

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VITÓRIA FERNANDES CARVALHO CARLUCI

**O posicionamento do Brasil em relação à Guerra da Ucrânia: uma análise de política
externa do Governo Bolsonaro ao Governo Lula**

São Paulo

2024

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VITÓRIA FERNANDES CARVALHO CARLUCI

O posicionamento do Brasil em relação à Guerra da Ucrânia: uma análise de política externa do Governo Bolsonaro ao Governo Lula

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais. Orientador: Laerte Apolinário Júnior.

São Paulo

2024

À Bê, que me ensinou a ler, a escrever e a sonhar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha vó Bê, que nunca mediu esforços para realizar meus sonhos e me ensinou a importância de estudar – e de ser feliz no processo. Tudo que sou hoje é graças a você. Ao meu vô e à minha mãe, que carrego em meu coração a cada escolha e sinto ao meu lado a cada segundo. Espero ser merecedora do orgulho de vocês.

À minha família, que me apoiou em todas as fases da graduação, representando o amor e o carinho em meio à dureza da vida. À Angélica, por me apoiar e confortar em todos os momentos. À Duda, por me ouvir e aconselhar sobre os mesmos assuntos, incontáveis vezes, sem jamais se mostrar cansada. Ao Gustavo, que esteve do meu lado da escola à vida adulta.

Ao meu orientador, Laerte Apolinário Júnior, pela enorme dedicação, pelos inúmeros incentivos e pela paciência desmedida durante a realização dessa pesquisa, do início ao fim.

Aos professores do curso de Relações Internacionais da PUC-SP, cujos ensinamentos e conselhos agregaram na minha vida acadêmica e profissional, além de terem me tornado uma pessoa infinitamente melhor. Ao professor Rodrigo Amaral, por ter sido o impulso que eu precisava para iniciar as minhas pesquisas.

Aos membros do Grupo de Estudos sobre Conflitos Internacionais, que sempre me acolheram e ajudaram a encontrar a pesquisadora que havia dentro de mim.

Às amigas que fiz na graduação, que foram, por diversas vezes, a razão para eu levantar da cama e ir para a aula – vocês tornaram essa caminhada muito mais divertida e muito menos solitária. Aos meus colegas de sala, pelo companheirismo e pelas risadas.

À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que foi o meu segundo lar pelos últimos quatro anos e do qual sentirei muita saudade.

RESUMO

Em 24 de fevereiro de 2022, Vladimir Putin deu início à maior invasão terrestre ocorrida em continente europeu desde a Segunda Guerra Mundial, iniciando uma guerra longa e custosa tanto para a Rússia quanto para a Ucrânia. Porém, enquanto os Estados Unidos e a Europa rapidamente apoiaram o presidente ucraniano, os países da América Latina se posicionaram de forma cautelosa, sem condenar abertamente a ação de Putin. No caso do Brasil, foi mantido um posicionamento de equilíbrio no Governo Bolsonaro e, após a eleição de Lula, tal equidistância se transformou em uma busca por um papel de mediador do conflito. Ainda que tais líderes tenham projetos político-econômicos e agendas de política externa significativamente diferentes, ambos recusaram o alinhamento automático com o bloco ocidental, apresentando uma postura de neutralidade de 2022 a 2023. Simultaneamente, o Brasil buscou defender os princípios da não-intervenção e da autodeterminação em seus votos e pronunciamentos nas organizações multilaterais. Diante disso, a pergunta que guia esta pesquisa é: como o Brasil tem se posicionado frente à Guerra da Ucrânia e quais variáveis internas e externas motivam este posicionamento, considerando o último ano do Governo Bolsonaro e o primeiro ano de Lula? Para tal, são analisadas as dimensões externas e domésticas da posição brasileira em relação ao conflito russo-ucraniano. Dessa forma, compreende-se que, apesar da mudança de governo nesse período, o Brasil manteve um posicionamento neutro no que se refere à Guerra da Ucrânia, motivado pela pressão de grupos domésticos, pela atuação da burocracia e por uma conjuntura externa que propiciava o não-alinhamento brasileiro.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Guerra da Ucrânia. Bolsonaro. Lula.

ABSTRACT

On February 24th, 2022, Vladimir Putin launched the largest land invasion of the European continent since the Second World War, starting a long and expensive war for both Russia and Ukraine. However, while the United States and Europe quickly supported the Ukrainian president, Latin American countries positioned themselves cautiously, without openly condemning Putin's actions. In the case of Brazil, it was adopted a balanced position in Bolsonaro government and, after Lula's election, this equidistance became a search for a role as a mediator in the conflict. Although these leaders have meaningfully different political-economic projects and foreign policy agendas, both refused the automatic alignment with the Western bloc, presenting a neutral position from 2022 to 2023. At the same time, Brazil sought to defend the principles of non-intervention and self-determination in its votes and statements in multilateral organizations. In view of this, the question that guides this research is: how has Brazil positioned itself in relation to the Ukrainian War and what internal and external variables motivate this positioning, considering the last year of the Bolsonaro government and the first year of Lula's? To this end, the external and domestic dimensions of Brazil's position in relation to the Russian-Ukrainian conflict are analyzed. Thus, it is understood that, despite the government change during this period, Brazil maintained a neutral position in relation to the Ukrainian War, motivated by the pressure from domestic groups, by the action of bureaucracy and by an external scenario that favored Brazilian non-alignment.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Ukraine War. Bolsonaro. Lula.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Similaridade na AGNU entre votações de Brasil e Rússia e votações de Brasil e EUA.....	19
Gráfico 2: Exportações brasileiras para a Rússia (valor FOB)	23
Gráfico 3: Importações brasileiras da Rússia (valor FOB)	23
Quadro 1: Votos do Brasil na Assembleia Geral da ONU (AGNU) frente à Guerra da Ucrânia.....	27
Gráfico 4: Importações brasileiras da Rússia (valor FOB) de 2021 a 2023.....	39
Quadro 2: As dimensões do posicionamento do Brasil em relação à Guerra da Ucrânia (2022-2023)	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACR – Arranjo de Contingente de Reservas
- AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
- AIIB – Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAN – Comissão de Alto Nível
- CAP – Comissão de Assuntos Políticos
- CDHNU – Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
- CELAC – Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- CIC – Comissão Intergovernamental
- CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
- CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
- EUA – Estados Unidos da América
- NBD – Novo Banco de Desenvolvimento
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
- PCB – Partido Comunista Brasileiro
- PNF – Plano Nacional de Fertilizantes
- PT – Partido dos Trabalhadores
- UE – União Europeia
- UNASUL – União de Nações Sul-Americanas
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA	10
2.1. OS GOVERNOS LULA (2003-2010) E A AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO	10
2.2. AS TENTATIVAS DE CONTINUIDADE NA POLÍTICA EXTERNA DE DILMA (2011-2016)	12
2.3. A REORIENTAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE TEMER (2016-2018) A BOLSONARO (2019-2022).....	14
3. AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E RÚSSIA DESDE O FIM DA GUERRA FRIA.....	17
3.1. RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS.....	17
3.2. RELAÇÕES ECONÔMICAS	21
4. O BRASIL E A GUERRA DA UCRÂNIA.....	24
4.1. OS VOTOS E OS PRONUNCIAMENTOS BRASILEIROS NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	24
4.2. BOLSONARO E LULA FRENTE À GUERRA DA UCRÂNIA.....	29
4.3. AS RELAÇÕES RUSSO-BRASILEIRAS DURANTE A GUERRA DA UCRÂNIA.....	32
4.4. AS DIMENSÕES DO POSICIONAMENTO DO BRASIL	34
5. CONCLUSÃO.....	39
6. REFERÊNCIAS	43

1. INTRODUÇÃO

Em 24 de fevereiro de 2022, Vladimir Putin deu início à maior invasão terrestre ocorrida em continente europeu desde a Segunda Guerra Mundial (Reid, 2022). Dois dias antes, o presidente russo proferira um discurso televisionado, no qual se queixou sobre a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o Leste e sobre a presença de mísseis ocidentais na fronteira do país (Reid, 2022). Também foi feita referência à importância da Ucrânia para a Rússia: “É uma parte inalienável da nossa própria história, cultura e espaço espiritual” (Putin, 2022). Tal narrativa vem sendo utilizada por Putin desde as ondas de manifestações que tomaram a Ucrânia entre 2013-2014, conhecidas como *Euromaidan*, até a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 (Reid, 2022). Em suma, embora seja difícil apontar os verdadeiros interesses do Kremlin na guerra da Ucrânia, trata-se de uma continuação de disputas anteriores (Apolinário, Branco, 2022), inseridas em um contexto de expansão da OTAN, e que se converteram em um conflito longo e custoso para as relações internacionais.

Tamanha duração da guerra advém do apoio financeiro e militar dado pelo bloco ocidental a Zelensky (Apolinário, Branco, 2022). Entre janeiro de 2022 e julho de 2023, os Estados Unidos enviaram 42,1 bilhões de euros de assistência militar e 23,8 bilhões de euros de assistência humanitária à Ucrânia, enquanto as instituições da União Europeia (UE) enviaram 5,60 bilhões de euros de assistência militar e 77,1 bilhões de euros de assistência humanitária (Kiel WP, 2023). Ademais, foram impostos pelos EUA e seus aliados seis pacotes de sanções contra indivíduos e entidades da Rússia, que terão seus bens congelados e serão proibidos de viajar, e contra setores específicos do país, quais sejam o de finanças, transportes, energia, defesa, matérias-primas e serviços (Conselho Europeu, 2022). Nesse sentido, o bloco ocidental, de forma unida e coesa, rapidamente adotou uma estratégia para enfraquecer e isolar a Rússia (Apolinário, Branco, 2022).

Em contrapartida, países da América Latina, como o Brasil, responderam à invasão russa de maneira cautelosa. Tensionando as duas abordagens tradicionais da diplomacia da região – a defesa dos princípios de não-intervenção e de autodeterminação, e a rejeição ao imperialismo Ocidental (Rodriguez, 2022) –, tais países optaram por não condenar abertamente a ação russa, além de não aderirem ao pacote de sanções do bloco ocidental. No caso do Brasil, a princípio, Jair Bolsonaro qualificou a posição do país em relação à guerra como “neutra” (Klava, 2022). Logo em seguida, o Ministro das Relações Exteriores, Carlos França, procurou romper com essa ideia, afirmando que o Brasil tinha um posicionamento de equilíbrio, dedicado

à busca do diálogo e da reconciliação (Klava, 2022). Isto foi reproduzido pelo próprio Bolsonaro em suas próximas declarações, as quais também mencionavam o comércio bilateral com a Rússia (Pimenta, Teixeira, 2023). Porém, no contexto das eleições à presidência do Brasil, que ocorreram em um cenário político polarizado entre Bolsonaro e o candidato à reeleição, Luíz Inácio Lula da Silva, a Guerra da Ucrânia nem chegou a ser um ponto de discussão. Apesar de defenderem projetos político-econômicos diferentes, ambos os candidatos concordavam que isolar Putin não era uma solução para o conflito (Tabosa, 2023). Uma vez eleito, Lula procurou retomar o protagonismo brasileiro no cenário internacional (Tabosa, 2023), buscando lançar o país como mediador do conflito através da proposta para a formação de um “clube da paz”, no qual países não envolvidos diretamente no conflito se articulariam para promover a mediação entre as partes (Folha de São Paulo, 2023). Ainda assim, a neutralidade frente ao conflito russo-ucraniano foi mantida, com Lula adotando, ao longo de 2023, um discurso que culpabilizava tanto Putin quanto Zelesnky (Mazui, Neto, 2023).

Portanto, tanto Bolsonaro quanto Lula rejeitaram o alinhamento automático com o bloco ocidental, evitando condenar diretamente Putin pela guerra, ao mesmo tempo em que buscavam se distanciar da questão. Para compreender por quais motivos esses governos, com visões de mundo e agendas de política externa opostas, adotaram um posicionamento semelhante para o Brasil frente à Guerra da Ucrânia, foram comparadas as variáveis externas e internas que impactaram na formulação da política externa das administrações de Bolsonaro e de Lula, utilizando como aporte teórico o campo da Análise de Política Externa (APE), com destaque à teoria de Hermann (1990). Este compreende que as mudanças na política externa de um Estado são determinadas pela ação dos líderes, pela ação de componentes da burocracia, pela conjuntura internacional e pela estrutura política doméstica (Cornetet, 2014). Sendo assim, a pergunta que guia esta pesquisa é: como o Brasil tem se posicionado frente à Guerra da Ucrânia e quais variáveis internas e externas motivam este posicionamento, considerando o último ano de governo Bolsonaro e o primeiro ano de Lula?

Nessa análise, a pesquisa está dividida em três seções, para além desta introdução e da conclusão. A primeira seção traz um histórico da política externa brasileira na contemporaneidade, dos primeiros dois mandatos de Lula a Bolsonaro. Em seguida, são perpassadas as relações russo-brasileiras no âmbito diplomático e econômico. Por fim, a terceira seção, após organizar os votos e pronunciamentos brasileiros nos fóruns multilaterais, analisa as dimensões internacional, doméstica e de liderança da posição do Brasil no que se refere à Guerra da Ucrânia de 2022 a 2023. Esta seção se debruça ainda sobre os impactos da política externa brasileira frente à guerra para a relação entre Brasil e Rússia. Dessa forma, compreende-

se que, apesar das profundas diferenças entre os projetos político-econômicos de Bolsonaro e Lula, bem como entre suas aspirações de política externa, os dois governos adotaram um posicionamento neutro frente ao conflito russo-ucraniano, motivado pela pressão de grupos domésticos, pela atuação da burocracia e por uma conjuntura externa que propiciava o não-alinhamento brasileiro.

2. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

2.1.OS GOVERNOS LULA (2003-2010) E A AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO

Para entender a política externa adotada por Lula em 2023, é válido retomar a política externa seguida durante seus dois primeiros mandatos. Entre 2003 e 2010, os diplomatas brasileiros tinham como missão defender a reforma do CSNU, colocar-se como porta-vozes do Sul Global e posicionar-se em fóruns multilaterais (Da Silva, Pérez, 2019). Tais diplomatas contavam com um time experiente de formuladores de política externa, formado por Celso Amorim, Samuel Guimarães e Marco Aurélio Garcia (Da Silva, Pérez, 2019). Nesse sentido, o Brasil se lançou no cenário internacional como um *global player*, situando-se na vertente das negociações comerciais internacionais e buscando a coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes (Vigevani, Cepaluni, 2007), de maneira a fortalecer a cooperação Sul-Sul. Como exemplo, tem-se a criação do IBAS em 2003 e do BRIC em 2007, além da adesão do Brasil a iniciativas de geometria variável, como o G-3 e o G-20.

Além de buscar esse papel relevante no cenário internacional, o Governo Lula procurou intensificar a integração sul-americana. Nesse sentido, durante este período, firmou-se o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina e foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), na qual se engajou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Assim, em um discurso, Lula afirmou que o centro da sua política externa era o entorno sul-americano: “O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações” (Lula da Silva, 2007).

Frente aos Estados Unidos, valendo-se da política externa como instrumento para ampliação da autonomia do Brasil, Lula procurou alternativas à relação com a potência norte-americana. Durante as eleições de 2002, setores neoconservadores norte-americanos expressaram o temor de que a vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) pudesse resultar em uma oposição aos interesses dos Estados Unidos, principalmente no campo

econômico. Mas, no dia seguinte à sua vitória, Lula e o então presidente dos EUA, George W. Bush, conversaram amigavelmente por telefone, arrefecendo conflitos que não eram do interesse para nenhum dos dois países. Logo, a política externa de Lula, ao longo de seus dois mandatos, procurou evitar confrontos diretos com a potência, uma vez que reconhecia a importância dos EUA para o cenário internacional. Ainda assim, havia essa busca por mecanismos internacionais que permitissem ao Brasil ampliar seu poder de barganha e, assim, reduzir as assimetrias de poder em relação aos Estados Unidos (Vigevani, Cepaluni, 2007). Como afirmou o próprio Lula, o objetivo era “[...] manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo (Lula da Silva, 2007).

A nível doméstico, os dois mandatos de Lula focaram no combate à pobreza e à desigualdade, mantendo simultaneamente a estabilidade macroeconômica e laços estreitos com a comunidade empresarial. Com relação a este último grupo, antes de ser eleito, Lula escreveu a chamada Carta ao Povo Brasileiro, em que trazia garantias ao empresariado do país a fim de ganhar seu apoio. Após as eleições, Lula e seus ministros procuraram atrair capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que protegiam os interesses do setor industrial. “Isto foi aliado a uma forte política interna de inclusão social que ampliou consideravelmente o mercado interno e dinamizou a economia, especialmente a construção civil, a indústria alimentar e a indústria automóvel” (Da Silva, Pérez, 2019, p. 6). Com efeito, mais de 1.000 empresas brasileiras internacionalizaram-se nesse período, como JBS, Embraer, Odebrecht e Vale, expandindo-se para novos mercados em todo o Sul Global (Boito, Berringer, 2014). Tal internacionalização era facilitada ainda por incentivos de crédito e regulatórios do governo, a exemplo do BNDES.

Já o setor agropecuário, durante esse período, foi extremamente beneficiado pelo *boom* das commodities. Entre 2003 e 2010, as exportações brasileiras para a China subiram de US\$4.531.201.183 para US\$30.747.553.704 (um crescimento de 85%) (Comex Stat, 2024). Além disso, Lula foi o primeiro governo a defender a realização do acordo entre o Mercosul e a UE, o qual favoreceria consideravelmente o setor agropecuário. Nesse momento, também ocorreu a criação do Ministério da Agricultura Familiar em conjunto com o Ministério da Agricultura.

Pode-se dizer, então, que o governo Lula não representou uma ruptura significativa com os paradigmas históricos da política externa do Brasil, mas apenas uma mudança nas ênfases da condução dessa política (Vigevani, Cepaluni, 2007). Tanto Lula quanto seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, embora apresentassem diferenças nas ações e preferências, buscavam um mesmo objetivo no que diz respeito à política externa: “desenvolver

economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política” (Vigevani, Cepaluni, 2007 p. 275). A partir de 2003, houve a continuidade de diversos temas iniciados no governo de Fernando Henrique, a exemplo da integração latino-americana. Portanto, as novidades trazidas pelo Governo Lula foram, a nível doméstico, a conciliação entre os interesses do mercado financeiro, do agronegócio e do empresariado com políticas sociais e, a nível internacional, a cooperação com os países em desenvolvimento, o que foi embasado por um cenário de crescimento econômico e estabilidade internacionais.

2.2.AS TENTATIVAS DE CONTINUIDADE NA POLÍTICA EXTERNA DE DILMA (2011-2016)

Em 2011, Dilma Rousseff assumiu a presidência do Brasil em meio a expectativas de continuidade em relação ao Governo Lula, sobretudo no âmbito da política externa. Entretanto, Dilma foi eleita em um cenário tanto interno quanto externo muito diferente de seu antecessor, a começar pelos efeitos da crise de 2008, que começaram a atingir os países do Terceiro Mundo com maior intensidade nesse momento. A conjuntura internacional se tornou menos propícia a reformas nas instituições internacionais (Da Silva, 2022), ao passo em que o Brasil passou a ter uma menor margem de negociação com as grandes potências (Cornetet, 2014). Já a partir de 2010, a Primavera Árabe gerou instabilidade no Oriente Médio e no Norte da África, impactando na política externa brasileira para a região e dificultando a continuidade de parcerias estabelecidas no Governo Lula. Simultaneamente, o cenário doméstico do Brasil era marcado não só pela crise econômica, mas também pelos escândalos do Mensalão (Da Silva, Perez, 2019), que afetaram as dinâmicas do Congresso Nacional. A coalizão com a qual Lula governara passou a ser muito menos coesa, de maneira a deixar o Governo Dilma sem uma grande permissividade no âmbito doméstico (Da Silva, Perez, 2019). Nesse contexto, os esforços da nova presidente ficaram inevitavelmente concentrados nos conflitos internos em detrimento de maiores iniciativas ou inovações na política externa.

Ainda assim, o Governo Dilma manteve a maior parte das agendas e das estratégias da política externa de Lula. Diante disso, a “inserção internacional do Brasil articulava dois interesses principais: (1) o aprofundamento da integração sul-americana como prioridade; (2) a ampliação da presença brasileira em escala global” (Da Silva, 2022, p. 5). Entendendo que o sistema internacional passava por um processo de redistribuição de poder, a política externa brasileira defendia o fortalecimento do multilateralismo, com destaque à Organização das Nações Unidas (ONU), ao mesmo tempo em que reforçava a necessidade de uma reforma nos

mecanismos de governança global. Mais uma vez, o Brasil procurava se apresentar como um interlocutor indispensável nos debates da política mundial (Patriota, 2011, apud Da Silva, 2022). A nível burocrático, também houve uma certa continuidade, com Celso Amorim passando para Ministro da Defesa e com o embaixador dos Estados Unidos de Lula sendo promovido a Ministro das Relações Exteriores. Portanto, as prioridades da política externa no Governo Lula foram mantidas com Dilma, a qual reforçou ainda mais a ênfase nos fóruns multilaterais e o discurso brasileiro por reformas nas organizações internacionais.

No âmbito do comércio internacional, o Governo Dilma também deu continuidade à defesa do multilateralismo para a liberalização comercial. Diante disso, durante a reunião ministerial em Bali, que deu novo fôlego às negociações da Rodada Doha, foi assinado o Acordo de Facilitação do Comércio, que entrou em vigor em 2017 (Da Silva, 2022). Nesse momento, a política externa brasileira atribuía grande importância à Organização Mundial do Comércio (OMC), de maneira a fazer uso recorrente do sistema de solução de controvérsias, principalmente contra as medidas estadunidenses. Em 2013, o Brasil promoveu a candidatura de Roberto Azevêdo para a direção-geral da organização (Da Silva, 2022), cuja eleição em 2013 foi entendida pelo governo como um reconhecimento da atuação multilateral brasileira.

Em relação aos países em desenvolvimento, Dilma manteve a participação brasileira nos dois grupos criados no Governo Lula: o IBAS e o BRICS. Mas, enquanto o IBAS ficou estagnado (Da Silva, Perez, 2019), houve um aprofundamento da atuação brasileira no BRICS (Da Silva, 2022), o qual foi um dos mais importantes instrumentos da política externa de Dilma. Em 2014, o BRICS aprovou a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo de Contingente de Reservas (ACR). Este foi, inclusive, uma proposta do Brasil para auxílio em crises financeiras. Por outro lado, não se pode dizer que houve um aprofundamento da atuação do BRICS na conjuntura internacional. Conforme os Estados Unidos e a Europa se recuperavam da crise econômica, a habilidade do grupo de emergentes em desafiar a ordem internacional foi reduzida (Da Silva, Perez, 2019), principalmente pelas dificuldades econômicas por que passavam alguns de seus membros, como a África do Sul, a Índia e o próprio Brasil.

Ainda assim, ao longo do primeiro mandato de Dilma, notou-se um “recoou” ou “retraimento” diplomático do Brasil (Da Silva, 2022). A falta de iniciativas da política externa brasileira pode ser associada, além das mudanças citadas na conjuntura internacional, à própria mudança de liderança, já que Dilma não reproduzia a diplomacia presidencial de Lula. Se este foi 139 vezes ao exterior, houve uma redução de 55% no número de viagens internacionais de Dilma no seu primeiro mandato (Cornetet, 2014). Essa questão da diplomacia presidencial afetou, em especial, a América do Sul. Sem uma grande liderança e sem um aprofundamento

das propostas de integração, as iniciativas regionais perderam fôlego, a exemplo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Em 2012, Dilma não foi à reunião de cúpula do órgão, o que foi interpretado como um distanciamento da presidente da região (Da Silva, 2022).

Ademais, à medida que a conjuntura doméstica foi se deteriorando com a Operação Lava-Jato e a polarização política, os esforços do governo para a política externa diminuíram ainda mais, de maneira a reforçar o retraimento diplomático. Em 12 de maio de 2016, com o início do processo de impeachment da presidente, foi iniciada uma reorientação da política externa brasileira, representando o desmonte dos paradigmas desenvolvidos desde 2003 (Da Silva, 2022). Em suma, o Governo Dilma deu continuidade a grande parte da política externa de Lula, mas teve escopo e resultados limitados (Da Silva, 2022), o que se deveu a um cenário de recessão econômica e de mudanças radicais nas conjunturas doméstica e internacional.

2.3.A REORIENTAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE TEMER (2016-2018) A BOLSONARO (2019-2022)

Ao assumir como presidente interino em 2016, Michel Temer iniciou mudanças internas, que se estenderam à política externa. Como Ministro das Relações Exteriores, foi indicado José Serra, o qual prometeu, em seu discurso de posse, uma política externa “que não está a serviço da ideologia” (Da Silva, 2022, p. 13). Pode-se dizer que isto significou, a longo prazo, um “desengajamento estratégico” (Da Silva, 2022), que foi mantido mesmo após a saída de Serra e a entrada de um novo chanceler. Tal desengajamento afetou, sobretudo, a atuação brasileira na América do Sul, resultando no isolamento do Brasil e no desmonte da estratégia de integração regional. Sobre o vácuo deixado pela liderança brasileira, os países sul-americanos passaram a gravitar em direção a outros polos econômicos, como a Ásia (Da Silva, Perez, 2019). Ainda no âmbito da América do Sul, as críticas do governo brasileiro a Nicolas Maduro excluíram o Brasil das tentativas diplomáticas de resolver a crise do país.

A nível internacional, preocupações sobre a legitimidade de Temer e os escândalos de corrupção também dificultaram a construção de uma agenda de política externa (Da Silva, Perez, 2019). Em junho de 2017, o presidente interino foi à reunião do G-20 na Alemanha, mas sua participação discreta indicou a incapacidade do novo governo de utilizar os fóruns multilaterais para promover os interesses brasileiros, como faziam seus antecessores (Da Silva, Perez, 2019). Nesse mesmo mês, Temer visitou Moscou, onde não foi recebido pelo presidente Vladimir Putin (Da Silva, Perez, 2019). Em seguida, Temer foi à Noruega, cujo presidente anunciou, durante sua visita, a redução pela metade na ajuda estrangeira norueguesa fornecida

ao Brasil para a proteção da Amazônia (Da Silva, Perez, 2019). Portanto, a partir de 2016, o rompimento com a política externa petista e a adoção de uma abordagem mais bilateral e comercial implicou no isolamento regional e internacional do Brasil.

Nesse contexto, a política externa tornou-se um grande tema nas eleições a presidente de 2018. Um dos candidatos, Jair Bolsonaro, mostrava em sua campanha eleitoral uma nova visão quanto aos rumos que a inserção internacional do Brasil deveria seguir. Desde falas sobre uma aproximação com Israel e Taiwan até o desejo de restringir os investimentos chineses e mudar o regime venezuelano, Bolsonaro incorporava ao seu projeto de governo as teses da extrema-direita mundial (Hirst, Maciel, 2020). Frente a isso, surgiram muitas interpretações sobre quais seriam os elementos estruturantes da política externa defendida por Bolsonaro. Enquanto Amado Luiz Cervo avaliou em uma entrevista que o novo governo não traria grandes rupturas, senão uma ênfase liberal, Paulo Roberto de Almeida, no artigo “Cadê a política externa?”, considerava que nem mesmo havia uma linha de política externa a ser seguida (Vidigal, 2019). Uma vez eleito, o governo Bolsonaro promoveu o abandono da tradição autonomista da diplomacia brasileira em favor de um alinhamento com os EUA, o qual se tratou mais de um alinhamento a um governo, no caso, Donald Trump, do que ao Estado em si. Porém, o discurso de Bolsonaro tornou-se bem mais “diplomático” no tocante a temas sensíveis. Isto, longe de significar o abandono do discurso ideológico na política externa de seu governo, representou um recuo, uma adequação aos interesses de importantes setores da política nacional (Saraiva, Silva, 2019).

Nota-se, então, que o governo Bolsonaro era sustentado por certos setores domésticos, que se articulavam ainda para limitar mudanças na política externa que não os favorecessem. Nesse sentido, de um lado, estaria uma ala ideológica, que incluía o chanceler Ernesto Araújo, o filho de Bolsonaro e os grupos neopentecostais (Saraiva, Silva, 2019). Estes, a nível internacional, defendiam o antiglobalismo, o alinhamento ao governo Trump e aproximação com países de regime de extrema-direita (Hirst, Maciel, 2020). Do outro lado, jaz uma ala pragmática, representada pelos militares e pela bancada agropecuária. Porém, como tais grupos compartilham de projetos político-econômicos diferentes, cabe analisá-los separadamente. No caso dos militares, trata-se de todo um complexo de segurança e defesa que viu no governo Bolsonaro a oportunidade de intensificar a cooperação militar e em segurança com países como Estados Unidos, Israel, Emirados Árabes, entre outros (Hirst, Maciel, 2020). A bancada agropecuária, por sua vez, se insere em uma coalizão política econômica liberal-conservadora, cujos interesses são aprofundamento de reformas econômicas de cunho liberal internamente, fortalecimento do agronegócio e defesa do capital financeiro, atração de investimentos

internacionais, reconfiguração da presença brasileira na economia internacional e preservação dos vínculos econômicos com a China (Hirst, Maciel, 2020). Em suma, a política externa de Bolsonaro encontrava-se sustentada a nível doméstico por esses três pilares.

Com efeito, já no fim de sua campanha eleitoral, Bolsonaro abaixou o tom com relação aos chineses (Saraiva, Silva, 2019). Foi preciso que a deputada Tereza Cristina Dias, indicada ao Ministério da Agricultura e Pecuária, conversasse com o chanceler Araújo e demonstrasse as necessidades do agronegócio (Saraiva, Silva, 2019). Mais tarde, em janeiro de 2019, o governo chinês convidou um grupo de deputados do partido do governo para conhecer o país (Saraiva, Silva, 2019). Algo semelhante ocorreu com as intenções de Bolsonaro de transferir a embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém. Embora isto interessasse aos neopentecostais, haveria um impacto muito grande sobre as relações do Brasil com os países do Oriente Médio. Dessa forma, ao visitar Jerusalém em 2019, Bolsonaro anunciou somente a abertura de um escritório comercial do Brasil na cidade, em um claro gesto de recuo (Quero, 2019). Mais tarde, a ministra Tereza Cristina realizou um jantar com embaixadores de países da região, na sede da Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária (Saraiva, Silva, 2019).

Em relação ao alinhamento com o governo Trump, tanto Bolsonaro quanto o presidente norte-americano compartilhavam de uma “identidade conservadora”, relacionada à ascensão de líderes populistas de extrema-direita. Estes, ao cooperarem entre si, compartilham informações, difundem sua visão de mundo e, mais importante, constroem suas identidades. Esta pode ser chamada de uma “espessa identidade conservadora”, baseada em três concepções interrelacionadas:

- (i) um papel antiglobalista – composto por narrativas de instituições anti-internacionais; (ii) um papel nacionalista – composto por narrativas pró-soberania; e (iii) um papel anti-inimigo – composto por narrativas de amigos/inimigos (Guimarães, Silva, 2021, p. 4, TRADUÇÃO NOSSA)¹

Por outro lado, quando estes mesmos governos negociam com seus adversários ideológicos, há uma mudança orientada de imagem, que passa a se basear em um conjunto identitário conservador mais palatável, uma “fina identidade conservadora”² (Guimarães, Silva, 2021). Tal mudança está essencialmente atrelada ao caráter populista dos governos em questão,

¹ “[...] (i) an anti-globalist role, composed of an anti-international institution narrative; (ii) a nationalist role, composed of a pro-sovereignty narrative; and (iii) an anti-foe role, composed of a friend/foe narrative.” (Guimarães, Silva, 2021, p. 4)

² Os conceitos de “espessa” e “fina” utilizados por Guimarães e Silva (2021) derivam do livro “*Thick and Thin Moral Argument Home and Abroad*” (Walzer, 1994), no qual o autor propõe que termos morais têm significados mínimos e máximos.

já que, tendo o “povo” como ponto nodal do seu discurso, o líder populista afirma representar esse povo e apresenta suas demandas como a verdadeira expressão da vontade popular no âmbito internacional em oposição às instituições internacionais, à comunidade elitista e burocrática da diplomacia e aos mecanismos de governança global. Portanto, Bolsonaro e Trump pertencem a um movimento global interconectado que tem ganhado força nas duas últimas décadas ao redor do mundo.

Ainda assim, é preciso destacar que este movimento não nasceu no Brasil de forma orgânica nem tem sua origem delimitada pela vitória de Bolsonaro. Antes dele, Temer já implementara uma

política econômica liberal; a abertura a investimentos estrangeiros, com mudança de ênfase da China para os Estados Unidos; a priorização de laços bilaterais, em detrimento do multilateralismo; o descaso com a integração sul-americana; a condenação do regime e do governo venezuelano. (Vidigal, 2019, p. 3)

Esta convergência de Temer e Bolsonaro fica nítida com a continuidade em ambos os governos das negociações para a venda da Embraer à Boeing. Porém, Bolsonaro, como descrito acima, trouxe novos elementos que o diferenciam do governo anterior, como a maior ênfase às relações com os EUA, a radicalização de seu discurso frente à China e à Venezuela, o ataque às organizações não governamentais e às organizações multilaterais, e o posicionamento em defesa da Amazônia (Vidigal, 2019). Ainda assim, de Temer a Bolsonaro, foi implementada uma política externa vinculada “aos interesses dos setores econômicos mais importantes do país, como o agronegócio”. Por conseguinte, a partir do Governo Temer, há o fortalecimento de uma coalizão política econômica liberal-conservadora, que financiou um redirecionamento da inserção internacional do Brasil, o qual atingiu seu ápice no Governo Bolsonaro.

3. AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E RÚSSIA DESDE O FIM DA GUERRA FRIA

3.1.RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS

As relações bilaterais entre Brasil e Rússia podem ser definidas como tão antigas quanto distantes (Bacigalupo, 2000). Em 1991, após a fragmentação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o Brasil foi um dos primeiros países a reconhecer a Federação da Rússia como o sucessor legal do bloco (Embaixada da Federação da Rússia na República Federativa do Brasil, 2024). Em contrapartida, a década de 1990 significou, para as relações

russo-brasileiras, uma fase pouco produtiva, com poucos resultados práticos. Grande parte dessa estagnação se deveu às dificuldades econômicas e às instabilidades político-institucionais enfrentadas pelos dois países – por razões distintas – nesse momento. Havia ainda um desinteresse mútuo, que pode ser considerado o fator mais relevante para o pouco desenvolvimento das relações diplomáticas entre Brasil e Rússia (Jubran, 2012).

Em julho de 1994, o Secretário Geral Roberto Pinto Ferreira Mameri foi à Rússia, seguido pelo chanceler Celso Amorim em setembro. Dois meses depois, o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso visitou o país. Tais visitas tinham como objetivo fundamental incrementar os contatos políticos, o que foi, em certa medida, realizado. Durante a viagem de Amorim, foram assinados os seguintes acordo, memorando e protocolo, respectivamente:

- a) A Cooperação para a Prevenção ao Uso e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. [...]
- b) O Desenvolvimento da Cooperação no Domínio da Defesa do Meio Ambiente entre a República Federativa do Brasil e a Federação Russa.
- c) Consultas entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa. (Jubran, 2012, p. 92)

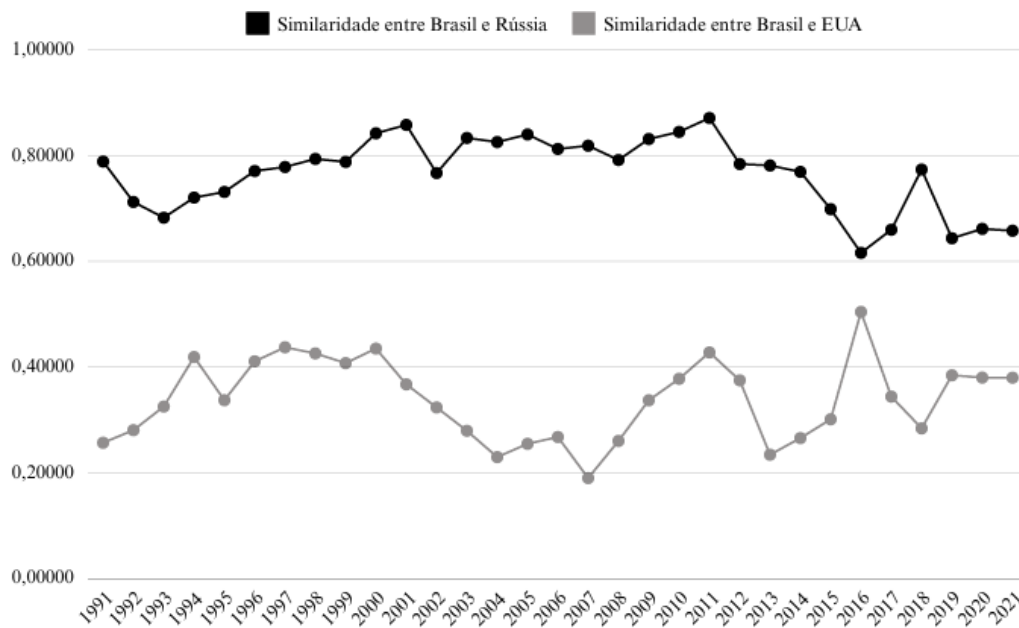
No fim de 1994, também foi rubricado o tratado sobre cooperação e parceria, que trata dos princípios norteadores da relação Brasil-Rússia (Jubran, 2012).

Ainda assim, nesse momento, a América Latina não se encontrava entre as prioridades da política externa russa. Isso só pareceu mudar após 1995, ano em que ocorreu um encontro entre Fernando Henrique Cardoso e Yeltsin. Este propôs a criação da Comissão de Alto Nível (CAN), que serviria para discutir uma eventual cooperação em tecnologias de ponta (Jubran, 2012). Mais tarde, em 1997, foi assinado o Acordo sobre Cooperação Técnica e Científica e finalizada a I Comissão de Assuntos Políticos (CAP) (Jubran, 2012). Também em 1997 ocorreu a vinda ao Brasil do chanceler russo Evgeny Primakov, da qual resultou a assinatura da Declaração Conjunta sobre os Princípios de Interação com Vistas ao Século XXI e da Declaração Conjunta sobre a Constituição da Comissão Mista Brasileiro Russa de Alto Nível, além de outros três de cooperação científica e tecnológica (Jubran, 2012). Em abril de 1999, foi instalada a primeira Comissão Intergovernamental (CIC) entre os países (Jubran, 2012). O evento também rendeu a assinatura de um acordo sobre saúde animal (Jubran, 2012). Em suma, o maior avanço obtido nas relações russo-brasileiras ao longo dos anos 1990 foi o estabelecimento de um diálogo político no âmbito institucional.

Na década de 2000, houve uma crescente aproximação política entre Brasil e Rússia, demarcada pela convergência de pontos de vista, como pode ser visto no Gráfico 1. Este aponta

a similaridade entre as votações da Rússia e do Brasil na AGNU de 1991 a 2021, tendo sido elaborado a partir de um índice de similaridade de votações, obtido no *United Nations General Assembly Voting Data* (2013). Para título de comparação, o gráfico também inclui a similaridade entre as votações do Brasil e dos Estados Unidos na AGNU durante o mesmo período.

Gráfico 1 – Similaridade na AGNU entre votações de Brasil e Rússia e votações de Brasil e EUA



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *United Nations General Assembly Voting Data* (2009)

Diante disso, nota-se que, logo após o atentado às torres gêmeas, Rússia e Brasil se posicionaram em apoio aos Estados Unidos, resultando na maior taxa de similaridade entre seus votos até então. Porém, quando os EUA invadiram o Afeganistão, os países analisados adotaram posicionamentos diferentes: Rússia apoiou a invasão, ao passo em que o Brasil não a respaldou, o que resultou em uma diminuição da similaridade de suas votações nos anos seguintes. Ainda assim, as taxas de similaridade entre Brasil e Rússia são relativamente altas, mantendo-se acima de 0,5 durante todo o período analisado (vide Gráfico 1). Em comparação, a similaridade entre as votações do Brasil e dos Estados Unidos na AGNU, além de sempre estarem abaixo de 0,5 (com exceção de 2016) (vide Gráfico 1), diminuíram de forma considerável no contexto da guerra ao terror, apontando os posicionamentos contrários da política externa brasileira e da norte-americana.

No começo dos anos 2000, ocorreram duas reuniões da CAN e uma reunião entre o Vice-Presidente brasileiro Maciel e o Primeiro-Ministro russo Kasyanov, as segundas maiores

figuras de cada país (Bacigalupo, 2000). Já em janeiro de 2002, Fernando Henrique Cardoso viajou a Moscou. Foi nesse momento em que a Rússia manifestou, pela primeira vez, apoio à candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (Jubran, 2012). Além disso, em 2002, as relações diplomáticas entre Brasil e Rússia foram alçadas ao patamar de "Parceria Estratégica" (MRE, 2018).

A chegada de Lula ao poder no Brasil em 2003 não provocou grandes mudanças. No âmbito das relações políticas, dois temas possibilitaram uma certa aproximação entre os países, no caso, a renovação dos debates sobre uma reforma do CSNU e a invasão do Iraque pelos EUA (Jubran, 2012). Ambos os países se posicionaram contra a ação norte-americana e tentaram levar a questão à ONU, de maneira a alavancar e estabilizar a similaridade das votações de Brasil e Rússia na AGNU (vide Gráfico 1).

Pode-se dizer, então, que a convergência das visões de mundo entre os dois países ganhou força nesse momento. Em 2004, o chefe de Estado russo veio ao Brasil, o que resultou na publicação de uma Declaração conjunta sobre os resultados das conversações entre o Presidente da República Federativa do Brasil e o Presidente da Federação da Rússia. Esta reforçava “a convergência de visões entre os dois países quanto aos principais problemas internacionais, em particular o interesse comum [...] na formação de uma ordem mundial democrática e justa, baseada [...] na supremacia do direito internacional” (2004, apud Jubran, 2012, p. 120). Entre 2005 e 2006, Lula foi duas vezes a Moscou. Nesse contexto, quando a Ucrânia levou à AGNU a Declaração Conjunta sobre a Grande Fome, solicitando que o chamado *Holodomor* fosse reconhecido como um genocídio cometido pelos soviéticos nos anos 1930 contra a população ucraniana, o Brasil não assinou o documento (Jubran, 2012), de maneira a reforçar a convergência russo-brasileira.

Entre 2008 e 2010, as relações políticas entre Brasil e Rússia conheceram um período de mais aproximações e de intensificação de contatos entre altas autoridades, relacionada principalmente ao surgimento do BRIC. No início do século XXI, fora publicado pelo economista inglês Jim O’Neill o artigo “*Building Better Global Economic BRICs*”, que fazia referência ao potencial de crescimento de Brasil, Rússia, Índia e China e seu crescente peso na economia mundial (Santana, Carvalho, 2017). Porém, naquele momento, não houve grande interesse dos países em intensificar sua cooperação. Foi apenas em 2009 que ocorreu entre eles um encontro formal em Ecatimburgo, que resultou na primeira Declaração Conjunta do BRIC. Dois anos depois, a África do Sul tornou-se parte do bloco, compondo, a partir de então, o BRICS. Portanto, longe de ser um grupo homogêneo, principalmente considerando a inclusão de seis novos membros em 2023, o BRICS configura um espaço para a construção de uma

agenda de cooperação entre membros do Sul Global. No caso das relações russo-brasileiras, trata-se de um mecanismo multilateral que aprofunda a cooperação entre os países, bem como dá apoio em outros órgãos internacionais. Além do BRICS, Brasil e Rússia participavam do G-20 e do G-8 ampliado, o que garantia novos conteúdos e novas instâncias multilaterais para suas relações políticas. Com efeito, houve um real enriquecimento do diálogo entre os países e da similaridade de suas votações na AGNU, configurando o período de maior similaridade já identificado entre Brasil e Rússia até 2021 (vide Gráfico 1). Assim, em apenas dois anos, Lula foi à Rússia duas vezes, enquanto Medvedev realizou reciprocamente duas viagens ao Brasil.

Durante o governo Dilma, manteve-se uma relação semelhante com a Rússia, de modo que a presidente realizou uma viagem ao país em 2012 e outra em 2013. No ano seguinte, quando Putin anexou a Crimeia, o Brasil manteve-se distante do conflito, sem condenar diretamente as ações russas. Durante a votação da AGNU sobre a integridade territorial da Ucrânia, o Brasil se absteve. Mais tarde, em meio ao início do conflito travado por forças separatistas – apoiadas por Putin – nas regiões de Donetsk e Luhansk, Dilma afirmou, durante uma reunião do G-20, que “o Brasil não tem posição no caso da Ucrânia” (Berlinck, 2014), assumindo uma neutralidade para evitar complicações nas suas relações com a Rússia. O Brasil também não aderiu às sanções aplicadas pela UE e pelos Estados Unidos contra a Rússia, o que gerou uma repercussão negativa ao governo na época (Neher, 2014). Ainda durante o governo Dilma, em fevereiro de 2016, o embaixador russo no Brasil se encontrou com o Ministro da Defesa brasileiro para tratar da ampliação da cooperação técnico-militar entre os países (Ministério da Defesa, 2016).

Com relação à convergência entre Brasil e Rússia nos fóruns internacionais, este momento foi marcado por uma diminuição na similaridade de votações dos países na AGNU (vide figura 1). Isto se explica pelos conflitos citados no parágrafo anterior. Enquanto a Rússia mantinha seus votos em consonância com suas ações no plano internacional, os diplomatas brasileiros votavam segundo os princípios de não-intervenção e de autodeterminação.

3.2.RELAÇÕES ECONÔMICAS

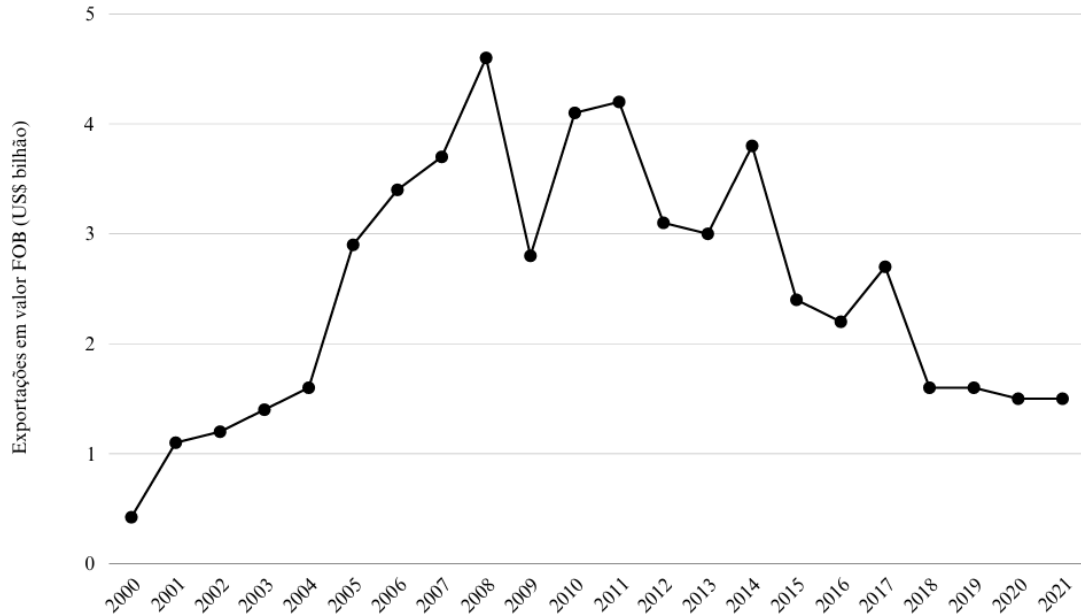
O Brasil está longe de ser o principal importador ou exportador de produtos russos, ainda que tenha na Rússia a sua maior parceira comercial no Leste Europeu (Ministério das Relações Exteriores, 2018). Tais trocas tiveram início na década de 1970, com o Brasil importando petróleo da URSS. Em 1976, o intercâmbio total entre os países alcançou 440 milhões de dólares em 1976 (Bacigalupo, 2000). Simultaneamente, o Brasil exportava produtos primários,

a exemplo de um acordo fechado em 1981, em que foram vendidas 600.000 toneladas de soja brasileira e importados 30.000 barris de petróleo diários (Bacigalupo, 2000). Já no contexto da *Perestroika*, o comércio soviético-brasileiro cresceu a uma taxa anual entre 30% e 34% (Turrent, 1997), com destaque à cooperação tecnológica.

Com o início do século XXI e a liberalização da economia russa, o comércio entre os países avançou rapidamente. Foi nesse período em que se iniciaram de fato as vendas brasileiras de carne para o mercado russo (Jubran, 2012), fazendo com que as exportações para a Rússia dobrassem seu valor entre 2000 e 2001 e continuassem crescendo no ano seguinte (vide Gráfico 2). Isso fez com que o Brasil se tornasse, já em 2001, “o maior fornecedor de carne suína para a Rússia, e o segundo de frangos (atrás apenas dos EUA)” (Jubran, 2012, p. 107). No sentido inverso, as vendas russas ao Brasil tiveram desempenho positivo, mas menor que as exportações brasileiras. Ao longo da década em questão, o único ano em que houve um saldo favorável à Rússia no comércio bilateral foi 2000 (vide Gráfico 3), marcado pelo forte aumento das importações brasileiras de fertilizantes russos. A balança comercial foi uma preocupação da Rússia nas suas relações com o Brasil durante todo esse período, o que a levou a adotar barreiras comerciais para proteger a produção doméstica. Pode-se dizer, então, que esta foi uma razão para o comércio entre os países não ter crescido ainda mais (Jubran, 2012).

Na viagem de Fernando Henrique Cardoso à Rússia, em 2002, o presidente propôs a criação do Conselho Empresarial Brasil-Rússia. A ideia foi aceita por Putin, de modo que este Conselho “desempenharia um importante papel na ampliação das trocas econômicas entre os dois países” (Jubran, 2012, p. 108). No ano seguinte, já durante o primeiro mandato Lula, o Brasil concedeu à Rússia o status de economia de mercado. Esta decisão teve um caráter muito mais político, inserida em um contexto de busca pela cooperação Sul-Sul por parte do Brasil, mas com efeitos no âmbito econômico, permitindo que se intensificasse o comércio com a Rússia em ambos os sentidos (Jubran, 2012).

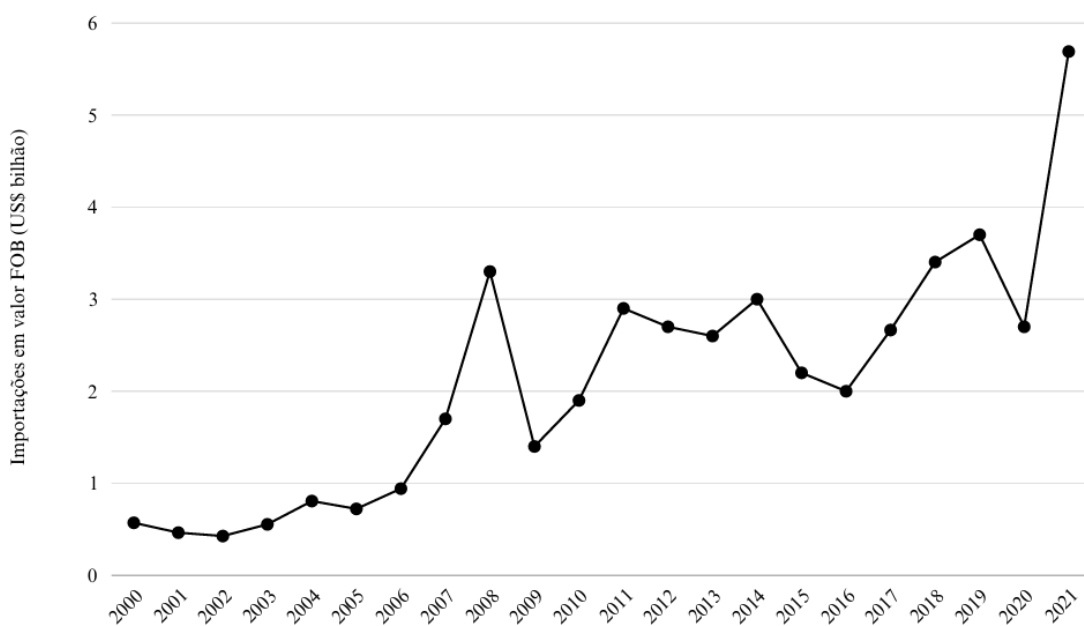
As exportações brasileiras para a Rússia atingiram o ápice em 2008, totalizando US\$ 4.631.438.845 (Comex Stat, 2024), como pode ser visto no Gráfico 2. Este apresenta o valor FOB das exportações do Brasil para a Rússia entre 2000 e 2021, com base em dados do Comex Stat (2024). Nesse momento, o Brasil já se posicionava como maior fornecedor de carnes suínas e bovinas para o mercado russo (Jubran, 2012), o que explica o tamanho crescimento das taxas de exportação.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comex Stat (2024)

Em 2008, também houve um aumento na importação de fertilizantes russos, totalizando 3.000.000.000 (Comex Stat, 2021), o maior valor registrado até então, como pode ser visto no Gráfico 3. Este apresenta o valor FOB das importações brasileiras da Rússia entre 2000 e 2021, com base em dados do Comex Stat (2024). Diante desse salto nas vendas ao Brasil, o déficit russo diminuiu substancialmente, ainda que não tenha sido anulado (Jubran, 2012).

Gráfico 3 – Importações brasileiras da Rússia (valor FOB)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comex Stat (2024)

Porém, no contexto da crise de 2007, as economias brasileiras e as russas encolheram, o que, por extensão, impactou o comércio entre os países. Este impacto se traduziu, de forma direta, na redução das trocas entre os países (vide Gráfico 2). Já indiretamente, a crise levou a Rússia a adotar políticas protecionistas para o comércio de carnes, o que afetou os vendedores brasileiros (Jubran, 2012). Ainda assim, ocorreu uma diversificação das trocas comerciais entre os países, com o início da venda de trigo russo ao Brasil (Jubran, 2012). Ocorreu também nesse período a entrada de algumas empresas brasileiras no mercado russo, especialmente no âmbito alimentício, como, por exemplo, a Sadia, a JBS e a Marcopolo (Jubran, 2012).

Após 2009, o comércio russo-brasileiro voltou a crescer anualmente. Ainda assim, as exportações brasileiras ao país não voltariam a registrar o mesmo valor de 2008, mantendo-se abaixo de 4.000.000.000 desde 2011 (vide Gráfico 2). Em contrapartida, as importações da Rússia encontrariam seus maiores valores nos anos de 2019 (com US\$3.715.806.864) e 2021 (com US\$5.698.759.353) (Comex Stat, 2024). Os produtos mais comprados pelo Brasil nesse momento eram petróleo, adubo e fertilizantes (Comex Stat, 2024).

4. O BRASIL E A GUERRA DA UCRÂNIA

4.1.OS VOTOS E OS PRONUNCIAMENTOS BRASILEIROS NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Em 2022, quando começou o conflito russo-ucraniano, o Brasil ocupava um assento rotativo no Conselho de Segurança (ONU News, 2022) e era um dos estados-membros escolhidos para compor o Conselho de Direitos Humanos (*Human Rights Council*, 2024). Diante disso, a posição da diplomacia brasileira em relação à Guerra da Ucrânia pode ser analisada através de seus votos e discursos nestes fóruns multilaterais e na Assembleia Geral da ONU. Tal posicionamento, como destacou o embaixador e secretário Paulino Neto durante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que ocorrera em maio de 2022, é “perseguido em plena consonância com os preceitos estabelecidos na Constituição Nacional” (Agência Câmara de Notícias, 2022). O embaixador se referia ao Art. 4º da Constituição brasileira (1988), o qual estabelece que as relações internacionais do Brasil são regidas pelos seguintes princípios:

I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo

e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p. 11).

Então, entende-se que, frente a uma incursão armada de uma potência contra outro país, a tradição diplomática brasileira irá defender posições baseadas nos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção, buscando, nas palavras de Neto, “pelo equilíbrio na formulação de nosso posicionamento externo, pela preservação de nossa economia, do emprego, da renda da população e pela tradição do Brasil no campo da política externa” (Agência Câmara de Notícias, 2022).

Nesse sentido, desde o início das discussões sobre a invasão russa na AGNU, pode-se identificar nos votos de representantes brasileiros em organizações internacionais uma tradição republicana (Rodriguez, 2022). Em 2 de março de 2022, o Brasil votou a favor da Resolução A/RES/ES-11/1³, de maneira a condenar a agressão da Rússia contra a Ucrânia. Alguns dias depois, em 24 de março de 2022, o Brasil votou novamente a favor da Resolução A/RES/ES-11/2⁴, esta condenando as violações da lei humanitária internacional e de direitos humanos na guerra e demandando o cessar fogo imediato, a proteção de civis e da infraestrutura civil, e o acesso desimpedido a serviços humanitários. Contudo, na votação seguinte da AGNU, que tratava da suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU)⁵, o Brasil se absteve. De acordo com o representante brasileiro na ONU, o diplomata Costa Filho, tal decisão impediria o diálogo, que se coloca como o instrumento principal para a cooperação e a paz (*United Nations*, 2024). Durante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Neto reiterou que “Suspender ou expulsar a Rússia dos organismos multilaterais não contribui para a única solução possível para o conflito: uma solução negociada, uma solução diplomática” (Agência Câmara de Notícias, 2022). Portanto, os representantes brasileiros vêm defendendo o Estado de Direito, o multilateralismo e os princípios estabelecidos pela Constituição durante os debates da AGNU.

Assim, em 12 de outubro de 2022 e em 23 de fevereiro de 2023, o Brasil votou a favor de mais duas resoluções da ONU. A primeira reafirmava o comprometimento com a soberania, a independência, a unidade e a integridade territorial da Ucrânia⁶ (*United Nations*, 2022), temas

³Resolution A/RES/ES-11/1 “*Aggression against Ukraine*”. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency>. Acesso em: 23 out. 2024.

⁴ Resolution A/RES/ES-11/2 “*Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine*” Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency>. Acesso em: 23 out. 2024.

⁵ Resolution A/RES/ES-11/3 “*Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council*”. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency>. Acesso em: 23 out. 2024.

⁶ Resolution A/RES/ES-11/4 “*Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations*”. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency>. Acesso em: 23 out. 2024.

centrais para a tradição diplomática brasileira. Já a segunda resolução reiterava a necessidade de se estabelecer uma paz duradoura na região conflituosa, nos termos da Carta das Nações Unidas e construída através de esforços dos estados-membros e das organizações internacionais⁷. Porém, nesse tempo, houve uma abstenção do Brasil no que se refere à Resolução A/RES/ES-11/5⁸, votada em 14 de dezembro de 2022. Uma vez que essa resolução instava a Rússia a reparar os danos cometidos contra a Ucrânia durante o conflito, percebe-se que o Brasil manteve o seu posicionamento de defender uma solução negociada com ambos os lados, com vistas a uma paz duradoura. Medidas punitivas fogem de tal concepção, o que inclui a adoção de sanções econômicas unilaterais contra a Rússia. Desde o início da guerra russo-ucraniana, o bloco ocidental, liderado pelos Estados Unidos e pela União Europeia, desaprovaram a decisão dos países latino-americanos, sobretudo do Brasil, em não aderir as sanções (Apolinário, Branco, 2022). E, embora pareça contraditório descrever as ações russas como um crime de agressão, ao mesmo tempo em que se rejeita quaisquer medidas econômicas contra o país, esse movimento está de acordo com a tradição republicana da diplomacia brasileira (Rodriguez, 2022). Os representantes do Brasil “[...] favorecem a elaboração de respostas coletivas às controvérsias por meio de fóruns multilaterais. Eles⁹ preferem usar soluções pacíficas para controvérsias, seguindo o direito internacional em vez de medidas econômicas direcionadas [...]”¹⁰ (Rodriguez, 2022, p. 3, TRADUÇÃO NOSSA).

Com base nisso, o Brasil também se absteve na Resolução 78/21¹¹, a última votada até então acerca da Guerra da Ucrânia. Pode-se, então, identificar um posicionamento estável e coerente do Brasil na AGNU, defendido por um corpo diplomático que mantém uma tradição, baseada nos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção, no Direito Internacional Humanitário e a Proteção de Civis, na defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos. O Quadro 1 reúne os votos brasileiros no fórum em questão, de 2022 a 2023, a fim de organizar este posicionamento defendido pelo Brasil no plano multilateral.

⁷ Resolution A/RES/ES-11/6 “*Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*”. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency>. Acesso em: 23 out. 2024.

⁸ Resolution A/RES/ES-11/5 “*Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine*”. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency>. Acesso em: 23 out. 2024.

⁹ Neste trecho em específico, o autor se refere aos países da América Latina no geral. Mas, tendo em vista que o Brasil está incluso nesse grupo e que o próprio autor utiliza a atuação da diplomacia brasileira como exemplo, entende-se que a citação se encaixa na análise proposta.

¹⁰ “[...] *favor designing collective responses to controversies through multilateral forums. They prefer to use pacific solutions to controversies following international law over targeted economic measures [...]*” (Rodriguez, 2022, p. 3).

¹¹ Resolution 78/21 (A/78/PV.50) “*Situation of human rights in the temporarily occupied territories of Ukraine, including the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol*”. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/78>. Acesso em: 23 out 2024.

Quadro 1 – Votos do Brasil na Assembleia Geral da ONU (AGNU) frente à Guerra da Ucrânia

	Sim	Não	Absteve
A/RES/ES-11/1 (2/3/2022)	X		
A/RES/ES-11/2 (24/3/2022)	X		
A/RES/ES-11/3 (7/4/2022)			X
A/RES/ES-11/4 (12/10/2022)	X		
A/RES/ES-11/5 (14/12/2022)			X
A/RES/ES-11/6 (23/2/2023)	X		
A/78/PV.50 (19/12/2023)			X

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *United Nations* (2024)

No âmbito do Conselho de Segurança, os votos e pronunciamentos brasileiros mantiveram posições semelhantes, defendendo, de acordo com o embaixador Neto “o cessar-fogo imediato, a proteção de civis e da infraestrutura civil, o acesso desimpedido a serviços humanitários e uma resolução diplomática do conflito” (Agência Câmara de Notícias, 2022). Das três resoluções votadas pelo Conselho, o Brasil votou a favor de duas: a primeira condenando a ação russa na Ucrânia¹², que não foi aprovada devido ao veto russo (*United Nations*, 2024) e a segunda convocando uma sessão especial de emergência da AGNU¹³. Em julho, o Brasil chegou a convocar e presidir uma reunião no órgão sobre a “Manutenção da paz e segurança na Ucrânia”¹⁴, sendo representado pelos diplomatas Costa Filho e De Almeida

¹² Draft Resolution S/2022/155 “*Letter dated 28 February 2014 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2014/136)*”. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2022>. Acesso em: 30 out 2024.

¹³ Resolution S/RES/2623 (2022) “*Letter dated 28 February 2014 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2014/136)*” Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2022>. Acesso em: 30 out 2024.

¹⁴ Meeting S/PV.9104 “*Maintenance of peace and security of Ukraine*”. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2022>. Acesso em: 30 out 2024.

Filho. Porém, em trinta de setembro, após os Estados Unidos apresentarem, juntamente com a Albânia, uma resolução que condenava os referendos realizados em território ucraniano e negava o reconhecimento de um “Estado alterado” da Ucrânia¹⁵, o Brasil se absteve. De acordo com o representante brasileiro, o alcance e a linguagem do *draft* não favoreciam a solução do conflito nem contribuiriam para a diminuição das tensões (*United Nations*, 2024). Essa resolução também não foi aprovada devido ao veto russo. É interessante notar que, além do Brasil, os outros países que se abstiveram foram China, Gabão e Índia (*United Nations*, 2024).

Ademais, no Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Brasil votou a favor das duas resoluções que tratavam da Guerra da Ucrânia. A resolução 49/1¹⁶, adotada em março de 2022, se referia à situação dos direitos humanos na Ucrânia decorrente da agressão russa, ao passo em que a resolução S-34/1¹⁷, adotada dois meses depois, aludia à deterioração da situação de direitos humanos na região. Contudo, durante a votação da primeira resolução, o representante brasileiro no órgão destacou que o texto não criava espaço para o diálogo entre as partes, além de não mandar uma mensagem forte o suficiente a respeito do Direito Internacional (Agência Câmara de Notícias, 2022). Ocorreram mais duas votações sobre a Guerra da Ucrânia no âmbito do CDHNU em 2023, porém o Brasil já não era mais um dos estados-membros do conselho. Portanto, em mais um organismo multilateral, o Brasil assumiu um posicionamento de defesa do cessar fogo imediato, da proteção de civis e da infraestrutura civil, do acesso desimpedido a serviços humanitários e de uma resolução diplomática do conflito.

Em suma, de Bolsonaro a Lula, os votos e pronunciamentos do Brasil na AGNU, no CSNU e no CDHNU estiveram de acordo com a tradição diplomática do país. Entre 2022 e 2023, a posição brasileira nesses organismos multilaterais frente à Guerra da Ucrânia reforçou uma neutralidade, alinhada aos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção estabelecidos na Constituição Nacional, mas que rejeitava a culpa total da Rússia pela guerra e o isolamento internacional do país em prol de uma solução construtiva para o conflito. Esta neutralidade se torna ainda mais palpável pelo fato de o Brasil não ter votado contra nenhuma resolução nos organismos analisados, optando ora pela abstenção, ora pela exposição de sua discordância durante os discursos de votação. Por conseguinte, a despeito das particularidades e diferenças na política externa – e interna – de Bolsonaro e Lula, os votos e pronunciamentos

¹⁵ Draft Resolution (S/2022/720). “*Maintenance of peace and security of Ukraine*”. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2022>. Acesso em: 30 out 2024.

¹⁶ Resolution 49/1 “*Situation of human rights in Ukraine stemming from the Russian aggression*”. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 01 nov 2024.

¹⁷ Resolution S-34/1 “*The deteriorating human rights situation in Ukraine stemming from the Russian aggression*”. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 01 nov 2024.

do Brasil na AGNU, no CSNU e no CDHNU em relação ao conflito russo-ucraniano representaram uma continuidade na política externa de governos distintos.

4.2.BOLSONARO E LULA FRENTE À GUERRA DA UCRÂNIA

Vladimir Putin iniciou a invasão da Ucrânia em 24 de fevereiro. Cinco dias antes, quando já havia elevada tensão na fronteira entre os países, Jair Bolsonaro foi até Moscou, onde se encontrou com Putin para tratar das relações bilaterais entre os países (Prazeres, 2022). Durante uma coletiva de imprensa com o presidente russo, Bolsonaro afirmou que o Brasil era solidário à Rússia e que ambos tinham “muito no que colaborar” (Galvani, 2022). “Na mesma semana, o então embaixador brasileiro em Kiev, Norton Rapesta, afirmou que não havia motivos para alarde em relação a um possível conflito [...] (Embaixador..., 2022, apud Pimenta, Teixeira, 2023, p. 105). Uma vez iniciada, de fato, a invasão, Bolsonaro manteve uma postura de evitar críticas diretas ao líder russo (Prazeres, 2022). No dia 24, o presidente brasileiro chegou a desautorizar o vice-presidente, Hamilton Mourão, o qual havia comparado Putin a Adolf Hitler e dito ainda que era necessário fazer uso da força contra a Rússia (Souza, 2022). Já no dia 27 de fevereiro, Bolsonaro afirmou, em uma *live*, que o Brasil iria adotar um posicionamento "neutro" em relação ao conflito (Klava, 2022). Porém, essa ideia de neutralidade foi rompida no dia seguinte pelo Ministro das Relações Exteriores, Carlos França: “Eu acho que nossa posição é uma posição de equilíbrio, uma posição dedicada à busca do diálogo e da reconciliação” (Klava, 2022). Então, após algumas incertezas iniciais, este passou a ser o posicionamento oficial do governo brasileiro: uma posição balanceada e imparcial frente à guerra da Ucrânia, considerada menos responsável e menos alinhada à comunidade internacional (Tabosa, 2023).

A partir de então, as declarações de Bolsonaro sobre o conflito se centraram em torno de dois eixos: as cadeias logísticas do agronegócio e a busca pela paz (Pimenta, Teixeira, 2023). No dia 3 de março, Bolsonaro realizou outra *live*, na qual afirmou que, diante das relações comerciais do Brasil tanto com a Rússia quanto com a Ucrânia e da dependência brasileira de fertilizantes russos, uma posição de equilíbrio em relação à guerra era a "mais sensata" por parte do governo federal (Prazeres, 2022). Durante esse discurso, o presidente também se referiu a Putin como “parceiro” pelo fato de seu país ter votado contra discussões sobre a soberania da Amazônia em organismos multilaterais (Prazeres, 2022). Com relação à busca pela paz, Bolsonaro sempre pareceu evitar esse papel de mediador do Brasil. Enquanto França afirmava que o Brasil pretendia ser um "construtor de consenso", que iria "chamar as partes para a

negociação" (Klava, 2022), Bolsonaro dizia que “não temos a capacidade de resolver esse assunto” (Bolsonaro, 2022). No dia 18 de julho, Bolsonaro e Vladimir Zelensky conversaram por telefone (G1, 2022). A ligação pareceu fazer o presidente brasileiro retomar a ênfase no distanciamento do conflito (Pimenta, Teixeira, 2022). Alguns dias depois, Bolsonaro destacou que, ao se posicionar em relação ao conflito, estaria arrumando “dois problemas”, além de afirmar que, em sua conversa de fevereiro com Putin, o líder russo havia garantido insumos para o agronegócio brasileiro (Soares, 2022). O posicionamento final de Jair Bolsonaro em relação à guerra russo-ucraniana ocorreu em 20 de setembro de 2022, quando o presidente discursou na abertura da 77ª sessão da AGNU. Em sua fala, Bolsonaro “defendeu um cessar-fogo imediato, a proteção de civis e não-combatentes, a preservação de infraestrutura crítica para assistência à população e a manutenção de todos os canais de diálogo entre as partes [...]” (Planalto, 2022). Ele também apontou as consequências do conflito nos preços de alimentos, combustíveis e outros insumos (Planalto, 2022). Percebe-se, então, como a fala inicial de Bolsonaro sobre a Guerra da Ucrânia foi sendo moldada, com o desenrolar do conflito, para adequar-se não somente à tradição diplomática brasileira, mas aos interesses de coalizões internas que foram afetadas pelo conflito, quais sejam o agronegócio e todos os setores dependentes de diesel.

Com o início do mandato de Lula em 2023, a imparcialidade brasileira se transformou em uma tentativa de mediar o conflito. Ainda durante sua campanha eleitoral, Lula falava sobre a necessidade de estabelecer diálogo com os países envolvidos na Guerra da Ucrânia (Pimenta, Teixeira, 2023). Em maio de 2022, o candidato deu uma entrevista à revista *Time*, dizendo que Zelensky era tão responsável pelo conflito quanto Putin (Estadão, 2022). Ele também apontou para a responsabilidade dos Estados Unidos e da Europa: “Qual é a razão da invasão da Ucrânia? É a Otan? Os Estados Unidos e a Europa poderiam ter dito: ‘A Ucrânia não vai entrar na Otan’.” (Estadão, 2022). Já em agosto de 2022, em uma reunião com embaixadores estrangeiros, Lula defendeu a atuação do BRICS para solucionar o conflito, além de afirmar que iria reintroduzir o Brasil no tabuleiro internacional (Coletta, 2022). Uma vez eleito, Lula passou a mobilizar uma política externa que, de fato, recuperava a identidade do Brasil de um *global player* (Tabosa, 2023). Em 30 de janeiro, durante uma visita do chanceler alemão, Olaf Scholz, ao Brasil, Lula recusou o envio de armamentos para a Ucrânia e reafirmou que tanto a Rússia quanto a Ucrânia tinham responsabilidade no conflito (Estadão, 2023). No mesmo dia, o presidente brasileiro recebeu um telefonema do presidente da França, Emmanuel Macron, a quem disse que “o Brasil não fará parte das operações de guerra contra a Rússia, mas que está disposto a se engajar de forma ativa na busca pela paz” (Chade, 2023). Com efeito, desde o

início de seu mandato, Lula adotou uma política externa mais ativa, marcada pela diplomacia presidencial e pela recusa ao alinhamento automático com o bloco ocidental.

Em fevereiro de 2023, às vésperas da viagem oficial do presidente Lula aos Estados Unidos, o novo governo propôs a formação de um “clube da paz”, no qual países não diretamente envolvidos no conflito se articulariam para promover a mediação entre as partes (Folha de São Paulo, 2023). A ideia de “mediação coletiva” encontrou resistências por parte dos EUA (Pimenta, Teixeira, 2023), mas, em sua viagem à China em abril, Lula voltou a defender criação de um grupo de países dispostos a buscar a paz entre a Rússia e a Ucrânia (Estadão, 2023). Durante suas conversas com o líder chinês, o presidente brasileiro reforçou ainda a crítica aos Estados Unidos e a Europa, cujo apoio bélico à Ucrânia, segundo ele, acabava por incentivar à guerra (Estadão, 2023). As declarações brasileiras foram duramente repudiadas pelo bloco euroamericano, a exemplo do porta-voz de Segurança Nacional da Presidência dos EUA, John Kirby, que afirmou que o Brasil estava “repetindo propaganda russa e chinesa sem olhar para os fatos” (Estadão, 2023). Após isso, Lula passou a evitar referências às potências ocidentais e, durante sua declaração na Cúpula do G7, em maio, ele condenou a violação da integridade territorial da Ucrânia. Ainda assim, o Brasil não desistiu de se posicionar como um mediador do conflito. Em um telefonema com Putin, o presidente brasileiro reiterou a disposição do país de mediar esforços de paz na Guerra da Ucrânia, juntamente com Índia, Indonésia e China (Teixeira, 2023). Pode-se dizer, então, que o primeiro semestre do Governo Lula e as suas escolhas de inserção internacional em relação à guerra evidenciam a dificuldade de conciliar a tradição diplomática de neutralidade brasileira com essa busca por um papel de maior relevância no cenário internacional (Tabosa, 2023).

A partir do segundo semestre de 2023, ficou mais nítida uma posição do Brasil de neutralidade e defesa dos princípios do direito internacional no que se refere ao conflito russo ucraniano (Pimenta, Teixeira, 2023). Em 2 de agosto, durante uma entrevista a correspondentes internacionais, Lula afirmou que Putin e Zelensky se preocupam somente em “ganhar” a guerra, enquanto “pessoas estão morrendo” (Mazui, Neto, 2023). Já no dia 23 de agosto, ocorreu a Cúpula dos BRICS, em Joanesburgo. Em seu discurso, Lula reiterou a posição brasileira de defesa da soberania e da integridade territorial das nações e considerou positivo ter um número crescente de países engajados em atingir um acordo para encerrar a guerra (Abdala, 2023). Ele acrescentou ainda que “a guerra na Ucrânia mostra as limitações do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e que os BRICS têm um papel relevante na solução do conflito” (Abdala, 2023). No mês seguinte, o líder brasileiro também discursou na AGNU, apontando como o conflito “escancara nossa incapacidade coletiva de fazer prevalecer os

propósitos e princípios da Carta da ONU” (Lopes, 2023). Logo em seguida, Lula e Zelensky se encontraram para discutir “os próximos passos nas nossas relações bilaterais e nos esforços de paz”, como afirmou o presidente ucraniano em suas redes sociais (CNN, 2023). Em suma, a despeito dos seus esforços diplomáticos, Lula não foi capaz de lançar o Brasil como um mediador da Guerra da Ucrânia, mantendo uma posição equidistante.

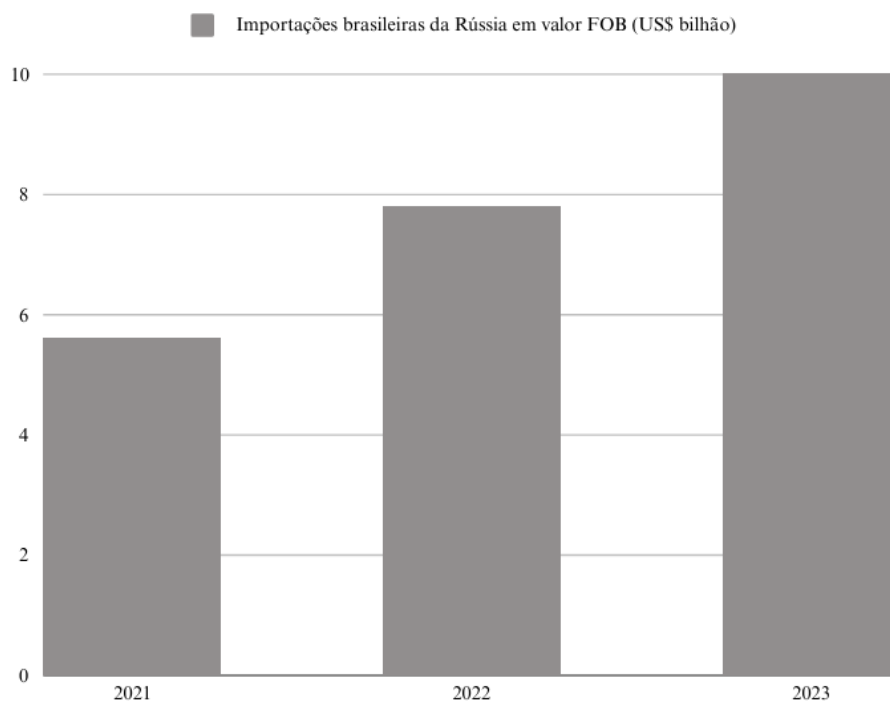
4.3.AS RELAÇÕES RUSSO-BRASILEIRAS DURANTE A GUERRA DA UCRÂNIA

Após Putin iniciar a invasão à Ucrânia, o posicionamento adotado pelas administrações de Bolsonaro e Lula frente ao conflito permitiram que as relações do Brasil com a Rússia se mantivessem estáveis e, de certa forma, até se aprofundassem em alguns aspectos. Na viagem de Bolsonaro a Moscou em fevereiro de 2022, foi fechado um protocolo-acordo sobre proteção mútua de informações sigilosas entre os países (Exame, 2022). Segundo o chanceler França, "A importância desse entendimento bilateral é que devemos ter uma cooperação, uma facilidade em tecnologias de ponta [...] A Rússia é para o Brasil uma referência mundial em desenvolvimento tecnológico, sobretudo no âmbito de indústria de defesa" (Exame, 2022). Mais tarde, em abril, quando a alta no preço dos fertilizantes gerou um cenário de escassez para os agricultores brasileiros, Bolsonaro afirmou que 27 navios vindos da Rússia estariam chegando ao Brasil com fertilizantes (Agência Brasil, 2022). Embora a informação não tenha sido confirmada oficialmente, o Ministério da Agricultura afirmou que, apesar das limitações logísticas, a Rússia manteve a entrega do produto para o Brasil, como era feita antes do conflito (Agência Brasil, 2022). No contexto do Governo Lula, em abril de 2023, o chanceler russo, Sergey Lavrov, fez uma visita oficial ao Brasil, durante a qual se encontrou com o presidente brasileiro e realizou reuniões com o ministro Mauro Vieira e com assessores das áreas de política e economia para discutir as relações bilaterais (Jornal Nacional, 2023). Em uma declaração conjunta com Vieira, Lavrov disse que o Brasil e a Rússia têm "visões similares" sobre a situação do leste europeu, além de defender que o Brasil ocupe uma cadeira permanente no CSNU (Jornal Nacional, 2023).

No âmbito econômico, as relações russo-brasileiras também vivenciaram certo aprofundamento. De acordo com o Ministério da Agricultura, até setembro de 2022, o complexo sucroalcooleiro havia destinado 11% das exportações para a Rússia (o quinto maior exportador) (Ilis, 2022). O país foi também o quarto maior destino das exportações brasileiras de limão. Ainda assim, segundo dados do Comex Stat (2024), houve somente um pequeno aumento nas exportações do Brasil para a Rússia de US\$ 1.587.205.423 em 2021 para 1.959.195.743 em

2022 (Comex Stat, 2024). Porém, em 2023, esses valores voltaram a cair, atingindo US\$ 1.343.313.932 (Comex Stat, 2024) – o valor mais baixo desde 2022. Em contrapartida, as importações brasileiras da Rússia praticamente dobraram de valor entre 2021 e 2023, subindo de US\$5.698.759.353 para US\$10.012.627.611 (Comex Stat, 2024). O Gráfico 4 traz o valor FOB das importações da Rússia ao Brasil nos anos de 2021, 2022 e 2023, de acordo com dados do Comex Stat (2024), de maneira a mostrar o aumento notável vivenciado por esta variável no período da guerra¹⁸.

Gráfico 4 – Importações brasileiras da Rússia (valor FOB) de 2021 a 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comex Stat (2024)

Por conseguinte, as escolhas de política externa tomadas pelo Governo Bolsonaro e pelo Governo Lula em relação à Guerra da Ucrânia evitaram grandes crises nas relações bilaterais entre Brasil e Rússia, as quais não somente permaneceram inalteradas, como também experienciaram alguma evolução. A neutralidade brasileira e a não condenação direta das ações de Putin pelos líderes brasileiros resultaram no aprofundamento da cooperação diplomática com a Rússia, o que inclui a abertura de áreas para uma futura cooperação. Já no aspecto econômico,

¹⁸ Tendo em vista que os fertilizantes russos sofreram um aumento abrupto de preço após o início da Guerra da Ucrânia – após um mês de conflito, os valores dos fertilizantes aumentaram em, aproximadamente, 70%, conforme pontuou Natália Fernandes, coordenadora do Núcleo de Inteligência de Mercado da CNA (CNA, 2022) –, isto pode ter impactado no crescimento do valor FOB das importações brasileiras da Rússia.

a despeito dos desafios logísticos e das sanções impostas pelo bloco ocidental à Rússia, as trocas entre os países continuaram ocorrendo. Ainda que as exportações brasileiras para a Rússia não tenham crescido substancialmente, as importações atingiram o seu ápice em 2023, indicando também outra área para maior cooperação entre os países. Trata-se, sobretudo, da continuidade e da ampliação de uma parceria político-comercial antiga, que está diretamente relacionada ao posicionamento adotado pelo Brasil frente ao conflito Rússia-Ucrânia.

4.4.AS DIMENSÕES DO POSICIONAMENTO DO BRASIL

Considerando que houve uma continuidade na política externa brasileira frente à Guerra da Ucrânia dos governos de Bolsonaro a Lula, explícita desde as votações do Brasil em organizações multilaterais até os discursos e as iniciativas dos presidentes, cabe analisar quais foram os fatores domésticos e internacionais que asseguraram esse mesmo posicionamento do Brasil. Para tal, esta pesquisa utiliza o modelo teórico de Charles Hermann (1990). Este estabelece classificações para as mudanças de política externa, com base em suas causas. “Hermann (1990) enfatiza que as mudanças na política externa podem ser enquadradas em um *continuum* que vai desde pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países” (Vigevani, Cepaluni, 2007, p. 277). Tais mudanças podem estar, segundo esse modelo, ligadas a condução de líderes, reivindicação de burocratas, reestruturações domésticas e choques externos (Hermann, 1990). Diante disso, a posição do Brasil frente ao conflito russo-ucraniano é analisada a partir de três dimensões – externa, doméstica e de unidades tomadoras de decisão – em vias de compreender por que não houve uma grande alteração na política externa do país para a guerra entre 2022 e 2023, a despeito da mudança de governo.

A começar pela dimensão externa, o sistema de governança global que emergiu após a Guerra Fria vem passando por transformações. No final do século XX, os Estados Unidos se consolidaram como a maior potência econômica e militar, de maneira a construírem uma ordem internacional, baseada em parcerias, pactos, instituições e barganhas que incentivavam o multilateralismo, a abertura de mercados e a democracia (Ikenberry, 2011). Entretanto, após o atentado às torres gêmeas, a crise global do sistema financeiro de 2008, a saída do Reino Unido da UE, a pandemia de COVID-19 e outros acontecimentos internacionais que marcaram o século XXI, incluindo a Guerra da Ucrânia, esta ordem internacional liberal parece estar em crise (Ikenberry, 2018), ao passo em que a própria hegemonia norte-americana está sendo contestada. No lugar da unipolaridade, tem-se “um mundo com múltiplos atores incluindo três

potências de dimensão global (os Estados Unidos, a China e a Rússia) e a União Europeia, com diferentes capacidades, e a ascensão de poderes regionais [...]” (Aguirre, 2023, p. 65). Trata-se de um sistema multipolar, em que nenhum Estado tem capacidade total para se impor sobre os demais, embora exerçam poder nas suas áreas de influência, e as alianças são fluidas e flexíveis (Aguirre, 2023). Pode-se dizer até que tal multipolaridade esconde uma “crise de transição”, da qual irá emergir uma nova configuração de poder global, novas coalizões de estados e novas instituições (Ikenberry, 2018). Portanto, embora os Estados Unidos ainda sejam o país com os maiores gastos militares do mundo, a China tem expandido a sua influência política e econômica nas últimas décadas (Mingst et al, 2018), incentivando a criação e a expansão de instituições que funcionem de forma paralela à antiga ordem, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e o BRICS+.

Foi nesse cenário, então, que teve início a Guerra da Ucrânia. Putin anunciou uma “operação militar especial” em áreas do leste da Ucrânia durante uma reunião de emergência do CSNU para debater a crise russo-ucraniana (Nações Unidas Brasil, 2022), de maneira a indicar que os interesses do seu país não estavam submetidos aos princípios, regras e normas do sistema internacional. E, enquanto os Estados Unidos e os países europeus denunciavam a Rússia nos fóruns multilaterais, países de outras regiões, sobretudo as potências emergentes, optaram pela abstenção em votações que condenassem as ações russas, além de não aderirem às sanções contra o país (Apolinário, Branco, 2022). “A crise da hegemonia dos Estados Unidos, a ascensão da China e das potências emergentes criaram oportunidades para explorar iniciativas de não-alinhamentos adaptadas aos dias de hoje” (Aguirre, 2023, p. 79). Portanto, em meio ao questionamento da ordem liberal e a este momento de transição hegemônica, os Estados do sistema internacional, a exemplo do Brasil, possuem uma maior margem de manobra para se posicionar em relação à Guerra da Ucrânia, podendo escolher o posicionamento que favoreça mais os seus interesses, seja um não-alinhamento, seja uma neutralidade pró-Rússia.

Com relação à dimensão doméstica da política externa do Brasil para o conflito russo-ucraniano, um dos grupos de interesse mais relevante na formulação desse posicionamento é o agronegócio, o qual não apenas corresponde a uma parcela importante do Produto Interno Bruto (PIB) do país, mas também foi um dos setores mais afetados pelo conflito. Em 2021, o agronegócio alcançou a participação de 27,4% no PIB brasileiro – a maior desde 2004 (CEPEA, 2022). Mas, com o início da Guerra da Ucrânia, este segmento se viu ameaçado, uma vez que tanto a Ucrânia quanto a Rússia são importantes fornecedores de commodities, petróleo e gás natural (CNA, 2022), além de que a Rússia é responsável por 23% das importações brasileiras

de fertilizantes (Sena et al, 2023). Nesse sentido, a produção de 2022 do agronegócio se viu atingida pela inflação dos preços dos bens citados, seguida pela imposição de sanções que impedem o comércio com a Rússia, como destaca Natália Fernandes, coordenadora do Núcleo de Inteligência de Mercado da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). O posicionamento do Brasil frente ao conflito, por sua vez, passa a estar ligado aos interesses econômicos do agronegócio brasileiro (Tabosa, 2023).

Considerando que o Brasil é o quarto maior consumidor de fertilizantes do mundo, ao passo em que a Rússia é a principal vendedora desses insumos para o Brasil¹⁹ (CNA, 2022), o agronegócio temia que as decisões diplomáticas tomadas pelo Governo Bolsonaro afetassem tal fornecimento (Tabosa, 2023). Isto se tornou uma preocupação ainda mais relevante pelo fato de Bolsonaro ter a bancada agropecuária como um dos pilares de seu governo²⁰ (Hirst, Maciel, 2020). Alguns dias antes do início da invasão russa à Ucrânia, Bolsonaro fez uma reunião com Putin em Moscou, durante a qual os presidentes discutiram a ampliação do comércio bilateral, com destaque ao fornecimento de fertilizantes russos ao Brasil (Globo Rural, 2022). Mais tarde, com a guerra já em andamento, Bolsonaro destacou a importância do agronegócio para a formulação de uma posição do Brasil frente ao conflito russo-ucraniano. Como afirmou o presidente em sua primeira coletiva sobre a guerra, “Para nós, a questão do fertilizante é sagrada” (BBC, 2022), a fim de justificar a neutralidade brasileira. E, embora a então Ministra da Agricultura, Tereza Cristina, tenha dito que não havia motivo para pânico em relação à oferta de fertilizantes (BBC, 2022), o governo brasileiro lançou, em março de 2022, o Plano Nacional de Fertilizantes (PNF) (CNA, 2022), o qual estabelece medidas para reduzir a dependência brasileira de fertilizantes importados (Ministério da Agricultura e Pecuária, 2022). Ainda assim, o PNF prevê resultados somente em 28 anos, de modo que o fornecimento de fertilizantes permaneceu sendo um problema atual para a política externa brasileira.

No dia 18 de maio de 2022, em uma audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, o chanceler Carlos França reconheceu que a prioridade da política externa brasileira era assegurar o fornecimento de fertilizantes agrícolas (Agência Câmara de Notícias, 2022). Segundo França, “o objetivo é garantir a segurança alimentar da população e as atividades da agroindústria” (Agência Câmara de Notícias, 2022). No dia 31 de maio de 2022, ocorreu uma outra audiência pública para debater os impactos da Guerra da Ucrânia, a qual contou com a presença de uma representante da CNA,

¹⁹ Em 2021, o Brasil importou por volta de US\$ 4 bilhões em fertilizantes russos, o que representou 62% do total importado (Globo Rural, 2022).

²⁰ Vide página 15.

a supracitada Natália Fernandes (CNA, 2022). Em sua fala, Fernandes destacou como o aumento dos preços de petróleo, gás, fertilizantes e commodities afetaram o setor agropecuário (Câmara dos Deputados, 2022). Fernandes frisou ainda que parte dos efeitos econômicos percebidos no Brasil estão ligados não apenas à guerra em si, mas também à imposição de sanções contra a Rússia, que impedem o comércio com o país (Câmara dos Deputados, 2022).

Nessa segunda audiência, também esteve presente o embaixador e secretário de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores, Paulino Franco de Carvalho Neto (CNA, 2022). Este começou sua fala destacando que “a política externa, para ser bem-sucedida, deve responder aos anseios e necessidades da sociedade brasileira” (Câmara dos Deputados, 2022). Em seguida, Neto reforçou o posicionamento contrário do Brasil à aplicação de sanções contra a Rússia. Tais medidas, segundo ele, atingem insumos essenciais à sobrevivência de grande parte da população, desde alimentos aos insumos necessários para a produção desses alimentos (Câmara dos Deputados, 2022). Logo, Neto concluiu que os efeitos das sanções acabam recaindo mais sobre o mundo em desenvolvimento, “enquanto resguardam os países desenvolvidos dos mesmos efeitos” (Câmara dos Deputados, 2022). Percebe-se, então, como o posicionamento brasileiro ao longo do Governo Bolsonaro realmente estava alinhado com os interesses de determinado setor da sociedade brasileira, no caso, o agronegócio. Mesmo no Governo Lula, pode-se dizer que o setor agropecuário continuou sendo uma variável a ser considerada na formulação da política externa do Brasil frente à Guerra da Ucrânia. Por exemplo, em 18 de abril de 2022, durante um encontro entre o chanceler russo Serguei Lavrov e o Ministro de Relações Exteriores Mauro Vieira, foi discutida uma parceria comercial para o fornecimento de fertilizantes russos ao Brasil (Grilli, 2023). Os ministros também discutiram a exportação de produtos brasileiros de origem animal para a Rússia (Grilli, 2023). Portanto, de Bolsonaro a Lula, o posicionamento do país em relação à Guerra da Ucrânia foi impactado pelas demandas do agronegócio.

Outro fator doméstico que impactou na formulação da política externa brasileira para o conflito e que abrange diversos grupos de interesse foi a questão do diesel. Embora o Brasil produza mais petróleo do que consome, o país ainda precisa importar tanto petróleo cru quanto outros derivados de gasolina (BBC News, 2022), tal qual o óleo diesel. Por exemplo, em 2021, o Brasil importou 30% da sua demanda total de diesel (Paz, 2022). Isto significa que o valor interno do petróleo é imediatamente afetado por mudanças na cadeia global de valor. Nesse sentido, com o início da Guerra da Ucrânia e a eventual adoção de sanções contra o petróleo e o gás exportados pela Rússia, o preço do diesel no mercado internacional passou por um aumento drástico, levando a Petrobras a aumentar, após um mês do início do conflito, o preço

do diesel em 24,9% (BBC News, 2022). A alta nesse combustível afeta diversos setores da sociedade civil, principalmente o setor de transportes, o que afeta diversas cadeias produtivas, e o próprio agronegócio. No Governo Bolsonaro, o presidente falou sobre a segurança energética do país e, após um telefonema com Putin em junho de 2022, comentou sobre a possibilidade de o Brasil comprar diesel direto da Rússia (Paz, 2022). Assim, ao longo de 2022, o Brasil importou US\$ 26 milhões de óleo diesel russo (UOL, 2023). Para Lula, o preço do combustível rapidamente se tornou um impasse (BBC News, 2023), de modo que o Brasil importou, ao longo de sete meses de 2023, US\$ 1,49 bilhão em diesel da Rússia (UOL, 2023). Em suma, nas duas administrações analisadas, foi necessário adotar uma posição neutra em relação à Guerra da Ucrânia ou, ao menos, não aderir ao pacote de sanções contra a Rússia em vias de garantir a continuidade do fornecimento de um insumo essencial para diversos setores da sociedade brasileira, no caso, o diesel.

Ainda na dimensão doméstica do posicionamento do Brasil, é preciso se considerar o aspecto burocrático. A diplomacia brasileira foi historicamente construída em torno de uma identidade baseada na neutralidade e na imparcialidade (Tabosa, 2022). Diante disso, o Itamaraty e os seus diplomatas procuram assegurar, a despeito das trocas de líderes e de governo, uma continuidade nas posições do Brasil em organismos internacionais, de maneira a construir uma tradição para a inserção internacional brasileira. Esta atuação da burocracia se torna ainda mais expressiva em momentos de ruptura com a tradição diplomática brasileira, que foi o que ocorreu durante o Governo Bolsonaro. Desde 2018, em meio às declarações antiglobalistas de Bolsonaro e ao seu alinhamento com Trump, foi criada uma “rede de resistência” dentro do Itamaraty para conter a política externa bolsonarista (Chade, 2022) e manter a identidade da diplomacia nacional, preservando a credibilidade do Brasil no cenário internacional (Tabosa, 2023). Nesse período, os diplomatas que não concordavam com as diretrizes do novo governo realizaram encontros clandestinos com membros de governos estrangeiros, vazaram informações para a sociedade civil, publicaram artigos, entre outros esforços para evitar grandes transformações na política externa brasileira durante a administração Bolsonaro (Chade, 2022). Já no âmbito das organizações internacionais, os representantes do Brasil mantinham posições que correspondiam à tradição diplomática, como afirmou o embaixador Neto (Câmara dos Deputados, 2022). Durante a administração Lula, por sua vez, também existiu esta atuação da burocracia, embora ela esteja mais em consonância com a busca do governo por maior agência global (Tabosa, 2023).

Por fim, cabe analisar o impacto da condução dos líderes na posição brasileira frente à guerra. O governo de Bolsonaro, sustentado por um núcleo político ideológico, por uma

coalizão liberal-conservadora e por um complexo de segurança e defesa (Hirst, Maciel, 2020), estabeleceu um alinhamento com a administração Trump, rompendo com a tradição diplomática de autonomia da política externa brasileira. Tal mudança propiciou uma inserção internacional menos responsável e menos alinhada à comunidade internacional (Tabosa, 2023). O primeiro chanceler do Governo Bolsonaro, Ernesto Araújo, personificava esta ideologia antiglobalista ao discursar sobre o “totalitarismo” da ordem liberal internacional (Tabosa, 2023). Diante disso, a neutralidade em relação ao conflito Rússia-Ucrânia, adotada durante o Governo Bolsonaro, estava associada à rejeição do multilateralismo e à minimização do papel das organizações internacionais e dos princípios da ordem liberal (Tabosa, 2023).

Em contrapartida, Lula recuperou, em seu terceiro mandato, a autonomia da política externa brasileira e a ênfase na cooperação Sul-Sul. Logo após eleito Lula fez uma visita à Argentina e ao Egito, além de reforçar seu compromisso com a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) (Lopes, 2024). Em seu discurso de posse, o novo chanceler Mauro Vieira enfatizou a importância de “resgatar o lugar do Brasil nas relações internacionais, especialmente em temas como mudança do clima, cooperação humanitária e fortalecimento de instituições globais” (Lopes, 2024). De fato, a política externa brasileira no Governo Lula mostrava um comprometimento com as normas e valores da ordem liberal internacional, demarcado pela atuação ativa dos representantes brasileiros e do próprio presidente em fóruns multilaterais. Por outro lado, ao invés de condenar a Rússia pela invasão, Lula assumiu um discurso de equidistância, objetivando colocar o Brasil como negociador do conflito. Houve, então, o embate entre um posicionamento neutro e a busca por maior reconhecimento e relevância no cenário internacional, que terminou com a adoção de uma abordagem mais responsável pelo governo (Tabosa, 2023). Portanto, com Lula, esse desejo de lançar o Brasil como um *global player* esteve atrelado a neutralidade no que se refere à Guerra da Ucrânia.

5. CONCLUSÃO

Desde que Putin iniciou uma invasão à Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, foi deflagrada uma guerra longa e custosa entre os dois países, a qual impactou profundamente as relações internacionais. Houve a formação, de um lado, de um bloco liderado pelos Estados Unidos e pelos membros da UE, que rapidamente mobilizaram esforços para assistir Zelensky, além de aderirem a seis pacotes de sanções contra a Rússia. Do outro lado, países do Sul Global, como a América Latina, responderam às ações russas de forma mais cautelosa, sem condenar

diretamente Putin (Rodriguez, 2022). Foi o caso do Brasil, que manteve um distanciamento do conflito ao longo do último ano do Governo Bolsonaro e, após a eleição de Lula, utilizou tal posição de equidistância para almejar um papel de mediador do conflito, a despeito da pressão da comunidade internacional e dos Estados Unidos (Modelli, 2022). De fato, os efeitos de sanções impostas pela América Latina à economia da Rússia seriam mínimos, considerando que esses países representam uma parcela pequena das importações e exportações russas (Rodriguez, 2022). Ainda assim, ao recusarem o alinhamento automático com o bloco ocidental, tal grupo de países adere a um posicionamento guiado por diferentes fatores internos e externos.

O posicionamento brasileiro em relação a Guerra da Ucrânia, por sua vez, foi determinado por uma conjunção de fatores, que assegurou uma posição neutra de 2022 a 2023. Apesar da mudança de governo, o Brasil procurou defender os princípios da não-intervenção e da autodeterminação em seus votos e pronunciamentos nas organizações multilaterais. Os próprios tomadores de decisão brasileiros, no caso, Bolsonaro e Lula, embora tivessem projetos político-econômicos significativamente diferentes, foram aderindo, com o passar de seus mandatos, um discurso mais coerente com a neutralidade e, em essência, com os interesses de coalizões domésticas. Diante disso, o Quadro 2 procura identificar as variáveis de mudança e de continuidade entre as administrações Bolsonaro e Lula, considerando as dimensões externa, doméstica e de unidades tomadoras de decisão, a fim de compreender quais fatores asseguraram essa manutenção do posicionamento do Brasil no que se refere ao conflito russo-ucraniano de 2022 a 2023.

Quadro 2 – As dimensões do posicionamento do Brasil em relação à Guerra da Ucrânia (2022-2023)

	DIMENSÃO EXTERNA	DIMENSÃO DOMÉSTICA	UNIDADES TOMADORAS DE DECISÃO
GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema internacional multipolar • Crise da ordem internacional liberal • Hegemonia norte-americana contestada • Oportunidades de não-alinhamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Setor agropecuário • Questão do diesel (multisetorial) • Burocracia e tradição diplomática 	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsonaro: abandono de tradição autonomista, alinhamento a Trump, rejeição ao multilateralismo, aproximação com países de regime de extrema-direita
GOVERNO LULA (2023-)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema internacional multipolar • Crise da ordem internacional liberal • Hegemonia norte-americana contestada • Oportunidades de não-alinhamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Setor agropecuário • Questão do diesel (multisetorial) • Burocracia e tradição diplomática 	<ul style="list-style-type: none"> • Lula 3: recuperação de tradição autonomista, cooperação Sul-Sul, grande atuação em OIs, busca por papel de <i>global player</i> e de mediador de conflitos

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Percebe-se, então, que, conquanto tenha havido uma alteração nos líderes do Brasil e na condução das políticas doméstica e externa, existiram mais fatores de continuidade nas dimensões analisadas. Na conjuntura externa, tem-se um sistema multipolar, em que a crise da hegemonia norte-americana e a ascensão de novas potências globais e regionais geraram uma maior permissividade. No caso da Guerra da Ucrânia, tal cenário de questionamento da ordem internacional liberal, bem como de surgimento de instituições alternativas a esta ordem, permitiu aos demais atores do sistema explorar iniciativas de não-alinhamento, com base em seus próprios interesses geopolíticos e econômicos. Já tratando da dimensão doméstica, de Bolsonaro a Lula, existiram coalizões que foram afetadas pela guerra e cujos interesses impactaram na formulação da política externa brasileira. Uma delas é o agronegócio, que é altamente dependente da importação de fertilizantes russos e teve a sua safra de 2022 ameaçada pela inflação nos preços desse produto (Tabosa, 2023). Através da atuação da bancada ruralista no Congresso e da pressão de organismos como a CNA, esse grupo influenciou na adoção de um posicionamento do Brasil que não condenava diretamente Putin nem aderiria às sanções do bloco ocidental, mantendo as trocas comerciais com a Rússia. Outro fator doméstico que interliga as administrações analisadas é a questão do óleo diesel. O aumento do preço do diesel devido à Guerra da Ucrânia impactou diversos setores da sociedade brasileira, de modo que foi

uma preocupação tanto de Bolsonaro quanto de Lula, com ambos intensificando a importação de diesel da Rússia (UOL, 2023).

É preciso se considerar ainda a burocracia como um fator de continuidade entre as administrações em questão. A tradição diplomática do Brasil – assentada nos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção, no Direito Internacional Humanitário e a Proteção de Civis, na defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos – garante coerência e credibilidade aos votos e pronunciamentos brasileiros em fóruns multilaterais. Nesse sentido, mesmo em momentos de ruptura de política externa, há uma atuação da burocracia para assegurar a continuidade da identidade da diplomacia do país, que foi o que ocorreu durante o Governo Bolsonaro. Isto explica porque, em paralelo às declarações do presidente sobre uma neutralidade brasileira, os representantes do país votavam a favor de resoluções AGNU condenando a invasão russa. Tal fator também está relacionado ao fato de o Brasil não ter votado contra nenhuma resolução nas organizações internacionais, optando ora pela abstenção, ora pela exposição de sua discordância durante os discursos de votação. Já no Governo Lula, a burocracia permaneceu atuando tanto na continuidade desse posicionamento quanto na busca por maior relevância para o Brasil no sistema internacional.

Por conseguinte, de Bolsonaro em 2022 a Lula em 2023, houve a adoção de um posicionamento neutro por parte do Brasil frente ao conflito russo ucraniano. Apesar de Jair Bolsonaro ter uma política externa com maior ênfase nas relações com os Estados Unidos e com rejeição ao multilateralismo, em favor de um discurso alinhado à extrema-direita global, enquanto Lula da Silva retomou a ênfase na cooperação Sul-Sul e a busca por um papel relevante do Brasil no cenário internacional, como o de mediador de conflitos, ambos os governos recusaram o pacote de sanções contra a Rússia, de maneira a delimitar essa posição neutra e imparcial. Nesse período, o Brasil não só manteve, como também aprofundou suas relações com a Rússia, sobretudo econômicas, indicando que a adoção desse posicionamento foi benéfica para as coalizões domésticas que haviam sido prejudicadas pelo conflito. Dessa forma, compreende-se que, apesar das profundas diferenças entre os projetos político-econômicos de Bolsonaro e Lula, bem como entre suas aspirações de política externa, os dois governos mantiveram um posicionamento semelhante em relação à Guerra da Ucrânia, motivado pela pressão de grupos domésticos, pela atuação da burocracia e por uma conjuntura externa que propiciava o não-alinhamento brasileiro.

6. REFERÊNCIAS

- ABDALA, Vitor. Brasil quer contribuir para paz justa e duradoura na Ucrânia, diz Lula: Discurso do presidente foi feito na África do Sul. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-08/brasil-quer-contribuir-para-paz-justa-e-duradoura-na-ucrania-diz-lula>. Acesso em: 08 nov. 2024.
- AGÊNCIA BRASIL. Fertilizantes: Brasil espera por 27 navios vindos da Rússia, diz Bolsonaro. **Canal Rural**, 26 abr. 2022. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/agricultura/fertilizantes-brasil-espera-por-27-navios-vindos-da-russia-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 08 nov. 2024.
- AGUIRRE, Mariano. **Guerra fria 2.0**: chaves para compreender a nova política internacional. Lisboa: Observare, 2023. 187 p.
- APÓS Bolsonaro anunciar que deve importar diesel da Rússia, Zelensky fala sobre sanções com presidente brasileiro: Ligação já estava prevista. É a primeira vez que presidente brasileiro fala com o ucraniano desde o início da guerra no país europeu, em 24 de fevereiro. **G1**, 18 jul. 2024. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/ucrania-russia/noticia/2022/07/18/zelensky-e-bolsonaro-tem-conversa-por-telefone-diz-lider-da-ucrania.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2024.
- AS idas e vindas de Lula sobre a guerra na Ucrânia: Conflito tem sido abordado pelo presidente brasileiro em todos os espaços diplomáticos que participou desde o retorno ao poder; declarações muitas vezes destoam uma da outra. **Estadão**, 23 ago. 2023. Internacional. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/internacional/as-idas-e-vindas-de-lula-sobre-a-guerra-na-ucrania/>. Acesso em: 08 nov. 2024.
- BACIGALUPO, Graciela Zubelzú de. As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria. *Revista brasileira de política internacional*, v. 43, p. 59-86, 2000.
- BERRINGER, Tatiana; BOITO, Armando. Social classes, neodevelopmentalism, and Brazilian foreign policy under Presidents Lula and Dilma. *Latin American Perspectives*, 2014, pp. 94–109.
- BRASIL assume assento rotativo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nações Unidas, [s.d.]. Disponível em: <https://unric.org/pt/brasil-assume-assento-rotativo-no-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas/>. Acesso em: 10 nov. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL e Rússia fecham acordo de proteção mútua a informações sigilosas: O termo foi assinado na viagem oficial do presidente Jair Bolsonaro ao país e anunciado pelo ministro de Relações Exteriores, Carlos França. **Exame**, 16 fev. 2022. Disponível em:

<https://exame.com/brasil/brasil-e-russia-fecham-acordo-de-protecao-mutua-a-informacoes-sigilosas/>. Acesso em: 09 nov. 2024.

CHADE, Jamil. Lula diz a Macron que Brasil quer fazer parte de esforço de paz na Ucrânia.

UOL Notícias, 30 jan. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/columnas/jamil-chade/2023/01/30/pressionado-por-ucrania-lula-diz-a-macron-que-sua-guerra-e-contra-pobreza.htm>. Acesso em: 08 nov. 2024.

CNA. CNA analisa impactos do conflito entre Rússia e Ucrânia no agro. **CNA**, 31 maio 2022.

Disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-analisa-impactos-do-conflito-entre-russia-e-ucrania-no-agro>. Acesso em: 09 nov. 2024.

COLETTA, Ricardo Della. Lula diz a embaixadores que Brics deve atuar em solução para guerra e que Bolsonaro isola Brasil: Ex-presidente deu início a encontros com chefes de missão estrangeira e discutiu conflito na Ucrânia e acordo comercial com União Europeia.

Folha de São Paulo, 14 ago. 2022. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/08/lula-diz-a-embaixadores-que-brics-deve-atuar-em-solucao-para-guerra-e-que-bolsonaro-isola-brasil.shtml>. Acesso em: 08 nov. 2024.

COMPRA de diesel da Rússia pelo Brasil salta para US\$ 1,5 bi. **UOL News**, 10 ago. 2023.

Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2023/08/10/compra-de-diesel-da-russia-pelo-brasil-salta-para-us-15-bi.htm>. Acesso em: 11 nov. 2024.

CONSELHO Europeu. 2022. Infografia – Sanções da UE em resposta à invasão da Ucrânia pela Rússia. **Conselho da União Europeia**, 2022. Disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/eu-sanctions-russia-ukraine-invasion/>.

Acesso em: 02 nov. 2023.

CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na

continuidade. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 5, n. 24, p. 111–150, 2014. DOI:

10.22456/2178-8839.47628. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/47628>. Acesso em: 23 out. 2024.

DA SILVA SANTANA, Elis Virginia; DE CARVALHO, Patrícia Nasser. A ascensão dos BRICS como polo de poder mundial na arquitetura do sistema financeiro internacional pós-crise do subprime. **Revista Aurora**, v. 10, n. 2, p. 27-48, 2017.

ENQUANTO Conselho de Segurança se reunia, Rússia anunciou início de 'operação militar especial' na Ucrânia. **Nações Unidas**: Brasil, 24 fev. 2022. Disponível em:

<https://brasil.un.org/pt-br/173218-enquanto-conselho-de-seguran%C3%A7a-se-reunira%C3%BAssia-anunciou-in%C3%ADcio-de-opera%C3%A7%C3%A3o-militar-especial>. Acesso em 10 nov. 2024.

GALVANI, Giovanna. Bolsonaro em encontro com Putin: “Somos solidários à Rússia”. Declaração do presidente brasileiro foi feita no momento em que ele se encontrou com líder russo, que passa por crise com Ucrânia e Otan. **CNN**: Brasil, São Paulo, 16 fev. 2022.

Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-em-encontro-com-putin-somos-solidarios-a-russia/>. Acesso em: 06 nov. 2024.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; OLIVEIRA E SILVA, Irma Dutra de. Far-Right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro’s ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, 8 mar. 2021, pp. 345-363. DOI:

<https://doi.org/10.1093/ia/iaa220>.

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

IKENBERRY, G. John. The end of liberal international order? **International Affairs**, v. 94, n. 1, jan. 2018, pp. 7–23. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>.

IKENBERRY, G. John. The rise of the American System. In: _____. John. **Liberal Leviathan**: the origins, crisis, and transformation of the American world order. Princeton And Oxford: Princeton University Press, 2011. Cap. 5. p. 159-219.

ILIS, Vitor. AgroBR auxilia produtores rurais a alavancarem exportações de produtos da agropecuária. **CNA**, 14 nov. 2022. Disponível em:

<https://www.cnabrasil.org.br/noticias/agrobr-auxilia-produtores-rurais-a-alavancarem-exportacoes-de-produtos-da-agropecuaria>. Acesso em: 10 nov. 2024.

JESUS, Diego Santos Vieira de. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa. **Estudos internacionais**: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 2, n. 1, p. 81-100, 2014.

KLAVA, Nilson. 2022. Ministro diz que posição do Brasil é ‘de equilíbrio e não de neutralidade’ em relação ao conflito na Ucrânia. **Globo News**, 28 fev 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/02/28/ministrodiz-que-posicao-do-brasil-e-de-equilibrio-e-nao-de-neutralidade-em-relacao-aoconflito-na-ucrania.ghtml>. Acesso em: 19 março 2024.

LESSA, Antônio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003–2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2010, v 53, pp. 115–131.

LOPES, Dawisson Belém. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III: As promessas da campanha, as realizações e os impactos preliminares. **CEBRI-Revista: Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, n. 9, jan-mar 2024.

LOPES, Léo. Sem citar Rússia, Lula critica sanções e diz que guerra na Ucrânia escancara incapacidade da ONU: "Estabilidade e segurança não serão alcançadas onde há exclusão social e desigualdade. A ONU nasceu para ser a casa do entendimento e do diálogo", disse o presidente. **CNN: Brasil**, São Paulo, 19 set. 2023. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/sem-citar-russia-lula-critica-sancoes-e-diz-que-guerra-na-ucrania-escancara-incapacidade-da-onu/>. Acesso em: 08 nov. 2024.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do presidente da República no Congresso Nacional ao ser empossado para o mandato 2007 – 2010. **Presidência da República**, 1/1/2007.

Brasília: MRE, 2007. Disponível em:

<http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_CURSO=3010>. Acesso em: 09 set. 2024.

LULA se encontra com Zelensky em Nova York: Reunião começou por volta das 17h no horário de Nova York (18h, no horário de Brasília) e durou mais de meia hora. **CNN: Brasil**, 20 set. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/lula-se-encontra-com-zelensky-em-nova-york/>. Acesso em: 08 nov. 2024.

MAGALHÃES, Leandro. Vou dar a Zelensky a solução para a guerra, diz Bolsonaro: Presidente sugere que o caminho para a Ucrânia é o mesmo da Argentina na Guerra das Malvinas, em 1982. **CNN: Brasil**, Imperatriz, 14 jul. 2022. Política. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/vou-dar-a-zelensky-a-solucao-para-a-guerra-diz-bolsonaro-a-cnn/>. Acesso em: 08 nov. 2024.

MAZUI, Guilherme; NETO, Pedro Alves. Guerra na Ucrânia: Lula diz que Putin e Zelensky tentam 'ganhar' enquanto 'pessoas estão morrendo'. **G1**, 02 ago. 2023. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/08/02/guerra-na-ucrania-lula-diz-que-putin-e-zelensky-estao-na-fase-de-vou-ganhar-enquanto-pessoas-estao-morrendo.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2024.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Comex Stat**: Exportação e Importação Geral. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 17 maio 2024.

MINGST, Karen A.; MCKIBBEN, Heather Elko; ARREGUÍN-TOFT, Ivan M. *Essentials of international relations*. 8 ed. New York: W.W. Norton and Company, 2018.

MODELLI, Laís. "Se guerra escalar, pressão sobre Brasil deve aumentar": Em entrevista, pesquisador avalia efeitos do status brasileiro de aliado "extra-Otan" dos EUA no contexto da Guerra na Ucrânia e a pressão que país sul-americano vem sofrendo para se alinhar contra a Rússia. **DW**, 02 maio 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/se-guerra-escalar-press%C3%A3o-sobre-brasil-deve-aumentar/a-61662604>. Acesso em: 23 abr. 2024.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Neo-developmentalism and the challenge of economic policy-making under Dilma Rousseff. **Critical Sociology**, 2012, v 38, pp. 789–798.

PAZ, Mayara da. Bolsonaro diz que “há chance” de Brasil comprar diesel da Rússia: Se confirmada, medida iria na contramão de vários países que adotaram sanções contra o país em razão do conflito com a Ucrânia. **Metrópoles**, 27 jun. 2022. Política. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-diz-que-ha-chance-de-brasil-comprar-diesel-da-russia>. Acesso em: 10 nov. 2024.

PIMENTA, Gabriel Fernandes; TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. O Brasil e a guerra na Ucrânia: geopolítica e política externa no terceiro governo lula. **Conjuntura Austral: Journal of The Global South**, v. 14, n. 68, p. 100-112, out/dez. 2023.

PLANALTO. **Presidente Jair Bolsonaro discursa na abertura do debate geral da Assembleia Geral das Nações Unidas**: Alguns dos temas abordados foram economia, preservação ambiental e política externa. Planalto, 20 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2022/09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-abertura-do-debate-geral-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 08 nov. 2024.

PRAZERES, Leandro. Qual é a posição do Brasil sobre a invasão russa à Ucrânia? **BBC News**: Brasil, Brasília, 10 mar. 2022. Internacional. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60690024>. Acesso em: 08 set. 2023.

REID, Anna. Putin’s War on History: the thousand-year struggle over ukraine. **Foreign Affairs**, 6 abr. 2022. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-04-06/putins-war-history-ukraine-russia>. Acesso em: 01 nov. 2023.

RODRIGUEZ, J. Luis. Explaining Latin America's contradictory reactions to the war in Ukraine. **War On The Rocks**. Texas, 27 abr. 2022. National Security. Disponível em: <https://warontherocks.com/2022/04/explaining-latin-americas-contradictory-reactions-to-the-war-in-ukraine/>. Acesso em: 08 set. 2023.

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, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, 2019.

SOARES, Ingrid. Bolsonaro sobre guerra na Ucrânia: "Não posso trazer problema de fora". O presidente Bolsonaro ressaltou também que a conversa com Vladimir Putin (o líder russo) garantiu insumos para o agronegócio brasileiro. **Correio Braziliense**, 27 jul. 2022. Política. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/07/5024466-bolsonaro-sobre-guerra-na-ucrania-nao-posso-trazer-problema-de-fora.html>. Acesso em: 07 nov. 2024.

SOUZA, André de. Mourão compara Putin a Hitler, defende apoio à Ucrânia e uso da força contra a Rússia: 'Sanção econômica não funciona'. **O Globo**, 24 fev. 2022. Mundo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/mourao-compara-putin-hitler-defende-apoio-ucrania-uso-da-forca-contrarussia-sancao-economica-nao-funciona->. Acesso em: 06 nov. 2024.

STREZHNEV, Anton; VOETEN, Erik. United Nations general assembly voting data. **IQSS Dataverse Network**, 2013.

TABOSA, Clarissa. Brazil Between Global Recognition and Neutrality over the Russian War Against Ukraine. **Journal Of Regional Security**, Bratislava, p. 61-67, 6 mar. 2023.

TEIXEIRA, Matheus. Lula conversa com Putin, recusa viagem à Rússia e reitera planos do 'clube da paz': Chamada com líder russo ocorre poucos dias após desencontro do brasileiro com Zelenski na cúpula do G7. **Folha de São Paulo**, 26 maio 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/lula-conversa-com-putin-recusa-ida-a-russia-e-reitera-planos-do-clube-da-paz.shtml>. Acesso em: 08 nov. 2024.

TEÓFILO, Sarah. "Bolsonaro diz que Brasil será neutro em relação a conflito na Ucrânia. R7." **R7**, 27 fev. 2022. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/bolsonaro-diz-que-brasil-sera-neutro-em-relacao-a-conflito-naucrania-06072022>. Acesso em: 16 março 2022.

TREBESCH et al. 2023. The Ukraine Support Tracker. **Kiel WP**, 2023. Disponível em: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

TURRENT, Isabel. "Brasil y la Unión Soviética: una política de bajo perfil". In: VARAS, Augusto (ed). **América Latina y la URSS: una nueva relación**. Buenos Aires:

FLACSORIAL, GEL, 1997. pp. 375-376.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira .

Meridiano 47: Journal of Global Studies, [S. l.], v. 20, 2019. DOI: 10.20889/M47e20011.

Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/27792>. Acesso em: 16 jun. 2024.