partir de sua recuperação econômica no pós Segunda Guerra Mundial e estabelecimento de sua aliança militar com os Estados Unidos em 1951, que tornou o país um importante aliado dos americanos no Leste Asiático durante a Guerra

Fria e permitiu seu rápido crescimento como potência econômica global. É também a partir da metade dos anos 50 que a potência asiática inicia projetos de cooperação econômica com outros países, enfatizando seus projetos de assistência como uma forma de "cooperação horizontal" entre duas nações e abstendo-se de promover valores da democracia liberal ou direitos humanos que poderiam ser vistos como interferência na

política do país receptor através da AOD (HIROAKI, 2023).

Ao observar a concepção nacional japonesa de seu pacifismo durante a Guerra Fria e final do século 20 também como um papel a ser desempenhado pelo país a partir deste período, é possível traçar outras conexões com as características citadas. O modelo de pacifismo japonês que Gustafsson, Hagstrom e Hanssen (2018) classificam como “relativista” era um que definia sua política de defesa impondo-a restrições maiores que as seguidas por outros Estados e evitava a classificação explícita de outros países como ameaças em seus documentos oficiais. A postura do Japão de se tornar uma potência econômica sem seguir também o caminho para tornar-se um pólo militar era celebrada por seus líderes políticos durante os anos 70 como característica de seu excepcionalismo (Gustafsson et al, 2018, p. 143), e as restrições securitárias seguidas pelo país como os tipos de armamentos que o mesmo podia ter e limitações no nível de investimento na área de Defesa eram a forma de expressão deste papel pacifista perante o mundo. O crescimento de sua atuação por meios econômicos no comércio, investimento e assistência nesse período enquanto mantendo sua política securitária e de não intervenção correspondem à sua própria performance como país desenvolvedor e colaborador regional, ainda que de forma também independente.

A transformação do papel pacifista relativista do país viria a partir do fim da Guerra Fria, quando os pilares que sustentavam esta política começaram a enfraquecer. Quando a atuação japonesa durante a Guerra do Golfo de 1991 foi criticada como passiva e priorizando seus próprios interesses enquanto o país continuava aproveitando dos benefícios securitários da aliança com os Estados Unidos, criou-se um debate no país asiático sobre qual deveria ser sua política de defesa nesta nova configuração do sistema internacional para responder a estas pressões (MASLOW, 2015). Uma nova geração de líderes políticos do PLD, que temiam a maior militarização do Leste Asiático por parte de países como a China e Coréia do Norte e também se preocupavam com uma possível perda de interesse por parte dos EUA na aliança militar com

o Japão, que ainda era vital para a política securitária do país, começaram a se organizar em prol de uma política mais proativa por parte do mesmo no sistema internacional (BUSZYNSKI, 2006). Esta crença de que a manutenção do papel de aliado fiel em relação aos Estados Unidos implicava em ajustes de sua política securitária também provocaria mudanças na execução da postura pacifista japonesa nas décadas seguintes.

Enquanto leis permitindo que suas tropas atuassem em missões de peacekeeping da ONU foram aprovadas já durante a década de 90, foi a partir dos anos 2000 sob mandatos de políticos do LDP como Junichiro Koizumi e Shinzo Abe que mudanças maiores na política de defesa do Japão começaram a acontecer. O governo de Koizumi utilizou-se do pretexto da política de “Guerra ao Terror” americana em 2001 para defender uma maior flexibilização do uso de suas forças de autodefesa em campanhas no exterior, e Abe foi ainda mais longe com reformas institucionais, novas estratégias de defesa e a reinterpretação do Artigo 9 para abarcar o conceito de autodefesa coletiva, que permitiria o país de utilizar suas forças de autodefesa para resgatar um país aliado sob ataque por considerar esta uma ameaça à sua segurança (MASLOW, 2015).

Ao passo que mudanças mais diretas que desvencilhassem totalmente o país asiático do papel pacifista que desempenhava desde o século passado continuavam difíceis, a estratégia de Abe e seus aliados tornou-se, portanto, repensar o comportamento necessário para uma boa performance do mesmo. Esta movimentação é vista sobretudo a partir de atos como a campanha do segundo termo de Abe de “Tomar o Japão de Volta” em 2014, que apresentava a sua visão de reformas securitárias e revisionismo histórico como uma maneira de restaurar o orgulho nacional para população japonesa e tornar o país um contribuidor proativo para a paz regional e mundial. (NAKAHARA, 2021). Em contrapartida, a postura pacifista japonesa do pós-guerra passou a ser criticada como “masoquista” e insuficiente para proteger o país do cenário regional de crises com disputas territoriais com a China e o lançamento de mísseis pela Coréia do Norte (id, 2021, p. 24). A introdução de novas estratégias de defesa através de documentos oficiais do governo como a Estratégia Nacional de Segurança (NSS)

de 2014 também ajudaram a indicar o redirecionamento do país em prol de uma nova execução de seu papel pacifista de forma proativa, expressa pelo seu livro branco do mesmo ano pela busca de uma meta de “contribuir mais do que nunca para a paz, segurança e prosperidade da comunidade internacional” (DEFENSE OF JAPAN, 2014, p.133, tradução nossa).

A expressão do papel de país pacifista que o Japão vinha exercendo como parte de sua gama de funções desde a segunda metade do século 20 havia passado a se assemelhar cada vez mais às funções de um protetor regional a partir do segundo mandato de Abe, ainda que possuindo suas limitações. Dentro da aliança militar com os Estados Unidos, o país se comprometeu a assumir mais responsabilidades e modernizar sua estratégia de deterrence através da atualização das Guias de Cooperação de Defesa Japão-EUA em abril de 2015. A estratégia de um “Indo-Pacífico Livre e Aberto” (FOIP), anunciada em 2016, também estabelecia como pilares de ação do Japão na região a (i) promoção e estabelecimento do estado de direito, liberdade de navegação e livre comércio; (ii) busca de prosperidade econômica; e (iii) comprometimento com a paz e estabilidade (JAPÃO, 2016).

O governo de Fumio Kishida do PLD deu continuidade a esta postura por parte do país, sobretudo a partir da invasão da Rússia à Ucrânia em 2022 que teve impacto significativo na percepção de ameaça por parte do governo japonês do risco do uso da força para resolução de conflitos territoriais (KOJI, 2023). A Estratégia de Defesa Nacional de 2022, além de declarar o aumento dos gastos militares anuais para 2% do PIB japonês até 2027, também classificou o atual ambiente securitário mundial como o mais severo desde o final da Segunda Guerra Mundial, destacando de forma singular as ações militares e postura internacional da China como “maior desafio estratégico para garantir a paz e segurança do Japão e a estabilidade da comunidade internacional” que necessitaria de uma resposta do país para fortalecer a ordem vigente baseada no estado de direito (JAPÃO, 2022, p. 9).

A menção explícita de países como ameaças para a segurança do Japão, sua defesa

de um papel ativo para a garantia de uma ordem internacional de acordo com leis internacionais e esforços para o desenvolvimento de uma política securitária mais robusta são, portanto, exemplos de como a sua concepção do papel que deveria desempenhar como “nação pacifista” a partir do século 21. Estas transformações, apesar de também relacionadas ao fator estrutural por um aumento de tensões na região do Leste Asiático durante este período, também estão relacionadas às próprias crenças dos líderes políticos do PLD de como o país deveria se portar para garantir seus interesses no palco internacional. Estes ajustes aplicados ao papel de país pacifista que o Japão desempenhava transformaram sua atuação de um relativismo que prezava a limitação de sua política securitária em relação a outros países a um garantidor ativo do que o país considera a estabilidade e paz na região do Indo-Pacífico, seja através de uma maior atuação na aliança militar com os Estados Unidos ou pelo aumento de suas capacidades militares. O desenvolvimento de seu programa de assistência internacional através do APD e posterior criação da AOS em 2023 são também expressões desta transformação em sua política externa, e serão observadas a seguir.

A cooperação internacional como expressão do papel de nação pacifista: o desenvolvimento da AOD japonesa no século 21 e criação do OSA

A assistência internacional oferecida a países em desenvolvimento classificada pelo regime do AOD pode ser separada em dois tipos: cooperação técnica ou assistência por financiamento. No segundo caso, o financiamento implica elementos de concessão maiores como juros menores para o devedor e um maior período de tolerância para o pagamento de empréstimos. (FUKUSHIMA, 2000, p. 153). A assistência internacional oferecida através da AOD pelo Japão durante o período da Guerra Fria, em concordância com sua interpretação de pacifismo, era uma que se limitava estritamente a usos não-militares e evitava o estabelecimento de condições que pudessem ser percebidas como uma interferência nos assuntos internos do país receptor como condição para o seu fornecimento. Esta postura começou a passar por mudanças a partir do lançamento da primeira Cartilha da AOD

do país em 1992, que estabeleceu seus princípios, objetivos e focos básicos de assistência (HIROAKI, 2023). Enquanto foi mantido o uso estritamente não-militar do financiamento pelo programa, a importância dos elementos de democratização, introdução de uma economia de mercado ao país receptor e o respeito aos direitos humanos foram pré-requisitos adicionados neste período (JAPÃO, 1992).

Com o início dos anos 2000 e maior preocupação por parte dos tomadores de decisão do governo quanto ao tema da segurança, a segunda Cartilha da AOD do Japão de 2003 estabeleceu como o objetivo da assistência a contribuição para a paz e desenvolvimento da comunidade internacional para, através disso, ajudar a garantir a própria segurança e prosperidade do país (SODERBERG, 2017). A tendência global pela securitização das iniciativas de AOD levou a uma eventual adoção mais explícita dos programas de assistência internacional pelo governo Abe para meios de garantir seus interesses nacionais (HIROAKI, 2023). Isso pode ser observado desde a constatação dentro da NSS de 2013 de que a AOD japonesa seria usada como parte de sua política de segurança nacional até a afirmação pela Cartilha de Cooperação pelo Desenvolvimento lançada pelo governo em 2015 de que o propósito da AOD seria de contribuir para garantir os interesses nacionais do país asiático, inclusive na manutenção de sua paz e segurança (HIROAKI, 2023).

Esta associação do oferecimento de cooperação pelo desenvolvimento como ferramenta de garantia de segurança para o Estado japonês também se seguiu através da iniciativa de um "Indo-Pacífico Livre e Aberto" (FOIP), cujo outro foco além da promoção do estado de direito também era o desenvolvimento de infraestrutura para países aliados. Ao tomar uma posição mais ativa pelo desenvolvimento da região como um contraponto à política de assistência da China, que era vista como uma ameaça, o governo Abe também poderia justificar essas ações como uma expressão de seu papel de nação pacifista.

O governo Kishida foi responsável por continuar em grande medida as políticas externa e de segurança da administração de Abe,

revisando as estratégias de defesa do país e estabelecendo a AOD japonesa como uma das ferramentas principais a ser utilizada pelo seu "novo plano para um Indo-Pacífico Livre e Aberto" que atualizou as competências da antiga FOIP em março de 2023. Ao declarar a "ausência de uma perspectiva para guiar a comunidade internacional sobre como a ordem internacional deveria ser", o Japão sob o governo Kishida apresenta-se como realizador deste plano para garantia da paz regional e proteção da segurança através desta iniciativa (JAPÃO, 2023). Esta postura ativa e explícita de ligação de uma atitude proativa de garantia da ordem com a expressão do papel de provedor da paz regional exemplifica a mudança do que seu governo considera ser a nova expressão do pacifismo desempenhado pelo Japão – e como seus tomadores de decisão tentam externalizá-lo para obter a aprovação internacional quanto a estas novas funções.

Sendo assim, a criação em 2023 do programa de Assistência Oficial à Segurança (AOS) tem como plano de fundo uma transformação gradual do uso das iniciativas de AOD promovidas pelo Japão a partir de seus governos do PLD durante os anos 2000 em prol de uma expressão de pacifismo que fosse mais proativa e permitisse a flexibilização das restrições de sua política de defesa. Enquanto a criação da AOS ainda foi recebida com um certo grau de resistência por políticos de oposição e partes da imprensa nacional que expressaram dúvidas sobre a confluência da assistência civil e militar prejudicar sua tradição pacifista (KIM, 2025), o sucesso da implementação do programa em sete países (Fiji, Malásia, Bangladesh, Filipinas, Mongólia, Indonésia e Djibuti) nos anos de 2023 e 2024 e anúncios subsequentes do aumento da verba do programa de 60% para 8 bilhões de ienes (aprox. 299 milhões de reais) pelo órgão legislativo japonês para o ano de 2025 demonstra um consenso suficiente para a continuação do projeto.

Considerações finais

A utilização de programas de cooperação econômica internacional pelo Japão como ferramenta central para a sua estratégia de segurança nacional seria impensável para o país

durante a Guerra Fria em sua interpretação vigente de como atuar como um país pacifista que valorizava a limitação de suas capacidades militares e o não intervencionismo. A criação da AOS em 2023 e o aumento progressivo do seu uso nos anos seguintes demonstra, portanto, os resultados de uma transformação gradual dentro do país de como o consenso nacional observa como uma expressão de seu papel como país pacifista no cenário internacional. As origens dessa adaptação que passam tanto pela influência das crenças de tomadores de decisão, restrições externas do sistema internacional e da resistência da oposição doméstica a abandonar o pacifismo demonstram que as possibilidades de aplicação da teoria dos papéis para a análise de política externa em diferentes níveis de análise.

Possibilidades de expandir a pesquisa sobre como a percepção de um papel nacional de “país pacifista” a ser desempenhado pelo Japão influencia as decisões do governo seguem por diferentes caminhos. É possível dar mais ênfase ao nível de análise individual, como proposto por Wehner e Thies (2021), de modo a estudar como a teoria dos papéis se relaciona a metodologias de análise como as de traços de liderança para observar como diferentes tomadores de decisão do PLD do período realizaram os ajustes que julgaram necessários na expressão do pacifismo japonês. Uma análise de conteúdo centrada em discursos e documentos oficiais do governo poderia centrar-se em identificar melhor os termos pelos quais é expresso o papel de país pacifista desempenhado pelo país nos dois momentos discutidos através do discurso. Finalmente, pode ser dado um foco maior na audiência internacional, tanto no sistema internacional como um todo quanto na região do Indo-Pacífico, para observar como o papel de país pacifista que o Japão desempenha e suas transformações são observadas por diferentes países e seus líderes de percepções distintas.

Referências

- BUSZYNSKI, Leszek. Japan's Security Policy in the Koizumi Era. **Security Challenges**, v. 2, n. 3, p.93-107, out. 2006.
- CAI, Yuan. The Rise and Decline of Japanese Pacifism. **New Voices**, [S.L.], v. 2, p. 179-200, dez. 2008. The Japan Foundation, Sydney.
- DOMINGUEZ, G. Japan aims to double number of military aid recipients this year. **Japan Times**. Disponível em: <<https://www.japantimes.co.jp/news/2025/06/23/japan/japan-official-security-assistance-2025/>>. Acesso em: 16 set. 2025.
- GUSTAFSSON, K.; HAGSTRÖM, L.; HANSSEN, U. Japan's Pacifism Is Dead. **Survival**, v. 60, n. 6, p. 137-158, 2 nov. 2018.
- FUKUSHIMA, Akiko. Official Development Assistance (ODA) as a Japanese Foreign Policy Tool. **Palgrave Macmillan US eBooks**, p. 152-174, 1 jan. 2000.
- HIROAKI, Shiga. Kishida's Realism Diplomacy: Japan's Official Development Assistance Strategy. **Center for Strategic and International Studies**. CSIS: Strategic Japan, 8 jun. 2023.
- _____, Shiga. The new dynamics of Japan's Official Development Assistance in an era of great power competition. **Journal of contemporary East Asia studies**, v. 12, n. 1, p. 1-15, 14 dez. 2023.
- HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 14, n. 3, p. 233-309, 1970.
- KIM, S. Recalibrating Aid, Reshaping Security Strategy: The Strategic Logic Behind Japan's Official Security Assistance. **The Korean Journal of International Studies**, v. 23, n. 2, p. 357-393, 20 ago. 2025.
- KOJI, M. Kishida's "Realism" Diplomacy: From the Yoshida Doctrine to Values-Based Diplomacy?.

Center for Strategic and International Studies.

CSIS: Strategic Japan, 8 jun. 2023.

JAPÃO. Ministério de Relações Exteriores do Japão. Official Security Assistance (OSA). Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page4e_001366.html>.

____. Ministério de Defesa do Japão. Achieving the "Free and Open Indo-Pacific (FOIP)" Vision. Disponível em: <https://www.mod.go.jp/en/d_act/exc/india_pacific/india_pacific-en.html>.

____. Ministério de Relações Exteriores do Japão. Japan's Official Development Assistance Charter. Disponível em: <<https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html>>.

____. Ministério de Relações Exteriores do Japão. New Plan for a "Free and Open Indo-Pacific (FOIP)". Disponível em: <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100484983.pdf>>.

____, 2022. **NATIONAL DEFENSE STRATEGY**. Disponível em: <https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_en.pdf>.

MASLOW, Sebastian. "A Blueprint for a Strong Japan? Abe Shinzō and Japan's Evolving Security System." **Asian Survey**, vol. 55, no. 4, 2015, pp. 739–65.

NAKAHARA, Junki. "Deconstructing Abe Shinzo's 'Take Back Japan' Nationalism," **The Asia Pacific Journal**, vol.19, no. 24, dec. 2021.

SODERBERG, M. Global change: Japan's role in the making of a new aid archetype, p. 1-18. in: ASPLUND, A.; SODERBERG, M. **Japanese Development Cooperation**. Routledge, 2018.

WEHNER, Leslie E.; THIES, Cameron G. Leader influence in role selection choices: fulfilling role theory's potential for foreign policy analysis. **International Studies Review**, v. 23, n. 4, p. 1424–1441, 2021.

Resumo

Este estudo examina como a evolução da percepção de tomadores de decisão do Japão de seu papel como "país pacifista" a partir do século 21 influenciou no desenvolvimento de seu programa de assistência internacional até a criação da Assistência Oficial à Segurança (AOS) em Abril de 2023. Para isso, utiliza-se a teoria de papéis aplicada à APE para entender como as transformações nos papéis desempenhados por um Estado podem se relacionar a mudanças em sua política externa. O estudo conclui que a utilização da AOD e posterior criação da AOS para propósitos estratégicos pode ser explicada por uma mudança na concepção nacional japonesa vigente de como o papel de uma nação pacifista deve ser corretamente performed.

Palavras-chave: *Role Theory*, Japão, Pacifismo Japonês, Cooperação Internacional, Assistência Oficial à Segurança.

Abstract

This study examines how the evolution of Japanese decision-makers' perception of their role as a "pacifist country" from the 21st century onwards has influenced the development of their international assistance program leading to the creation of the Official Security Assistance (OSA) in April 2023. To this end, it utilizes role theory applied to FPA to understand how transformations of the roles played by a state can be related to changes in its foreign policy. The study concludes that the use of ODA and the subsequent creation of OSA for strategic purposes can be explained by a shift in the prevailing Japanese national conception of how the role of a pacifist nation should be correctly performed.

Keywords: *Role Theory*, Japan, Japanese Pacifism, International Cooperation, Official Development Assistance.

ENTRE WASHINGTON E VARSÓVIA: POLÍTICA EXTERNA POPULISTA E COOPERAÇÃO MILITAR NA OTAN

BETWEEN WASHINGTON AND WARSAW: POPULIST FOREIGN POLICY AND MILITARY COOPERATION WITHIN NATO

Vinícius Menezes Aguiar

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), atualmente é Mestrando em Relações Internacionais pelo PPGRJ-UERJ. Email: viniciusmaguiar04@gmail.com.

Introdução

A ascensão de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos foi definida por um afastamento significativo dos princípios de multilateralismo e alianças tradicionais que caracterizaram as administrações americanas. Ao invés de seguir a lógica internacionalista que predominou desde a Segunda Guerra Mundial, Trump adotou uma abordagem populista radical de direita, utilizando a política externa como plataforma discursiva para reforçar uma identidade coletiva baseada na oposição entre o povo e inimigos externos (WOJCZEWSKI, 2020; LÖFFLMANN, 2021). Em 2017, o governo de Trump apresentou a doutrina *America First*¹, que priorizou a proteção dos interesses e da prosperidade doméstica dos Estados Unidos em sua política externa.

Essa postura ficou evidente com a saída dos EUA de importantes acordos e organizações globais. Em 2017, o país se retirou do Acordo de Paris, seguido pela saída do Plano de Ação Conjunta Global (JCPOA), o acordo nuclear com o Irã, em 2018. Em meio à pandemia de COVID-19, o governo também iniciou o processo de retirada da Organização Mundial da Saúde (OMS) (JERVIS et al, 2023). Paralelamente, Trump exigiu que os países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) aumentassem suas contribuições financeiras, sob a ameaça de redução da proteção militar americana. Esse reposicionamento fragilizou as alianças

tradicionais, especialmente com a União Europeia (UE) e a Alemanha, ao mesmo tempo em que abriu espaço para parceiros dispostos a alinhar-se à visão norte-americana. Nesse cenário, a Polônia, governada pelo partido Lei e Justiça (PiS), emergiu como aliada preferencial. A afinidade ideológica, pautada no nacionalismo, no ceticismo frente ao multilateralismo e na defesa de valores conservadores, tornou a Polônia um dos poucos atores europeus capazes de oferecer legitimidade simbólica e ganhos materiais ao projeto geopolítico de Trump.

O objetivo deste artigo é analisar como a concepção de papel nacional do governo Trump influenciou as relações dos Estados Unidos com a Polônia. Para isso, adota-se a teoria dos papéis (role theory) como arcabouço teórico, com ênfase na perspectiva de Guimarães e Silva (2021). A pergunta central que orienta a investigação é: De que maneira o compartilhamento de uma identidade conservadora, entre EUA e Polônia, influenciou a relação bilateral entre os países? Partimos da hipótese de que o compartilhamento de uma identidade conservadora densa, compreendida como a convergência entre valores nacionalistas, céticos ao multilateralismo e ancorados em princípios culturais ocidentais, possibilitou a legitimação do estreitamento dos laços políticos e militares entre Washington e Varsóvia.

Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa baseada em um estudo de caso sobre a relação entre Estados Unidos e

¹ Disponível em: [President Donald J. Trump's Foreign Policy Puts America First – The White House](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/27/factsheet-america-first/) Acesso em: 27 de ago. de 2025.

Polônia no primeiro governo Trump (2017-2021). Esse recorte empírico se justifica pela relevância da Polônia como aliada estratégica no flanco oriental da OTAN e pela proximidade ideológica com o PiS. O estudo de caso se apoia na análise de discursos oficiais, documentos de política externa e declarações bilaterais, permitindo identificar como a retórica estruturou a política externa norte-americana ao articular interesses materiais e valores comuns.

Além da introdução e das conclusões, o artigo será dividido em duas seções. A primeira revisará a literatura sobre populismo e apresentará o arcabouço teórico da teoria dos papéis. A segunda, por meio do estudo de caso qualitativo, analisa a relação entre os EUA e a Polônia para demonstrar como a identidade conservadora compartilhada se manifestou na prática, legitimando a realocação de tropas e o fortalecimento da cooperação em defesa no flanco oriental da OTAN. Os resultados indicam que a política externa do governo Trump, ao articular valores nacionalistas e antiglobalistas, encontrou na Polônia um parceiro ideológico e estratégico capaz de legitimar sua visão de mundo e reforçar a liderança norte-americana no Ocidente. A afinidade entre os dois governos, sustentada por uma identidade conservadora densa, traduziu-se em ganhos concretos, como o fortalecimento da presença militar dos EUA no flanco oriental da OTAN e a consolidação da Polônia como ator regional central. Portanto, o estudo demonstra que o populismo de direita, no plano supranacional, opera como uma gramática de alinhamento político e moral, capaz de converter afinidades ideológicas em ganhos materiais.

A Política Externa Populista e a Construção de Identidades Conservadoras

A ascensão de Donald Trump à presidência dos EUA, o referendo do Brexit e a consolidação de partidos populistas na Europa fizeram com que pesquisadores do campo das Relações Internacionais, especialmente na subárea de Análise de Política Externa (APE) voltassem sua atenção para o populismo (VERBEEK; ZASLOVE, 2017; CRYSSOGELLOS, 2017; DESTRADE; PLAGEMANN, 2019; 2021). A política externa de

caráter populista critica as instituições internacionais, sem rejeitá-las por completo, mas condicionando sua participação à subordinação das decisões à autoridade do líder nacional. Esse comportamento desafia o multilateralismo liberal e o modelo tecnocrático de deliberação que marcaram a ordem internacional liberal. A ênfase varia, populistas de direita do Norte global atacam sobretudo o aspecto cultural da globalização, enquanto populistas de esquerda do Sul focam seu antagonismo no aspecto econômico. Em comum, defendem que o sistema internacional deve funcionar de forma diferente da fase liberal que se seguiu ao fim da Guerra Fria (CRYSSOGELLOS, 2024).

Os debates teóricos acerca do populismo ainda não chegaram a um consenso. Possuímos autores que concebem o populismo como uma ideologia (MUDDE; KALTWASSER, 2017), um discurso (HAWKINS, 2010), um estilo político (MOFFIT, 2016), uma lógica política (LACLAU, 2005) e uma estratégia política (WEYLAND, 2001). Apesar das divergências conceituais podemos encontrar pontos de intersecção que definem algumas características básicas do fenômeno. Entre suas características centrais estão: (i) o anti-elitismo, a divisão simbólica da sociedade em dois grupos homogêneos e antagonísticos, o povo e a elite; (ii) seu caráter contextual. Todos os populismos orbitam em torno da divisão entre o povo imaculado e a elite corrupta. Entretanto, o conteúdo específico de quem é o povo e a natureza de sua divisão com a elite depende da influência de outras ideologias, do contexto histórico e do interesse dos atores que utilizam-se do repertório populista (CRYSSOGELLOS, 2024, p. 3). Lynch e Cassimiro definem o populismo como (2022):

Por “populismo” designaremos um estilo de fazer política típico de ambientes democráticos ou de massa, praticado por uma liderança carismática, que reivindica a representação de uma maioria contra o restante da sociedade. Sua legitimidade reside na crença de que a competição eleitoral não visa a criar um consenso, mas revelar a maioria autêntica através de seu intérprete virtuoso, o líder carismático. Esse modelo populista de representação recorre

a discursos baseados preferencialmente na linguagem dos afetos ou nas paixões, apelando a um “povo” concebido como um singular coletivo, não fictício é formado por indivíduos diferentes, mas como uma entidade homogênea dotada de vontade própria. O povo é considerado um agregado social homogêneo e exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes. Os populistas se apresentam como intérpretes privilegiados dessa vontade, boa e infalível do povo, que viria, entretanto, sendo negligenciada ou impedida na democracia liberal por uma minoria ou elite, que à sua revelia ou contra a sua vontade, monopolizaria os recursos políticos, sociais e econômicos de poder.

O populismo radical de direita (LYNCH; CASSIMIRO, 2022), que será o foco deste artigo, possui como característica a resistência do avanço social igualitário no intuito de preservar a cultura tradicional do “povo verdadeiro”. Esse cenário de restauração de uma ordem que está abalada contempla a realidade a partir de uma visão dicotômica entre os nacionalistas conservadores, representantes do povo e consequentemente do bem, e os cosmopolitas progressistas, representantes do mal. Nesse contexto, os populistas radicais de direita partem de uma perspectiva apocalíptica, como a narrativa de declínio do Ocidente de Oswald Spangler, na busca de salvar a a civilização judaico-cristã.

Guimarães e Silva (2021) exploram este aspecto transnacional da extrema direita a partir do arcabouço teórico da teoria dos papéis (*role theory*). A teoria dos papéis introduz o termo de papel (*role*) como um elemento para a compreensão e explicação para as atitudes tomadas pelos governos de seus respectivos Estados, que são tratados como agentes em um contexto social. Denota-se que o conceito de papel, ao ser integrado às Relações Internacionais, refere-se ao comportamento e funções dos Estados dentro do Sistema Internacional (HOLSTI, 1970, p. 239-240). Outro ponto que deve ser destacado é a relação interativa dos atores, entre a noção que os Estados têm de si e as expectativas projetadas pelos outros agentes que estão presentes na

estrutura, sendo assim, eles influenciam-se mutuamente através de suas interações.

Os autores argumentam que analisar como governos populistas de direita constroem sua identidade internacional a partir de sua relação com outros governos conservadores (aliados ideológicos) ou rivais ideológicos pode nos auxiliar a compreender o processo de transformação dos aspectos domésticos em uma ferramenta da política externa (GUIMARÃES; SILVA, 2021, p. 347). Os governos populistas de extrema-direita adotam, ao negociar com outros governos conservadores, uma identidade conservadora densa (*thick conservative identity*), que combina três papéis nacionais interligados: (i) antiglobalista, pautado em narrativas contra as instituições supranacionais; (ii) nacionalista, narrativas a favor da soberania; (iii) anti-inimigo, baseado em perspectivas de inimigo e aliado.

Já em negociações com adversários ideológicos, costumam recorrer a uma identidade conservadora fina (*thin conservative identity*), mais contida e centrada em apenas um desses papéis. Pela teoria de papéis, a escolha entre identidade espessa ou fina depende das expectativas antecipadas dos Outros Significantes (*Significant Other*). Sendo assim, quando o governante (Ego) prevê alinhamento, ele imita as normas do outro, porém, diante de rivais ideológicos, prefere moderar o conservadorismo por causa do descompasso de expectativas em relação a sua contraparte (GUIMARÃES; SILVA, 2021, pp 345-346).

Ademais, Guimarães e Silva (2021), apontam para traços autoritários nas narrativas conservadoras. O autoritarismo refere-se a um conjunto de valores que prioriza a segurança coletiva do grupo em detrimento da autonomia liberal do indivíduo. Esses valores têm três componentes principais: (i) ênfase na segurança contra instabilidade e ameaças, como imigrantes e terroristas; (ii) valorização da conformidade para proteger tradições e o modo de vida (família ou religião); e (iii) exigência de lealdade a líderes fortes que prometem proteger o grupo e seus costumes (NORRIS; INGLEHART, 2019, p. 7 *apud* GUIMARÃES; SILVA, 2021, p. 349).

As concepções conservadoras de papel nacional derivam de três fontes interligadas. A primeira é a narrativa conspiratória. Populistas de

extrema direita descrevem agências internacionais e elites estrangeiras como conspiradores que controlam as instituições, contrapondo-se ao verdadeiro povo nacional. A segunda é a defesa da soberania. Líderes conservadores compreendem as instituições internacionais como limitadoras da ação governamental e buscam atacá-las, usando a restauração da soberania como ferramenta de mobilização. A terceira fonte é a lógica amigo/inimigo de matriz schmittiana. Essa perspectiva é pautada na ênfase autoritária na segurança que gera a construção de inimigos. Os inimigos podem ser externos ou (instituições e estrangeiros) internos para preservar e legitimar uma narrativa pró-nacional GUIMARÃES; SILVA, 2021, pp, 350-351).

Na próxima seção analisaremos a relação entre EUA e Polônia no primeiro governo Trump. Esse estudo de caso exemplifica como o populismo de extrema direita, orientado pelas concepções de papel nacional trabalhadas nesta seção, permitiu à doutrina *America First* articular afinidade ideológica e ganhos estratégicos, reforçando a aliança militar no flanco oriental da OTAN.

A política externa de Trump e a Polônia: a defesa do Ocidente

A relação entre os EUA e a Polônia durante o primeiro mandato de Trump é um exemplo de aplicação prática de sua nova política externa. Segundo Sharma (2022), as relações entre Estados Unidos e Polônia durante o governo Trump revelaram uma convergência estratégica marcada por interesses comuns em segurança, energia e uma postura crítica frente à União Europeia, especialmente após o avanço russo no território ucraniano (SZEPTYCKI, 2022). Porém, a relação bilateral transcendeu os limites de uma

cooperação de segurança tradicional. Trump e Duda partilhavam um vocabulário político centrado na defesa da civilização ocidental contra ameaças externas e internas, reforçando uma narrativa antiglobalista e nacionalista.

Segundo Szeptycki (2022) a política externa populista do PiS é marcada por uma retórica identitária e maniqueísta. A União Europeia é retratada como uma elite corrupta que ameaça a soberania polonesa, enquanto países como Alemanha e Rússia são apresentados como adversários históricos e estratégicos. A imigração, especialmente de refugiados muçulmanos, é vista como uma ameaça à cultura nacional, fomentando uma islamofobia sem muçulmanos. Essa visão maniqueísta do mundo legitima o autoritarismo interno e justifica o isolamento diplomático. Além disso, o partido acusou os diplomatas profissionais de elitismo e cosmopolitismo. Essa ruptura se materializou na substituição de diplomatas experientes por aliados políticos e acadêmicos com pouca vivência internacional, priorizando a lealdade partidária em detrimento da competência técnica (SZEPTYCKI, 2022, p. 50).

O relacionamento entre a Polônia e a Alemanha se deteriorou em razão de duas frentes centrais de atrito: a política migratória da UE, à qual a Polônia se opôs, e o projeto do gasoduto Nord Stream 2², percebido como uma ameaça à sua segurança energética. Ademais, a Polônia, sob o comando do PiS, adotou reformas judiciais controversas que divergiam com os princípios democráticos defendidos pela União Europeia. A criação de uma câmara disciplinar para juízes e o controle político sobre o judiciário foram vistos como ameaças ao Estado de Direito, levando a UE a acionar o Artigo 7º do Tratado da União Europeia, que permite a suspensão de direitos de um Estado que viole os valores fundadores do bloco. Paralelamente, o país rejeitou as cotas de refugiados propostas pela UE, alegando que

² O Nord Stream 2 é um gasoduto que corre por debaixo do Mar Báltico, ligando a Rússia diretamente à Alemanha, e foi projetado para dobrar a capacidade de fornecimento de gás natural russo para a Europa, em comparação com o gasoduto Nord Stream 1. O projeto, liderado pela estatal russa Gazprom, com financiamento de empresas europeias, foi visto pelos seus promotores, principalmente Alemanha e Rússia,

como crucial para a segurança energética da Europa, garantindo um fornecimento direto. Os EUA, durante os governos de Trump e Biden, se opuseram ao projeto aplicando sanções. Em 2022, ambos os gasodutos (Nord Stream 1 e 2) foram atingidos por explosões inviabilizando sua operacionalização. Vem mais em: O que se sabe sobre as explosões nos gasodutos de Nord Stream | CNN Brasil. Acesso em: 01 de out. de 2025.

estariam defendendo sua identidade nacional e soberania (SHARMA, 2022, pp. 190-191; SZEPTYCKI, 2022).

Corroborando com esse cenário, a administração Trump manifestou críticas à Alemanha, denunciando seus gastos insuficientes em defesa e sua relutância em cumprir as metas da OTAN e a crescente dependência energética do país em relação à Rússia, simbolizada pelo Nord Stream 2. Em janeiro de 2019 o governo dos EUA decidiu realocar cerca de 12 mil militares dos EUA da Alemanha para outros países europeus, incluindo a Polônia. Essa medida foi uma crítica direta à Alemanha, que não cumpria a meta de gastos de 2% do PIB em defesa da OTAN, e uma recompensa tangível à Polônia, que não apenas atingiu, mas superou. Assim, ainda que por razões distintas, tanto Washington (Trump) quanto Varsóvia (PiS) convergiram em um ponto comum: enfraquecer o papel da Alemanha como ator central da UE (SHARMA, 2020, p. 188).

O ponto alto dessa cooperação foi a assinatura do Acordo Reforçado de Cooperação em Defesa (ARCD) em 2020³. O documento, assinado por Michael Pompeo e Mariusz Błaszczak, permitiu às forças americanas um acesso mais amplo às instalações militares polonesas, destacando o fortalecimento estratégico da aliança bilateral, especialmente contra a Rússia. O governo polonês chegou a estabelecer um projeto para instalação de uma base militar dos EUA, intitulada coloquialmente como *Fort Trump*⁴.

Segundo Chrysogelos (2021, p. 11) partidos de extrema direita europeus com tradições transatlânticas, como o PiS, podem ser classificados como nacionalistas atlânticos (*atlanticist nationalists*). No geral, estes partidos possuem um posicionamento hostil em relação à Rússia e à China. Em seu discurso na Praça Krasinski⁵ em Varsóvia, Trump apresentou a

relação entre a Polônia e os EUA como uma aliança ideológica contra o Islamismo, o socialismo e as forças que ameaçam a soberania nacional, delineando uma visão do Ocidente definida por traços culturais e civilizacionais. Em seu discurso ele reitera:

Temos que lembrar que a nossa defesa não é apenas um compromisso financeiro, é um compromisso de vontade. Porque, como a experiência polonesa nos lembra, a defesa do Ocidente, em última análise, não se baseia apenas em meios, mas também na vontade do seu povo de prevalecer, ter sucesso e obter o que precisa. A questão fundamental do nosso tempo é se o Ocidente tem a vontade de sobreviver. (...) A nossa própria luta pelo Ocidente não começa no campo de batalha — começa com as nossas mentes, as nossas vontades e as nossas almas. Hoje, os laços que unem nossa civilização não são menos vitais e não exigem menos defesa do que aquele pedaço de terra nua onde a esperança da Polônia outrora repousava totalmente. Nossa liberdade, nossa civilização e nossa sobrevivência dependem desses laços de história, cultura e memória (TRUMP, 2017, tradução nossa)

A contribuição da Polônia foi decisiva para validar o papel civilizacional assumido por Trump. Ao reconhecer os EUA como líder da defesa do Ocidente e oferecer contrapartidas materiais, o país reforçou a identidade conservadora densa da relação bilateral. O estudo de caso com a Polónia demonstra como esses papéis foram reconhecidos e reforçados, consolidando uma identidade conservadora densa. A tabela abaixo ilustra a operacionalização da teoria dos papéis:

³ Disponível em: New U.S.-Poland Enhanced Defense Cooperation Agreement signed - Ministry of National Defence - Gov.pl website. Acesso em: 27 de ago. de 2025.

⁴ Disponível em: The foundation of Fort Trump is an investment in our security - Ministry of National

Defence - Gov.pl website. Acesso em 27 de ago. de 2025.

⁵ Disponível em: Remarks by President Trump to the People of Poland. Acesso em: 27 de ago. de 2025.

Tabela 1 - Papéis nacionais e identidade conservadora na relação EUA–Polônia (2017–2021).

Concepção de papel nacional	Expressão na Polônia (PiS)	Expressão pelos EUA (Trump)	Resultados
Antiglobalista	Críticas à União Europeia e à Alemanha; resistência às cotas de refugiados	Críticas à Alemanha e à OTAN; ameaça de redução da proteção militar	Consolidou uma narrativa transatlântica antiglobalista, enfraquecendo a centralidade da Alemanha na UE e reforçando a afinidade ideológica bilateral
Nacionalista	Defesa da soberania frente à UE; identidade civilizacional ancorada no Ocidente judaico-cristão	Discurso em Varsóvia exaltando a “sobrevivência do Ocidente”	Validou simbolicamente valores civilizacionais partilhados, legitimando a Polônia como guardiã regional da tradição ocidental
Anti-inimigo	Dissuadir a Rússia e fortalecer a OTAN	Realocação de tropas da Alemanha; assinatura do ARCD (2020); sanções ao Nord Stream 2	Materializou a afinidade ideológica em ganhos estratégicos concretos, consolidando a cooperação em defesa e a presença militar norte-americana no flanco oriental da OTAN

Fonte: Elaboração própria

Denota-se que o alinhamento entre EUA e Polônia foi mais do que uma aliança de segurança tradicional, pois representou uma convergência de populismos conservadores. Para Washington, a Polônia representou um aliado confiável e funcional no flanco oriental da OTAN, capaz de legitimar a agenda antiglobalista de Trump e reforçar a contenção da Rússia. Para Varsóvia, significou ascensão a ator regional central, com ganhos concretos em termos de presença militar, segurança energética e legitimação política.

Conclusão

A análise da relação entre os Estados Unidos e a Polônia durante o governo Trump evidencia que o populismo de direita não se limitou ao discurso doméstico, mas se projetou como uma lógica de ação no campo internacional.

Por meio da teoria dos papéis, observou-se que ambos os governos construíram uma relação pautada em identidade conservadora densa, articulando narrativas antiglobalistas, nacionalistas e anti-inimigo que se reforçam mutuamente. Essa identidade compartilhada legitimou tanto a retórica civilizacional da “defesa do Ocidente” quanto medidas concretas de cooperação militar, como a realocação de tropas americanas e a assinatura do Acordo Reforçado de Cooperação em Defesa (2020).

A afinidade ideológica entre EUA e Polônia permitiu à administração Trump contornar as resistências de aliados tradicionais, como a Alemanha, e consolidar a Polônia como um parceiro estratégico no flanco oriental da OTAN. Ao mesmo tempo, o governo do PiS utilizou a aliança com os Estados Unidos para reforçar sua posição interna e projetar-se como defensor da

tradição Ocidental. O caso analisado confirma, portanto, a hipótese de que o compartilhamento de uma identidade conservadora densa serviu como fundamento simbólico e político da cooperação bilateral, demonstrando a importância das dimensões ideológicas na política externa populista.

Em termos mais amplos, o estudo sugere que o populismo de direita, ao transferir suas categorias de antagonismo para o sistema internacional, contribui para a erosão do multilateralismo liberal e para a emergência de alianças ideológicas baseadas na afinidade de valores. O caso EUA–Polônia mostra como a política externa populista pode articular discursos identitários e ganhos estratégicos, reconfigurando tanto o papel dos Estados quanto a dinâmica de poder dentro da OTAN.

Com o início do segundo mandato de Trump, já podemos notar uma política externa mais agressiva. Em relação à OTAN o governo norte-americano exigiu que seus aliados dediquem 5% de seu Produto Interno Bruto (PIB) anual no setor de defesa⁶. O único país da Europa que passou dos 4% em 2024 foi a Polônia. Em 2025, um aliado de Trump, Karol Nawrocki⁷, venceu as eleições na Polônia. Ademais, as relações do país com a Rússia se tornaram cada vez mais conflituosas após a invasão de drones russos no espaço aéreo Polones.

Além das dimensões estratégicas e securitárias exploradas neste estudo, futuras pesquisas poderiam aprofundar a análise do campo intelectual e ideológico que sustenta o conservadorismo polonês e estadunidense. Em 1992, Ryszard Legutko, um filósofo político da Cracóvia fundou o Centro de Pensamento Político (CPP), o primeiro *think tank* conservador da Europa Oriental com uma inclinação antiliberal (VARGA; BUZOGÁNY, 2020, p. 7). . Em 2017, em conjunto com outros intelectuais conservadores da Europa, Legutko publicou a Declaração de Paris⁸ (Paris Statement). A Declaração de Paris

propõe uma crítica à atual direção política e cultural da Europa, denunciando a chamada “falsa Europa”, marcada pelo multiculturalismo, tecnocracia e abandono das raízes cristãs e clássicas. Os conservadores defendem a restauração da “verdadeira Europa”, fundada na soberania nacional, na tradição cultural e na participação cívica, argumentando que a identidade europeia está sendo corroída por ideologias globalistas e utopias supranacionais. Para eles, o futuro do continente depende da reafirmação de seus valores históricos, da valorização da família e da educação, e da rejeição de uma liberdade desvirtuada que promove o individualismo e a alienação.

Referências

BERMÚDEZ, A. **Por que Trump quer retirar quase 10 mil soldados da Alemanha - e como isso ajuda a Rússia**. Disponível em: Por que Trump quer retirar quase 10 mil soldados da Alemanha - e como isso ajuda a Rússia - BBC News Brasil. Acesso em 09 de set. de 2025.

CRYSSOGELLOS, A. **Is there a populist foreign policy?** 2021.

CHRYSSOGELLOS, A. **Populism in foreign policy**. Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2017.

CRYSSOGELLOS, Angelos. **When long lost siblings reunite: Populism, conservatism and the discontents of progress**. Journal of Political Ideologies, 2024.

CRYSSOGELLOS, A. **Populism and International Relations: impacts, challenges and global perspectives**. InfoNEIBA: Jornal Informativo do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, Ano XII, n. 1, p.5 , jan.-jun. 2024.

⁶ Disponível em: NATO - Topic: Defence expenditures and NATO's 5% commitment. Acesso em 09 de set. de 2025.

⁷ Disponível em: Aliado de Trump, conservador Karol Nawrocki vence eleições presidenciais na Polônia. Acesso em 27 de setembro de 2025.

⁸ Disponível em: THE PARIS STATEMENT – A Europe We Can Believe In. Acesso em 27 de ago. de 2025.

DESTRADI, S.; PLAGEMANN, J. **Populism and International Relations: (Un)predictability, personalisation, and the reinforcement of existing trends in world politics.** Review of international studies, v. 45, n. 5, p. 711–730, 2019.

DESTRADI, S.; CADIER, D.; PLAGEMANN, J. **Populism and foreign policy: a research agenda (Introduction).** Comparative European politics, v. 19, n. 6, p. 663–682, 2021.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; SILVA, Irma Dutra de Oliveira e. **Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment.** International Affairs, v. 97, n. 2, p. 345–363, 2021.

HAWKINS, K. A. **Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective.** Cambridge, England: Cambridge University Press, 2014.

HOLSTI, K. J. **National role conceptions in the study of foreign policy.** International Studies Quarterly vol.14. No. 3, Sept. 1970, pp. 233–309.

JERVIS, et al. **Chaos reconsidered: the liberal order and the future of international politics.** New York : Columbia University Press, 2023.

LACLAU, E. **The Populist Reason.** Londres, England: Verso Books, 2005.

LÖFFLMANN, G. **Enemies of the people: Donald Trump and the security imaginary of America First.** The British Journal of Politics and International Relations, Vol. 24(3) 543 –560, 2021.

LÖFLMANN, G. **America First and the Populist Impact on US Foreign Policy.** Survival, 61:6, pp. 115-138, 2019.

LYNCH, Christian; CASSIMIRO, Paulo Henrique. **O Populismo Reacionário: Ascensão e Legado do Bolsonarismo.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

NORRIS, P; INGLEHART, R. **Trump, Brexit, and the rise of authoritarian-populism.** New York, NY : Cambridge University Press, 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DA POLÔNIA. **Joint statement by President Andrzej Duda and President Donald J. Trump.** 2019. Disponível em: Joint Statement by President Andrzej Duda and President Donald J. Trump. Acesso em: 28 ago. 2025.

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL DA POLÔNIA. **New U.S.-Poland Enhanced Defense Cooperation Agreement signed.** 2019. Disponível em: New U.S.-Poland Enhanced Defense Cooperation Agreement signed - Ministry of National Defence - Gov.pl website. Acesso em: 27 ago. 2025.

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL DA POLÔNIA. **The foundation of Fort Trump is an investment in our security.** 2019. Disponível em: The foundation of Fort Trump is an investment in our security - Ministry of National Defence - Gov.pl website. Acesso em: 27 ago. 2025.

MOFFITT, B. **The global rise of populism: Performance, political style, and representation.** Palo Alto, CA, USA: Stanford University Press, 2016.

NATO. **Defence expenditures and NATO's 5% commitment.** NATO - Topic: Defence expenditures and NATO's 5% commitment. Acesso em 09 de set. de 2025.

MUDDE, C.; ROVIRA KALTWASSER, C. **Populism: A Very Short Introduction.** Nova Iorque, NY, USA: Oxford University Press, 2017.

SHARMA, T. **The Geopolitics of US-Poland Relations Under President Trump.** Geopolitics Quarterly, Volume: 17, No 4, pp. 186-205, 2022.

SZEPTYCKI, A. **Populist Foreign Policy and its Consequences: The Case of Poland Under the Rule of The Law and Justice Party.** SIYASAL: Journal of Political Sciences, 31(Suppl. 1), S45–S59, 2022.

U.S. WHITE HOUSE. **President Donald J. Trump's foreign policy puts America first.** 2017. Disponível em: President Donald J. Trump's Foreign Policy Puts America First – The White House. Acesso em: 27 de ago. de 2025.

U.S. WHITE HOUSE. **Remarks by President Trump to the People of Poland.** 2017. Disponível em: Remarks by President Trump to the People of Poland. Acesso em: 27 de ago. de 2025.

VARGA, M; BUZOGÁNY, A. The Foreign Policy of Populists in Power: Contesting Liberalism in Poland and Hungary. *Geopolitics*, 26(5), 2020.

VERBEEK, B; ZASLOVE A. **Populism and foreign policy.** In *The Oxford handbook of populism*, ed. C.R. Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa, and P. Ostiguy, pp. 384–405. Oxford: Oxford University Press, 2017.

WEYLAND, Kurt. **Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics.** *Comparative Politics* 34(1): 1–22, 2001

Resumo

Este artigo analisa como o compartilhamento de uma identidade conservadora influenciou a relação bilateral entre Estados Unidos e Polônia, particularmente no fortalecimento da cooperação em defesa no flanco oriental da OTAN. Utilizando a teoria dos papéis (*role theory*) como arcabouço teórico e um estudo de caso qualitativo, a pesquisa mostra que o compartilhamento de uma identidade conservadora densa, ancorada em valores nacionalistas, antiglobalistas e anti-inimigo legitimou o aprofundamento da parceria político-militar entre Washington e Varsóvia. Discursos oficiais, acordos bilaterais e declarações conjuntas evidenciam como a afinidade ideológica foi mobilizada para sustentar ganhos estratégicos, como a realocação de tropas e a assinatura do Acordo Reforçado de Cooperação em Defesa (2020). O estudo conclui que a convergência entre ideais entre os países foi decisiva para consolidar a Polônia como aliado central dos EUA na Europa Oriental, reforçando o papel norte-americano de liderança na defesa do Ocidente.

Palavras-chave: populismo; política externa dos EUA; teoria dos papéis.

Abstract

This article analyzes how the sharing of a conservative identity influenced the bilateral relationship between the United States and Poland, particularly in strengthening defense cooperation on NATO's eastern flank. Using role theory as a theoretical framework and a qualitative case study, the research shows that the sharing of a dense conservative identity, anchored in legitimate nationalist, anti-globalist, and anti-enemy values, deepened the political-military partnership between Washington and Warsaw. Official speeches, bilateral agreements, and joint declarations demonstrate how the ideological layer was mobilized to support strategic gains, such as troop redeployment and the signing of the Enhanced Defense Cooperation Agreement (2020). The study concludes that the convergence of ideals between the countries was decisive in consolidating Poland as a central US ally in Eastern Europe, reinforcing the American leadership role in the defense of the West.

Keywords: populism; US foreign policy; role theory.

A POLÍTICA EXTERNA DE XI JINPING E A INTENSIFICAÇÃO DA ASSERTIVIDADE CHINESA CONTRA TAIWAN

XI JINPING'S FOREIGN POLICY AND THE INTENSIFICATION OF CHINESE ASSERTIVENESS TOWARD TAIWAN

João Pedro Palmieri Ramos

Mestrando em Relações Internacionais pelo PPGRJ-UERJ. Graduado em Relações Internacionais pela UVA e graduando em História pela UERJ. E-mail: joaopedropalmieri15@gmail.com.

Introdução

A questão de Taiwan é um tema central da política externa chinesa. Fundada sobre a Política de Uma China, Pequim não reconhece Taiwan como um Estado separado (e nem Taiwan se reconhece tradicionalmente como um Estado separado do continente) e não estabelece relações diplomáticas com Estados que reconheçam o governo de Taiwan como o legítimo governo da China. No discurso chinês, Taiwan se trata de uma província rebelde que deve ser incorporada ao controle central do país. Contudo, se percebe um endurecimento da posição de Pequim em relação à ilha nos últimos anos, o que é manifestado pelo discurso chinês de que a unificação deveria vir, ainda que pela força e pela maior incidência de exercícios militares na região (Al Jazeera, 2022). Da parte de Taiwan, a governança do Partido Democrático, que é pró-independência, tem causado reações negativas em Pequim (Maizland; Fong, 2025). Nesse sentido, este artigo visará responder: o que explica o endurecimento da política externa chinesa em relação a Taiwan a partir do governo Xi Jinping? A hipótese defendida é que mudanças sistêmicas, como o próprio crescimento chinês, iniciam um período onde o governo pôde passar a exercer maior pressão sobre a ilha. No entanto, esses fatores sozinhos não explicam tudo, já que eles se conjugam com a atuação mais enfática da nova liderança do país com Xi Jinping, que percebe este momento de maior peso geopolítico como uma oportunidade para uma política mais assertiva.

Para a análise dessa questão, empregaremos o modelo teórico do realismo

neoclássico voltado para Política Externa (Wohlforth, 2008; Rose, 1998). Este modelo teórico, como explica Wohlforth (2008), busca analisar onde está o poder e rastrear os grupos de poder, uma vez que eles são essenciais na tomada de decisão. O pensamento realista possui muitas "escolas", ou subgrupos, tais como o realismo clássico, o neorrealismo e o realismo ofensivo. Contudo, para a análise de política externa, um subgrupo que busca preencher lacunas em política externa é o realismo neoclássico, uma vez que busca na própria tradição realista clássica bases para a análise. Baseando-se em princípios centrais da tradição realista como "grupismo", egoísmo e ênfase no poder, esta abordagem não se prende dogmaticamente a uma vertente única mas busca basear sua análise nas pressuposições e expectativas das teorias, ajustando os modelos teóricos para o que mais se enquadraria em cada caso. A abordagem do realismo neoclássico se mostra, assim, como uma corrente forte para a análise de política externa. Ademais, essa corrente incorpora o testemunho da história, pois o realismo se constrói olhando os exemplos da ação política de numerosos estadistas do passado, pois estes princípios gerais foram aplicados de forma pragmática por séculos de ação política prática e pragmática (Wohlforth, 2008).

A teoria realista neoclássica estrutura-se sobre as premissas fundamentais do realismo, mas propõe uma mediação teórica entre a estrutura do sistema internacional e a formulação concreta da política externa. Diferencia-se, portanto, de versões puramente estruturais, ao reconhecer que as pressões sistêmicas não se traduzem mecanicamente em comportamento estatal.

Nesta seção, propõe-se delinear tais fundamentos e aplicá-los ao escopo específico do contexto chinês em relação a Taiwan. Assim como no neorrealismo, parte-se do pressuposto de que a anarquia e a distribuição de poder configuram as condições estruturais do sistema e delimitam as possibilidades de ação dos Estados (Rose, 1998). Todavia, o realismo neoclássico sustenta que tais constrangimentos são filtrados por variáveis domésticas e perceptivas, de modo que as respostas estatais derivam da interação entre capacidades objetivas e interpretações subjetivas das elites políticas.

Dessa forma, a teoria não concebe um nexo direto entre capacidades materiais e comportamento externo, mas sim um processo mediado por percepções, instituições e estruturas decisórias internas. Os líderes não operam como transmissores neutros da lógica sistêmica; interpretam-na à luz de valores, crenças e incentivos domésticos. Assim, o poder relativo — embora continue sendo o principal determinante da magnitude e da ambição da política externa — manifesta-se de forma indireta e contingente, pois depende da capacidade do Estado de extrair e mobilizar recursos nacionais para fins externos. Nesse sentido, a estrutura do sistema fornece um horizonte de possibilidades, mas não predetermina os cursos de ação. As regularidades identificadas pelo neorrealismo são, portanto, reinterpretadas à luz de um instrumental teórico que incorpora a dimensão subjetiva do poder, sem abandonar a ontologia materialista do realismo.

Alguns elementos do sistema internacional, como a própria anarquia, deixam de ser concebidos como dados invariáveis e passam a assumir caráter variável, cuja intensidade depende da posição relativa e das redes de dependência de cada Estado (Wohlforth, 2008). Um país sob forte influência de um *hegemon* experimenta uma estrutura mais hierárquica que anárquica, ao passo que potências regionais autônomas percebem o sistema de modo mais competitivo e descentralizado. No caso chinês, a anarquia conserva alta relevância analítica: como potência regional ascendente, a China não dispõe de nenhuma autoridade superior que garanta sua segurança, sendo compelida a recorrer à autoajuda e à maximização de poder.

A questão de Taiwan insere-se nesse quadro como uma variável de segurança de caráter existencial. Do ponto de vista de Pequim, a ilha constitui não apenas uma parte integral do território nacional, mas também um potencial vetor de contenção ocidental. A manutenção de sua integridade territorial é, portanto, entendida como imperativo de sobrevivência, e não mera questão ideológica. Sob a ótica neoclássico-realista, tal percepção reflete tanto a leitura estrutural da distribuição de poder regional quanto a interpretação subjetiva das lideranças sobre vulnerabilidades e oportunidades. A percepção que os dirigentes chineses possuem de suas próprias capacidades — e das condições externas que poderiam favorecer avanços estratégicos — opera como variável interveniente fundamental (Rose, 1998). Quando essas percepções convergem com condições materiais propícias ou com a percepção de fraqueza do adversário, a conduta chinesa tende a alinhar-se à lógica do realismo ofensivo, no sentido de expandir sua influência e reduzir dependências externas.

Dessa forma, o comportamento da China em relação a Taiwan deve ser compreendido como resultado de uma dialética entre estrutura e agência: a anarquia e a distribuição de poder impõem limites objetivos, mas a tradução desses limites em ação política ocorre por meio de um filtro cognitivo e institucional. O realismo neoclássico, ao reconhecer essa intermediação, propicia uma explicação mais densa e contextualizada do comportamento estatal, capaz de apreender tanto as forças estruturais que constroem a ação quanto as percepções e capacidades domésticas que a modelam.

Pressões sistêmicas

A ascensão chinesa no sistema internacional é um dado amplamente constatado e reconhecido. O país passou por um crescimento econômico expressivo nas últimas décadas, de modo que tornou-se a segunda economia global (Mahbubani, 2021). Alguns exemplos deste crescimento podem ser medidos pelo PIB, que passou por um crescimento médio de ceca de 9% de 1979 até 2010; remoção de aproximadamente 800 milhões de pessoas da pobreza entre 1980 e

2020, sendo responsável assim por um aumento da classe média global consumidora de produtos e commodities, dentre outros. (Mahbubani, 2021). No entanto, os últimos anos tem oferecido novas possibilidades à República Popular que não eram presentes nas décadas anteriores.

Se é verdade que o crescimento chinês vem desde os anos 1980, apenas nos últimos anos esse poder cresceu de modo a consolidar a China como a segunda economia mundial. Neste sentido, a realidade confirma as previsões realistas de que o poder econômico é convertido em capacidades militares, ainda que não instantaneamente (Brooks; Wohlforth, 2016). Assim, a consolidação da China como grande potência econômica lhe colocou em uma nova situação sistêmica, mais favorável. O crescimento e a modernização militar chinesa é evidenciado pelos dados do Exército, especialmente o crescimento de sua Marinha, que se torna maior que a dos Estados Unidos em quantidade absoluta de navios (United States Naval Institute, 2025). Neste sentido, o desenvolvimento econômico e crescimento de poderio industrial chinês se manifesta na construção de uma Marinha que possui capacidades materiais de oferecer uma resistência regional aos Estados Unidos. Ainda que na perspectiva realista de um balanceamento interno se possa dizer que a China esteja aquém de superar os Estados Unidos (Brooks; Wohlforth, 2016; Dawood, 2010), essa modernização já oferece uma mudança suficiente para uma política externa mais incisiva contra Taiwan na perspectiva de uma invasão (United States Naval Institute, 2025). Alguns dados numéricos desta questão se manifestam (Babb, 2025) são o tamanho do efetivo numérico de navios chineses que é de aproximadamente 400 navios para 290 americanos, ainda que a Marinha americana possa ser vista como superior em qualidade.

Além disso, outra questão sistêmica que pode ser percebida é a diminuição de poder relativo global dos Estados Unidos no século XXI, considerando também a crise de 2008. Nos anos que se seguiram à queda da URSS, os Estados Unidos estavam posicionados como a única superpotência do sistema internacional. No entanto, esta posição começou a demonstrar sinais de fraqueza no contexto posterior ao 11 de

setembro de 2001 e à consequente Guerra ao Terror. Além disso, a crise econômica de 2008 foi um evento que manifestou uma fraqueza econômica das economias capitalistas centrais e um momento de fortalecimento das economias emergentes, como a chinesa, que de certa forma tornaram-se credoras naquele contexto específico. Assim, não apenas o Estado chinês passou por um crescimento econômico notável, tornando-se a segunda maior economia mundial em PIB nominal em 2010, quando ultrapassa o Japão que antes detinha esta posição, como também os Estados Unidos passaram a demonstrar sinais de fadiga internacional tanto a nível militar com as dificuldades de suas campanhas no Oriente Médio como fraqueza econômica no contexto posterior à crise de 2008. Hoje, o PIB nominal dos EUA é de 30,54 trilhões de dólares e o da China é de 19,23 trilhões. O terceiro lugar fica para a Alemanha com 4,74 trilhões (FMI, 2025).

Neste contexto, viu-se também a construção de ilhas artificiais chinesas no Mar do Sul da China, com o aumento das reclamações do país sobre esta região. Como reação, Taiwan aproximou ainda mais sua relação com os EUA, com aumento de contratos militares e posterior realização de exercícios militares. Com os governos de Donald Trump (anos) e depois de Joe Biden (anos), essas pressões cresceram ainda mais. A primeira administração Trump começou a redirecionar atenção geopolítica à China. Uma lei de 2019 (Taiwan Travel Act, 2019) previu a visita de oficiais americanos a Taiwan periodicamente em vista a prestar apoio ao país. No governo posterior, de Joe Biden, a defesa de Taiwan foi enfatizada e a China, juntamente com a Rússia, foi colocada como um país revisionista que buscava minar os fundamentos da ordem democrática internacional (Military, 2023). Nesse sentido, as ações chinesas iniciadas no contexto de um crescimento de seu poder econômico e militar, em uma mudança sistêmica gradualmente em curso desde a década de 1980, foi respondida com o aumento das afinidades militares e políticas entre Taiwan e Estados Unidos, os quais passaram a temer mais ainda uma invasão chinesa da ilha. Assim, poderia se pensar nesta situação como um clássico caso onde as pressões internacionais

levaram a um Dilema de segurança¹ entre os principais atores sistêmicos. Assim, o crescimento chinês e uma percepção de declínio relativo americano explicam o início desta mudança sistêmica, a qual gera uma reação de defesa taiwanesa e americana, a qual, por sua vez, também provoca uma ação mais incisiva por parte da China, o que é visível pelo aumento de referências a um possível uso da força para a reunificação e aumento de exercícios militares chineses na região, como no caso da visita de Nancy Pelosi, explicar quem é, à ilha (Wu; Lee, 2022).

Fatores domésticos

Para a análise da política externa chinesa, cabe também analisar a dinâmica dos grupos de poder dentro da China e também a própria liderança de Xi Jinping. Assim como em outros países, a Política Externa chinesa de certa forma também é uma extensão de sua política doméstica e é marcada principalmente por três princípios: rejuvenescimento nacional; século de humilhação e caráter essencialmente defensivo (Priya, 2019).

Tendo um perfil pessoal marcado tanto pela vivência das consequências da revolução maoísta e das reformas econômicas de Deng Xiaoping, Xi possui um perfil pessoal menos carismático e mais institucional mas mesmo assim influenciado pelo aspecto reformista. Contudo, essa liderança mostra-se também centralizadora em sua pessoa (Lima, 2021), juntando aspectos populistas da era Mao Zedong com suas próprias crenças de como deve ser conduzida a política externa. Assim, se tem um abandono da política *low profile* característica da era Deng Xiaoping para uma política mais proativa no cenário

internacional, o que é evidenciado com a criação de projetos como a *Belt and Road Initiative* (BRI), o Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (AIIB). É fato que a mudança do perfil de Deng Xiaoping já ocorreu há um tempo determinado pois sua liderança não foi a última do país. Contudo, Xi inaugura uma nova forma de abordagem centralizadora e que foca em sua pessoa através do próprio aparato constitucional (Priya, 2019).

A política externa chinesa possui princípios constantes desde 1949, como os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, voltados à igualdade soberana, não interferência e solução pacífica de disputas. Também se destaca a política externa independente, preservando autonomia estratégica frente às potências, e a ênfase na ascensão pacífica (*peaceful rise*), que apresenta o crescimento chinês como oportunidade de cooperação. Assim, paz e desenvolvimento seguem como eixos da diplomacia do país. Contudo, a postura assertiva não surge apenas com Xi Jinping: já se observava em reações ao “*rebalancing strategy*” dos EUA, à instalação da plataforma petrolífera nas Ilhas Paracel e à expansão das reivindicações marítimas no Mar do Sul da China (Priya, 2019).

No entanto, após Xi Jinping, essa assertividade que já existia muda de natureza, tornando-se proativa e não apenas defensiva, e focada especialmente em suas questões de soberania e território. Na narrativa chinesa, a soberania de Pequim sobre todos os territórios reclamados, como Taiwan e o Mar do Sul da China, é uma questão de vitalidade nacional, uma vez que estes territórios dissidentes seriam o último vestígio do Século de Humilhação². Nesse sentido, o rejuvenescimento nacional³, tema típico

¹ Conceito central do realismo que descreve a dinâmica segundo a qual medidas adotadas por um Estado para aumentar sua própria segurança — como o fortalecimento militar ou a formação de alianças — são percebidas por outros Estados como ameaças, levando-os a reagir de modo semelhante e produzindo, paradoxalmente, maior insegurança geral

² Expressão usada na historiografia e no discurso político chinês para designar o período entre as Guerras

do Ópio (1839–1842) e a fundação da República Popular da China (1949), marcado por invasões estrangeiras, perda de soberania e tratados desiguais, que consolidaram uma memória coletiva de vulnerabilidade e subordinação.

³ Princípio central da política contemporânea chinesa, segundo o qual o fortalecimento econômico, militar e cultural da China visa restaurar sua posição histórica de proeminência e superar o trauma do “século de humilhação”, constituindo o núcleo ideológico do

da política externa chinesa, se manifesta de forma ativa, com Xi Jinping, dado sua liderança centralizadora e proativa, como um imperativo de buscar a unificação sem dispensar o uso da força. Na concepção chinesa, o uso da força e a busca por unificação não contradizem o princípio de não intervenção e de ascensão pacífica, pois o país afirma que estas questões territoriais são, em si, questões domésticas e que na realidade são os outros Estados (especialmente os EUA) que estariam intervindo e violando sua soberania, algo que ressoaria o Século de Humilhação. A política externa de Xi também incorpora novos elementos como uma maior proatividade na Ásia e no mundo, buscando criar instituições financeiras e arranjos multilaterais alternativos aos tradicionais ocidentais, como o AIIB e a BRI, e também um aumento das capacidades militares do país (Priya, 2019).

Outro fator a ser notado é a própria estratégia oficial chinesa expressa no Livro Branco de Defesa Nacional (Codersman, 2019). Este livro Branco respondeu diretamente a mudanças na estratégia nacional americana ocorrida nos anos anteriores que passa a identificar Estados como China e Rússia como possíveis ameaças de segurança em disputas militares, mudando o foco que até então destinava-se à luta contraterrorista. O livro pontua que outros Estados (em especial os EUA) estariam sendo ameaças à segurança nacional chinesa ao adentrar em águas chinesas (a saber, especialmente os territórios marítimos do Mar do Sul da China). Além disso, o livro confirma a percepção que o país estaria entrando em uma Nova Era, onde o núcleo de poder global estaria migrando para a região do Pacífico e que, assim, apresentavam-se novas questões de segurança à China. Esta Nova Era também se caracteriza pelo próprio crescimento chinês. Em relação a Taiwan, a questão é posta também como um desafio à soberania chinesa, listada junto com outros movimentos separatistas, como do Tibete. O documento também propõe uma consolidação maior do processo de modernização das forças militares no contexto da “Nova Era”. A China propõe sua percepção militar não como ofensiva, mas como defensiva em um caráter de contra-

ataque (Codersman, 2019). Nesse sentido, embora classificada como defensiva, estas ações incluiriam também uma ação contra Taiwan em um contexto de uma declaração de independência e a modernização militar surgiu como uma forma de garantir a soberania do país, confirmando a política externa mais assertiva do país.

É interessante ressaltar também que mudanças políticas internas dentro da própria China fizeram com que parte da ideologia própria de seu líder, Xi Jinping, fosse positivada na constituição do país como parte do socialismo com características chinesas no contexto de uma “Nova Era” (United States, 2024). Neste sentido, confirma-se a característica do líder centralizador e proeminente (Priya, 2019) que, embora mantendo o histórico da política externa do país, a configura de uma nova forma.

Neste sentido, diante de uma lógica realista neoclássica, pode-se pensar que a nova liderança chinesa parece enxergar a situação internacional do sistema bem como as condições materiais do país nele como uma janela de oportunidade para colocar o país em uma nova posição e fazer valer seus objetivos de longa duração. Assim, a nova liderança possui um caráter próprio e tem que lidar com questões como o crescimento chinês e uma percepção de fraqueza dos Estados Unidos, como se evidencia no último Livro Branco (Lima, 2021) e isso possui um potencial explicativo significativo para a forma como a diplomacia vem sendo conduzida nos últimos anos.

Conclusão

A nova abordagem diplomático chinesa pode ser evidenciada e confirmada por alguns eventos políticos ocorridos após 2013 que demonstram uma mudança de clima político. É importante ressaltar que não se tratam de rupturas completas de política externa, como se fossem uma reestruturação. Contudo, não se trata também de uma postura de continuidade da China em relação ao passado, uma vez que sob a nova liderança são estabelecidas políticas mais

projeto denominado *Zhonghua minzu weida fuxing* (“grande revitalização da nação chinesa”).

assertivas que questionam o *status quo* da região. Sob a liderança de Xi Jinping, proclamou-se a chamada “Nova Era”, onde o rejuvenescimento nacional, que passa pela soberania, modernização econômica e militar e também consolidação do poder chinês no sistema internacional é posto como objetivo central do país até 2049, centenário da fundação da República Popular (Lima, 2021).

Assim, destacam-se alguns eventos como as incursões de aeronaves militares, tanto de observação como bombardeiros ou lançadores de mísseis (Davidson; Lin, 2021). Estas ações foram aumentadas gradualmente e causaram uma relação de aproximação maior de Taiwan com os Estados Unidos, algo iniciado no primeiro governo Trump e prosseguido no governo Biden. Destaca-se um evento em 2021 com o envio de mais de 150 aeronaves sobre o espaço aéreo da ilha. Na ocasião, a Presidente de Taiwan, a do Partido democrático, Tsai, falou em “consequências catastróficas” caso a ilha viesse a cair sobre controle chinês na hipótese de uma invasão. Este tema da invasão é um temor por parte das forças de defesa de Taiwan e também dos Estados Unidos (Davidson; Lin, 2021; Military, 2023).

Como mencionado acima, a visita de Nancy Pelosi, onde se reforçou o compromisso americano a Taiwan em 2022, foi um evento marcante, pois desencadeou uma reação chinesa vigorosa, com protestos e exercícios militares em grande escala e, inclusive, uma advertência aos Estados Unidos por parte do próprio presidente chinês (Wu; Lee, 2022).

Por outro lado, outros eventos do plano internacional também mostram que a política externa chinesa atual embora mais proativa em seu caráter de “contra-ataque”, ao defender como inegociável a integridade territorial do país em seus próprios termos de definir quais as fronteiras do país, também não se mostra totalmente alinhada com uma possível ação revisionista mais dura de alguns Estados como a Rússia. Com isso, queremos ressaltar que embora a China e Rússia possam ter proclamado uma “parceria estratégica sem limites” (Reuters, 2025) e embora a China seja uma das principais fontes da economia russa no contexto da guerra da Ucrânia, a potência asiática não se posicionou

como uma aliada incondicional da Rússia, como Belarus, por exemplo, o que contesta parcialmente a narrativa americana de potências autocráticas aliadas anti-ocidentais (Military, 2023). Isso se evidencia nas votações chinesas na ONU, adotando uma postura de neutralidade, abstenção e anúncio de desejar uma solução pacífica e negociada para o conflito.

Diante de uma lógica realista neoclássica, defendemos que a mudança na política externa chinesa pode ser compreendida em primeiro lugar pelas mudanças sistêmicas ocorridas nas últimas décadas. O compartilhamento desta compreensão por parte da China é evidenciado no Livro Branco de 2019 (Cordesman, 2019). Contudo, isso é potencializado pela liderança de Xi Jinping, que enxerga esse momento de ascensão econômica chinesa e mudança no internacional como uma nova situação, uma Nova Era, na qual o país tem condições de posicionar-se mais ativamente no sistema e garantir seus objetivos. Contudo, se o país não rompe com o sistema ocidental e nem adota uma postura mais revisionista, como a Rússia, isso também se explica segundo uma ótica da prática realista de séculos (Wohlforth, 2008) por uma consolidação de poder prudente, pois o objetivo nacional chinês, conforme interpretado por sua liderança, indica uma postura que embora possa ser mais proativa também não se manifesta como ofensiva ou segundo um revisionismo radical.

Assim, o realismo neoclássico mostra-se um instrumento teórico interessante para a leitura desta temática, . Considerando um sistema internacional anárquico no qual o princípio de autoajuda está presente entre os Estados e que eles buscarão concentrar poder em vista de melhorar sua posição no sistema e garantir sua segurança (Rose, 1998), e, tendo em vista os ganhos relativos chineses das últimas décadas, o país está em posição de pleitear objetivos estratégicos de segurança de longo prazo. A liderança nova informada por características pessoais centralizadoras e que reconheciam essas questões sistêmicas pôde realizar uma reorientação na política externa tornando-a mais assertiva. A co-ocorrência destas variáveis explicativas explica a variável dependente da reorientação da política externa. No entanto, a política atual manifesta também continuidade

com o passado e princípios tradicionais da política externa chinesa e não se afirma como uma postura rigidamente revisionista da ordem internacional, uma vez que ela participa das instituições internacionais e não se alinha plenamente às ações de potências revisionistas como a Rússia, o que mostra uma marca de pragmatismo e consonância com os princípios elucidados pela própria China

no passado, como de não-intervenção e respeito às soberanias.

Montamos aqui uma tabela de análise para que se facilite a visualização da explicação desenvolvida neste artigo, segundo o realismo neoclássico, e que oferece uma contribuição explicativa multifacetada:

Tabela 1 – Síntese analítica

Dimensão	Variáveis Sistêmicas	Variáveis Domésticas
Contexto de poder	Ascensão da China como segunda economia mundial e modernização militar (especialmente da Marinha) → maior capacidade material (Mahbubani, 2021; US Naval Institute, 2025).	Centralização da liderança sob Xi Jinping → perfil pessoal centralizador, proativo e institucionalizado na Constituição (Lima, 2021; United States, 2024).
Distribuição de poder	Percepção de diminuição do poder relativo dos EUA após 2001 e crise de 2008 → janela de oportunidade para a China (Brooks & Wohlforth, 2016).	Estratégia oficial no Livro Branco de Defesa Nacional (2019) que enquadra a independência de Taiwan como ameaça à soberania e parte de movimentos separatistas (Codersman, 2019).
Ameaças externas	Aproximação EUA–Taiwan: Taiwan Travel Act (2019), visitas oficiais, exercícios militares conjuntos, narrativa dos EUA sobre China como revisionista (Military, 2023).	Narrativa doméstica do “século de humilhação” e do “rejuvenescimento nacional” que tornam Taiwan símbolo da integridade territorial chinesa contra o imperialismo (Priya, 2019).
Dilema de segurança	Ações chinesas (ilhas artificiais, exercícios militares) provocam resposta dos EUA e Taiwan → escalada mútua (Wu & Lee, 2022).	Políticas de Xi → abandono do “low profile” de Deng Xiaoping em favor de uma postura mais assertiva e proativa (BRI, AIIB), maior protagonismo internacional.
Oportunidade internacional	Percepção de fraqueza americana abre espaço para uma política externa mais incisiva (Wohlforth, 2008).	Legitimação interna: Xi associa Taiwan à sobrevivência do regime e ao rejuvenescimento nacional; uso político da soberania para fortalecer o Partido.
Natureza da variável	Estrutural, relacionada à posição relativa no sistema internacional.	Intermediada por lideranças, ideologia doméstica e percepção do papel da China no mundo.

Fonte: Elaboração própria (2025).

Essa pesquisa contribuiu assim para o estudo da política externa chinesa, que se manifesta como que uma reforma na continuidade. Ela muda, mas isso se dá por uma janela de oportunidades junto com uma nova liderança, e não rompe com os princípios e objetivos nacionais mais fundamentais que regem a política externa da República Popular. Contudo, esse ainda é um tema de deve ser mais profundamente estudado, em especial em um contexto internacional de incertezas e instabilidades como o que se manifesta atualmente, com conflitos, com a liderança

americana de Donald Trump em seu segundo mandato e outras questões. A política externa se insere em um contexto relacional para com os outros Estados, o que pode vir a influenciá-la de formas distintas.

Referências

AL JAZEERA. China reaffirms threat of military force to take Taiwan. **Al Jazeera**, 2022. Publicado em: 10 ago. 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/8/10/chin>

a-reaffirms-threat-of-military-force-to-take-taiwan. Acesso em: 30 de ago. 2025.

BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C. **America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century**. New York: Oxford University Press, 2016.

CORDESMAN, Anthony H. China's New 2019 Defense White Paper: An Open Strategic Challenge to the United States, But One Which Does Not Have to Lead to Conflict. **Working Draft**, 24 jul. 2019. Disponível em: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190724_China_2019_Defense.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

DAVIDSON, Helen; LIN, Chi-hui. Why is China increasing its military pressure on Taiwan? **The Guardian**, 6 out. 2021.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of foreign policy. **World Politics** v.51 n.1, p.144-172, 1998. Disponível em: <https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/11/Rose-Neoclassical-Realism-and-Theories-of-Foreign-Policy.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2025.

WOHLFORTH, William. Realism and Foreign Policy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNE, Tim. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Oxford: Oxford University Press, 2008 (cap. 2 - p. 31-48).

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. World Economic Outlook (abril de 2025): PIB a preços correntes. **IMF**. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>. Acesso em: 4 out. 2025.

HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory**. Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield Publishers, 2007 (parte II – cap. 2, 3 e 6).

LIMA, Letícia Cordeiro Simões de Moraes. Mudança de Maré?: A (re)visão chinesa sobre o Mar do Sul da China. 2021. 219 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia

e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021

LIND, Jennifer. Back to Bipolarity: How China's Rise Transformed the Balance of Power. **International Security**, Cambridge, MA, v. 49, n. 2, p. 7–55, Fall 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/isec.a.00494>. Acesso em: 6 jul. 2025.

MAHBUBANI, Kishore. **A China venceu?: o desafio chinês à supremacia americana**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Intrínseca, 2021.

MAIZLAND, Lindsay; FONG, Clara. Why China-Taiwan Relations Are So Tense. Background. **Council on Foreign Relations**, atualizado em 19 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/china-taiwan-relations-tension-us-policy-trump>. Acesso em 30 de ago. 2025.

MILITARY AND SECURITY DEVELOPMENTS INVOLVING THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Annual report to Congress**, 2023. Disponível em: <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>. Acesso em 24 de março de 2025.

PRIYA, M. V. Is there a contemporary relevance of Deng's foreign policy. **Shanlax International Journal of Arts, Science and Humanities**, v. 7, n. 2, p. 59-64, 2019

REUTERS. Xi afirma parceria "sem limites" com Putin em ligação sobre Ucrânia. **CNN Brasil**, 24 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/xi-afirma-parceria-sem-limites-com-putin-em-ligacao-sobre-ucrania/>. Acesso em: 10 set. 2025.

UNITED STATES NAVAL INSTITUTE – USNI NEWS. Report to Congress on Chinese Naval Modernization. Publicado em: 1 maio 2025. Disponível em: <https://news.usni.org/2025/05/01/report-to->

congress-on-chinese-naval-modernization-21.
Acesso em 03 de set. 2025.

UNITED STATES. Taiwan Travel Act [Public Law 115–135]. In: **Compilation of the United States Statutes (COMPS) — United States Code**. [S. l.]: U.S. Government Publishing Office, 2019

UNITED STATES. Department of Defense. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024. **Annual Report to Congress**, [s.l.: s.n.], dec. 18 2024. Disponível em: <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>. Acesso em: 10 set. 2025.

WU, Sarah; LEE, Yimou. Nancy Pelosi deixa Taiwan e encerra visita que enfureceu China. **CNN Brasil**, 3 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/nancy-pelosi-deixa-taiwan-e-encerra-visita-que-enfureceu-china/>. Acesso em: 6 set. 2025.

Resumo

O presente artigo visa investigar a reorientação da política externa chinesa com relação a Taiwan ocorrida desde 2013. Argumenta-se, baseando-se no realismo neoclássico, que mudanças sistêmicas como o crescimento econômico do país relativo aos outros Estados e transformações diversas no cenário internacional junto com a ascensão de um novo perfil de liderança em Xi Jinping, mais centralizadora, permitiu uma reformulação da política em relação a Taiwan (e aos EUA, por extensão) com a adoção de posições mais assertivas buscando a unificação. Esta política é acompanhada de mais assertividade em outras áreas internacionais como na criação de instituições

alternativas ao sistema ocidental. Contudo, a política atual manifesta também continuidade com o passado e princípios da política externa chinesa e não se afirma como uma postura rigidamente revisionista da ordem internacional.

Palavras-chave: China, Taiwan, EUA, Política Externa, assertividade.

Abstract

This article aims to investigate the reorientation of Chinese foreign policy regarding Taiwan since 2013. It is argued, based on neoclassical realism, that systemic changes such as the country's economic growth relative to other states and various transformations in the international arena, along with the rise of a new leadership profile under Xi Jinping—more centralized—enabled a reformulation of policy toward Taiwan [and, by extension, the U.S.] through the adoption of more assertive positions seeking unification. This policy is also accompanied by increased assertiveness in other international areas, such as the creation of institutions alternative to the Western system, like the AIIB. However, the current policy also shows continuity with the past and principles of Chinese foreign policy and cannot be considered a strictly revisionist stance toward the international order.

Keywords: China, Taiwan, U.S., Foreign Policy, Assertiveness.

