

# DO *SOFT BALANCING* AO *BANDWAGONING*: AS RELAÇÕES CONTEMPORÂNEAS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA DO SUL

Augusto Leal Rinaldi<sup>1</sup>

## Introdução

Desde a crise financeira global de 2008-2009 e, mais recentemente, o surto da pandemia de COVID-19 em 2020 e a invasão russa da Ucrânia em 2022, rótulos como “crise da ordem internacional liberal” têm sido frequentes em estudos acadêmicos (Ikenberry, 2018). A recente retração dos Estados Unidos (EUA) da ordem internacional que ele mesmo ajudou a criar depois de 1945 e a ascensão da China levaram estudiosos de Relações Internacionais (RI) a argumentar que o mundo está caminhando para uma nova Guerra Fria, na qual a China é a principal competidora dos EUA (Mearsheimer, 2021; Zhao, 2022). Em contraste, outros contestam a ideia de uma transição de poder do Atlântico para o Pacífico (Brooks e Wohlforth, 2023).

Embora esses debates se refiram principalmente à estrutura do sistema internacional, é importante também chamar a atenção para as dinâmicas de poder regional, dado que as potências regionais têm assumido papéis cruciais na ordem internacional, seja as apoiando ou as contestando por dentro. Na América Latina, em particular, o fim da Guerra Fria provocou mudanças significativas. Antes considerada o “quintal” norte-americano, o sucessivo recuo dos EUA da região abriu espaços para os países da região reavaliarem sua relação com a potência hegemônica e buscarem maneiras de se concentrar no desenvolvimento econômico e exibir autonomia política (Long, 2015; Fortin,

---

<sup>1</sup> PUC-SP, São Paulo, Brasil e Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, São Paulo, Brasil.  
E-mail: augustolrinaldi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9555-7914>  
Gostaria de agradecer a T. V. Paul, Anders Wivel e Kai He pelos comentários e sugestões feitas às versões anteriores desse artigo.

Heine e Ominami, 2021). Neste artigo, analisa-se especificamente a política externa brasileira em relação aos EUA na América do Sul de 2003 a 2022, se utilizando, para tanto, do conceito de *soft balancing* (Pape, 2005; Paul, 2005, 2018). O conceito tem sido amplamente utilizado para entender as dinâmicas no nível das grandes potências (He e Feng, 2008; Larionova, 2020). Ainda assim, seu foco na diplomacia e nas instituições também tem potencial para explorar o nível das potências regionais (Flemes e Wehner, 2015; Merke, 2015; Yang e Lee, 2020).

Os mandatos presidenciais no período considerado somam um total de quatro: Lula (2003–2010), Dilma Rousseff (2011–2016), Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022). Para compará-los, é necessário identificar variáveis que atestem variações e ajudem a explicar os (possíveis) resultados diferentes (Landman, 2008). As variáveis consideradas são as crenças dos formuladores de política externa, particularmente a visão de mundo do Presidente e de seu Ministro das Relações Exteriores, e o lugar do Brasil na distribuição de poder regional. Tais focos derivam de uma escolha metodológica de privilegiar agentes com recursos institucionais e poder simbólico para propagar ideias e traduzi-las na prática, e de considerar a distribuição do poder regional como uma restrição à atuação dos Estados (Lobell, Ripsman e Taliaferro, 2009).

Argumenta-se que, de 2003 a 2022, o Brasil implementou duas diferentes estratégias relacionadas à primazia regional dos EUA na América do Sul: de 2003 a 2016, o Brasil se baseou em iniciativas que não visavam minar a ordem regional, mas reavaliar a existente distribuição assimétrica de poder e frustrar a presença dos EUA na região, aumentando os custos de suas ações regionais. O Brasil fez isso ativando a criação de instituições para “prender” os países da região em sua esfera de influência e marginalizar a participação de Washington nelas. Durante esse período, o Brasil fortaleceu sua relação político-econômica com a China para aumentar sua capacidade de balancear os EUA nas Américas. Houve, com isso, a adoção de uma estratégia denominada *soft balancing*.

A adoção da segunda estratégia ocorre no contexto de mudanças políticas internas à região e no próprio Brasil, particularmente na visão de mundo do grupo de formuladores de política externa que apoiaram Lula e Rousseff. Na política externa, a nova administração de Temer priorizou um relacionamento próximo com os EUA e se distanciou da região. A China continuou sendo importante, mas a relação bilateral mudou de uma parceria estratégica para um foco restrito em comércio e investimento. O mandato de dois anos de Temer é considerado um período de transição da primeira para a segunda fase. É marcado pelo início de uma retração do *soft balancing*

brasileiro em relação aos EUA e caminha para adotar uma posição mais alinhada com Washington, que atingirá seu pico com a eleição de Bolsonaro em 2018.

A ascensão ao poder de um presidente de extrema-direita abriu espaço para uma agenda de combate ao que o ministro das Relações Exteriores de Bolsonaro, Ernesto Araújo (2019–2021), chamou de “globalismo”, resultando no estabelecimento de um “alinhamento automático” com o governo de Donald Trump dos EUA (2017–2021) (Hirst e Pereira, 2022). Essa postura diplomática foi profundamente marcada por uma contestação da ordem internacional liberal (Casarões e Farias, 2021) e modificações significativas no discurso e nas práticas da região em relação aos EUA. Além disso, as relações com aliados regionais tradicionais como a Argentina se deterioraram e o Brasil demonstrou inclinação incomum às demandas dos EUA para conter a presença da China na região. No entanto, Pequim continuou sendo crucial para a economia brasileira. A preferência pelos EUA resultou em uma estratégia de *bandwagoning* (Schweller, 1994; Mearsheimer, 2014), embora os resultados dessa relação tenham ficado aquém do que se imaginava.

Portanto, entre 2003 e 2022, o Brasil deixou de ser um *soft balancer* em relação aos EUA na América do Sul durante os mandatos de Lula e Rousseff para adotar uma postura de convergência tática com Temer e *bandwagoning* com Bolsonaro. Este artigo discute como os formuladores da política externa brasileira podem determinar a direção do balanceamento das potências regionais em relação às grandes potências e combinar fatores domésticos e regionais para explicar a variação nas estratégias adotadas em cada mandato presidencial.

Para desenvolver e ilustrar esses argumentos, o artigo prossegue em três seções: primeiro, abordam-se os conceitos de *soft balancing* e *bandwagoning* e os mecanismos pelos quais ele é mobilizado, e discute-se a importância de considerar as crenças e as considerações de poder na análise da política externa. Na sequência, volta-se para a política externa regional brasileira em relação aos EUA, discutindo os principais vetores das abordagens adotadas por cada presidente. Ao final, conclui-se que as percepções sobre os EUA e a China e a capacidade material do Brasil de balancear as grandes potências explicam as diferenças nas estratégias brasileiras implementadas na América do Sul nos últimos vinte anos.

## Soft balancing, bandwagoning e a importância das crenças

No contexto da unipolaridade e das invasões norte-americanas do

Afeganistão e Iraque, um acalorado debate emergiu nas páginas da *International Security*, opondo aqueles que pensavam que era difícil, senão impossível, balancear a hegemonia norte-americana devido à sua primazia global (Brooks e Wohlforth, 2005; Lieber e Alexander, 2005) e outros argumentando que o balanceamento estava ocorrendo, porém de forma “suave” (Pape, 2005; Paul, 2005). O ponto comum entre eles foi considerar a utilidade da teoria do equilíbrio de poder como abordagem teórica central para estudar as relações internacionais e suas implicações para analisar a política externa dos países. Desde então, os debates trouxeram novas contribuições. Agora, passa a incorporar discussões sobre a utilidade do conceito, sua validade, as condições sob as quais ele pode florescer – e funcionar ou não – e até que ponto é explicativo do comportamento estratégico de grandes potências e potências regionais em diferentes contextos (Paul, 2018).

De acordo com Paul (2005, p. 20), diferentemente do *hard balancing*, a versão *soft* significa que um Estado balanceia o Estado relativamente mais forte com o objetivo de

*“[restrain] the power or aggressive policies of a state through international institutions, concerted diplomacy via limited, informal ententes, and economic sanctions in order to make its aggressive actions less legitimate in the eyes of the world and hence its strategic goals more difficult to obtain”.*

Embora o *soft balancing* implique no uso de ferramentas não militares, ele visa a desafiar o poder. Entre os instrumentos disponíveis aos Estados que se comportam dessa maneira estão a negação territorial, a diplomacia emaranhada, a sinalização de resolução para participar de uma coalizão de balanceamento e o fortalecimento econômico. Negar a um Estado o uso do território tem uma conotação militar e político-econômica, uma vez que um Estado pode negar o acesso ao seu território na forma de tropas ou bens. A diplomacia emaranhada usa instituições multilaterais e outros arranjos formais/informais para obstruir ou frustrar os movimentos da hegemonia considerados ameaçadores para outros. Esse mecanismo é próximo da sinalização de resolução para participar de esforços coletivos para equilibrar a hegemonia. Ainda assim, ele difere dela, pois pode ser mobilizado sem se utilizar de uma instituição. O fortalecimento econômico significa mudar o poder econômico relativo em favor do Estado mais fraco por meio de, por exemplo, blocos comerciais ou aumento das trocas econômicas. Então, *“a core purpose of soft balancing is not to coerce or even impede the superior state’s current actions, but to demonstrate resolve in a manner that signals a commitment to resist the superpower’s future ambitions”* (Paul, 2005, p. 37).

Por outro lado, o *bandwagoning* ocorre quando Estados secundários se associam à hegemonia em resposta a uma ameaça percebida. Nesse sentido, é uma estratégia de Estados que se alinham com uma potência dominante em vez de se oporem a ela. Os Estados que praticam o *bandwagoning* esperam obter benefícios de segurança, econômicos ou de proteção contra ameaças potenciais. Essa estratégia costuma ser buscada quando um Estado percebe que se opor à hegemonia seria inútil ou muito caro. O *bandwagoning* envolve alianças, parcerias ou subordinação à grande potência (Mearsheimer, 2014).

Considerando a abordagem teórica do balanceamento de poder, discutir como o Estado interpreta o comportamento é essencial, uma vez que diferentes atores interpretam um determinado ato – ameaçador ou não – de forma diferente (Keohane e Goldstein, 1993). Estudiosos de RI sugeriram uma correlação entre como as autoridades “concebem” e interpretam as coisas ao seu redor e a tomada de decisão (Hermann e Hermann, 1989; Hermann et al., 2001; Jervis, 2013, 2017a, 2017b). Para um Estado elaborar uma estratégia de balanceamento em relação ao outro, ele deve considerar o comportamento ou a intenção do outro como uma ameaça aos seus interesses ou aos interesses de seus aliados. Quando se fala em percepção, uma característica central do conceito é a noção de “crença” – ou visão de mundo –, que é)

*“[a] cause-effect relationship which derives authority from the shared consensus of recognized elites... Such causal belief guides individuals on achieving their objectives [and] imply strategies for attaining goals, themselves valued because of shared principled beliefs, and understandable only within the context of broader world views”* (Keohane e Goldstein, 1993, p. 13).

Na política externa, a visão de mundo refere-se a uma estrutura abrangente de crenças, valores e percepções por meio da qual os indivíduos ou tomadores de decisão interpretam e navegam pelas complexidades da política internacional. Compreender a visão de mundo de alguém é fundamental, pois fornece uma estrutura fundamental que informa e enquadra os princípios e prioridades gerais que tendem a orientar as decisões de política externa. “[P]olicies and decisions must be mediated by statesmen’s goals, calculations, and perceptions” (Jervis, 2017b, p. 13). Essas mediações incluem orientações ideológicas, fatores culturais e históricos, e considerações geopolíticas. A visão de mundo é uma mediação que ajuda a ordenar a realidade e moldar agendas, reduzindo o número de alternativas concebíveis e direcionando as ações para certos caminhos em vez de outros, o que, em última análise, tem o potencial de moldar os resultados. Portanto, existe uma correlação entre “acreditar” ou “conceber” uma visão específica do mundo e agir sobre ela. Uma visão de

mundo realista, por exemplo, pode moldar crenças sobre a importância dos interesses do Estado e a centralidade da política de poder, levando a um foco no equilíbrio de poder e na competição em vez da cooperação (Waltz, 1979).

A Constituição Brasileira de 1988 postula que o Executivo tem as prerrogativas de formular e implementar a política externa. Por “política externa”, entende-se a agenda, as iniciativas e as diretrizes desenvolvidas e realizadas pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil – conhecido como Itamaraty – e seus atores mais relevantes, particularmente o Presidente e seu Ministro das Relações Exteriores. No caso brasileiro, a concepção e implementação da política externa recaem em grande medida ao Executivo e aos seus subordinados. Muitos trabalhos têm chamado a atenção para a dinâmica político-institucional que envolve o modelo burocrático do Itamaraty e apontado para a centralidade de sua agência na formulação da política externa (Figueira, 2010; Amorim Neto e Malamud, 2019).

Neste artigo, o foco está nas visões de mundo dos Presidentes e de seus Ministros das Relações Exteriores porque eles ocupam os principais cargos institucionais nos assuntos externos do país, o que importa em termos do que eles dizem e fazem<sup>2</sup>. Embora a literatura aponte diferentes razões para o Presidente nomear seu Ministro das Relações Exteriores (Lopes e Praça, 2015; Aldgeire, 2023), pode-se esperar que os dois compartilhem algumas crenças fundamentais em relação à visão de mundo. Consequentemente, espera-se uma convergência cognitiva em questões fundamentais, como o funcionamento da política internacional, o papel do Brasil e os principais interesses do Brasil na política externa. A combinação do Presidente e seu círculo íntimo em assuntos externos é responsável por definir os objetivos, estabelecer as formas de alcançá-los e implementar as políticas de acordo com a avaliação dos meios e fins. Assim, usa-se o conceito de *soft balancing* e como o círculo íntimo de cada Presidente considera os principais interesses regionais do Brasil para apreender e analisar a política externa regional do Brasil em relação aos EUA nos últimos vinte anos. Especificamente, tenta-se demonstrar que os quatro Presidentes anteriores se basearam em estratégias de *soft balancing* e *bandwagoning* para se relacionar com outras potências na América do Sul, mas por diferentes razões correlacionadas às suas diferentes visões de mundo sobre Washington e Pequim.

---

2 Embora a centralidade da análise a seguir resida nas crenças ou visões de mundo de algumas pessoas específicas, estou ciente das limitações metodológicas de correlacionar crenças com a adoção de políticas. Existem trabalhos que apresentam estudos de caso problematizando essa correlação e outros que a corroboram, mas todos apontam a validade analítica de se apoiar nesse mecanismo teórico para compreender uma característica importante da formulação de políticas externas e, em particular, do desenho de estratégias de política externa (Amorim Neto e Malamud, 2015; Burges e Bastos, 2017).

## A política externa regional brasileira em relação aos EUA: do soft balancing ao bandwagoning

Desde o início do século XX, a definição da agenda internacional dos EUA e a correspondente importância que concede ao Brasil dentro dela constituem uma das principais características estruturais do cálculo da política externa brasileira (Hirst, 2005). Ao longo das décadas, os EUA se tornaram a hegemonia regional nas Américas. Após a Segunda Guerra Mundial, o país também se tornou o principal aliado político e parceiro comercial do Brasil. Para o Brasil, essa situação representa uma série de desafios em termos de como lidar com a hegemonia regional, pois, desde a década de 1940, Brasília adota uma postura pendular entre um alinhamento com os EUA (chamado americanismo) e uma abordagem universalista, especialmente em relação às relações Sul-Sul (chamado globalista) (Pinheiro, 2010) – mas nunca assumindo uma postura de confronto contra Washington. A relação dos países latino-americanos com Washington varia no tempo e no espaço (Russell e Tokatlian, 2007; Livingstone, 2009), e as relações bilaterais Brasil-EUA historicamente experimentaram transformações, que vão do “alinhamento” ao “diálogo estratégico” (Soares de Lima e Hirst, 2006; Long 2018).<sup>17</sup>

A América do Sul, considerada por Teixeira (2012) um subsistema regional nas Américas, é central para o Brasil em pelo menos duas dimensões: primeiro, a região pode representar uma fonte de instabilidade na vizinhança, afetando o interesse brasileiro de exercer influência – seja política, econômica ou institucional – em uma área potencialmente disfuncional. Devido à presença do crime organizado, tráfico transnacional e Estados “frágeis”, a intervenção da hegemonia pode ser necessária para estabilizar a situação, o que o Brasil busca evitar. Spektor (2010) argumenta que essa situação é particularmente delicada, pois alguns dos vizinhos do Brasil buscam se alinhar com Washington (por exemplo, Colômbia e Chile) e outros contestam vocalmente a hegemonia regional norte-americana (por exemplo, Venezuela). De qualquer modo, ambos os casos acabam chamando a atenção dos EUA e representam um desafio para o posicionamento brasileiro na região, uma vez que aumentam as expectativas em Washington sobre como o Brasil trabalharia para enfrentar esses desafios e transforma o país em alvo da pressão dos EUA quando seus interesses não são convergentes.

A segunda dimensão pela qual a América do Sul é importante para o Brasil é que ela representa uma fonte fundamental para o status internacional brasileiro. Como a economia dominante na região, Brasília tenta transformar

a região em um trunfo para estabelecer uma estrutura político-institucional regional para promover seus interesses e facilitar negociações, diluir conflitos e fortalecer sua posição ao lidar com potências externas. A América do Sul também tem sido um tema recorrente nos argumentos brasileiros para impulsionar uma reforma do Conselho de Segurança da ONU que conceda ao Brasil uma cadeira permanente – embora haja clara rejeição a essa proposta por parte de outras potências regionais. Como observa Amorim (2011b, p. 265), *“Even a big country as Brazil is also a small one in a world like this [...] we do not have the ability to, alone, speak for ourselves, [That is why] Brazil has not a full existence with the union [with South America]”*.

Primeira fase: Lula-Dilma Rousseff e a ascensão e queda do soft balancing em relação aos EUA

A agenda internacional de Lula foi formulada por seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2011a, 2011b); o Secretário-Geral de Relações Exteriores do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães (2001, 2006)<sup>3</sup>; o Assessor de Política Externa do Presidente, Marco Aurélio Garcia (2018); e o Presidente também exibiu diplomacia presidencial. Esse círculo íntimo de formulação da política externa favoreceu a elaboração de uma estratégia para aumentar o status global brasileiro, particularmente nas instituições de governança global estabelecidas. Regionalmente, o principal objetivo era assumir uma liderança regional proeminente, principalmente por meio de processos de construção de instituições multilaterais.

A política externa de Lula também tendeu a privilegiar as relações Sul-Sul, embora não tenha desconsiderado a importância das relações Norte-Sul. Uma característica comum a esses objetivos era a visão de longo prazo de um desejo brasileiro de ser o mais autônomo possível em relação aos EUA, uma vez que a hegemonia regional estadunidense era considerada um desafio aos interesses políticos e regionais do Brasil, particularmente nas instituições locais onde Washington tem mais peso relativo nas decisões coletivas, como na Organização dos Estados Americanos (OEA). Durante os anos de Lula, a política externa brasileira fundamentava-se na avaliação de que o mundo estava se tornando multipolar e que o multilateralismo era importante para o Brasil. Consequentemente, isso refletia uma percepção de um declínio relativo do peso dos EUA nos assuntos globais, com consequências significativas para as opções de política externa brasileira para a região (Guimarães, 2006).

---

3 Em 2009 Guimarães foi substituído por Antonio Patriota, antigo embaixador do Brasil nos Estados Unidos.

A crise financeira global de 2008-2009 acentuou o processo de redistribuição de poder, com Brasil, China, Índia, Rússia e outros desempenhando papel proeminente nas instituições multilaterais tradicionais<sup>4</sup>, particularmente no Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, além de criar arranjos próprios, como ilustra o lançamento do BRICS (Rinaldi, 2021) e do G20 em 2009. Esses episódios consolidam um processo de uma ordem mundial multipolar que Amorim explica como um “mapa de metrô”, com linhas interligadas e uma rede de estações conectadas – algumas das quais, como ele observa, permanecem mais importantes do que outras (Amorim, 2010). Em muitas ocasiões, Amorim apresentou a ideia de uma “multipolaridade benigna”, segundo a qual muitos polos assumiriam uma postura proativa nos processos de tomada de decisão e contribuiriam para aumentar a representatividade dos mecanismos de governança global. Na sua avaliação, essa configuração estrutural favorece a democratização da ordem internacional incorporada no princípio do multilateralismo.

Implícita nos discursos estava a crença normativa de que a multipolaridade é superior a qualquer outra distribuição de poder global, especialmente o “momento unipolar” da década de 1990 (Krauthammer, 1990/1991). Na visão de Amorim, as mudanças políticas, econômicas e militares na política mundial reforçaram a estratégia brasileira de cooperação multidimensional com sua própria região. Ele costumava dizer: “*Cooperation, integration, and peace: it is around these goals that Brazil wishes to contribute, together with its neighbors, to realize a benign multipolarity*” (Amorim, 2011a, p. 23). Guimarães (2006, p. 275) também afirmava que o Brasil deveria trabalhar “*consistently and persistently favoring the emergence of a multipolar order in which South America would be one of the poles, and not be considered as a mere sub-region for other pole’s economic and political exploitation*”.

A prioridade da política externa regional de Lula era o fortalecimento do processo de integração regional, particularmente nas dimensões econômica e política. Segundo Amorim (2009), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) era a peça central da integração regional. O bloco comercial é o único da região que criou densidade e desenvolvimento em comércio, bem-estar, política e democracia. Outros objetivos regionais cruciais eram promover a cooperação política e a integração comercial entre os países latino-americanos. A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi o instrumento político-institucional para encontrar soluções comuns para crises regionais e uma forma de afastar a eventual interferência da hegemonia regional, uma vez que Washington não foi convidado a aderir.

---

4 Nesse período, o Brasil saiu da 14<sup>ª</sup> para a 17<sup>ª</sup> maior economia do mundo.

O Brasil retomou projetos anteriores de integração latino-americana e, em 2004, estabeleceu um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, criando uma zona de livre comércio sul-americana. O Brasil também concordou em estabelecer um tribunal de solução de controvérsias sob a égide do Mercosul e estabelecer o escritório do Secretário-Geral do Mercosul em Montevidéu. Dois anos depois, Brasília apoiou a criação do Parlasul – órgão legislativo com participação parlamentar civil de todos os membros do Mercosul – e ajudou a construir o Fundo de Convergência do Mercosul, um mecanismo financeiro para emprestar dinheiro ao Uruguai e ao Paraguai para investir em projetos de infraestrutura<sup>5</sup>. Amorim (2011, p. 230) chama essas iniciativas regionais de “ativismo responsável”, buscando ampliar os compromissos político-institucionais brasileiros com a região.

Na dimensão política da integração regional, em 2008, todos os países sul-americanos assinaram em Brasília um tratado constitutivo mediante o qual criaram a Unasul. Este foi um passo crucial em direção a uma estratégia de construção de instituições multilaterais regionais, pois todos os países podiam agora contar com um arcabouço institucional comum para resolver disputas político-diplomáticas regionais. A instituição se tornou um arranjo ativo para discutir temas sensíveis como segurança e democracia. A consolidação dos processos de integração regional sul-americana e os esforços para alcançar os países da América Latina e Caribe podem ser ilustrados por uma cúpula de 2008 no Brasil reunindo uma Cúpula do Mercosul, uma Cúpula da Unasul e uma cúpula de todos os 34 Estados da América Latina e Caribe. Dois anos depois, o Brasil foi uma das principais forças motrizes por trás da criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Nas palavras de Amorim (2011, p. 230), esse passo foi “*the first [time] ever to take place in 200 hundred years of independence life of most countries... [it] was the first occasion on which the Heads of State and Government of Latin America and Caribbean nations met without the sponsorship or tutelage of Europe or North America*”.

Historicamente, Estados Unidos e Brasil priorizaram a estabilidade regional na sua relação bilateral. No entanto, havia diferenças em como cada um concebia a maneira adequada de atingir esse objetivo. Enquanto Washington há muito promove as democracias liberais e desconfia das iniciativas dos governos progressistas, o Brasil e outros países da região têm enfatizado a tradição diplomática de não interferência em assuntos domésticos. Brasil e EUA também compartilharam diferenças nas negociações hemisféricas e na estrutura de governança institucional em temas como migração, (narco) terrorismo e tráfico de drogas (Herz, 2011). Washington apoiou a OEA como a

---

5 Ver <https://focem.mercosur.int/pt/o-que-e-focem/>

principal instituição regional para enfrentar os problemas regionais, enquanto Brasília defendia o papel da Unasul ou da Celac. Em 2005, o Brasil e outros países sul-americanos se opuseram à iniciativa dos EUA de estabelecer um “mecanismo de monitoramento da democracia” dentro da OEA visando Hugo Chávez da Venezuela. Poucos governos latino-americanos apoiaram as sanções econômicas dos EUA ao histórico de violações de direitos humanos da Venezuela ou aderiram ao embargo comercial norte-americano em andamento a Cuba e sua suspensão da OEA. Em muitas ocasiões, líderes brasileiros antagonizaram tais políticas, o que ajuda a explicar o desejo de construir instituições regionais nas quais os EUA estivessem ausentes (Piccone 2011).26

Apesar das diferenças, a relação Brasil-EUA durante os anos de Lula foi marcada pelo que Pecequillo (2021) chamou de “agenda positiva”. Após a reeleição de George W. Bush em 2005, ele e sua Secretária de Estado, Condoleezza Rice, buscaram reconquistar a confiança dos aliados regionais e o Brasil foi escolhido na América Latina para fortalecer os laços políticos e assinar um “diálogo estratégico” com Washington (The White House, 2010) – que os EUA compartilham com países como Grã-Bretanha e Índia. O momento brasileiro em relação aos Estados Unidos foi melhor captado pelas palavras do ex-embaixador norte-americano no Brasil, Thomas Shannon, segundo o qual *“The US needs to get used to the idea that, from now on, it will come across Brazil in places where it previously would not expect to find Brazil”* (Pecequillo 2021, p. 148).

Em linha com a agenda de segurança global dos EUA, Washington desdobrou sua 4ª Frota para patrulhar o Atlântico Sul, o que gerou sérias preocupações em Brasília. Amorim (2011b, p. 273) observa: *“The resolution of South Atlantic issues should be done without the presence of states or organizations alien to the region”*. Desde a década de 1980 a região adere à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, e o tratado foi imediatamente invocado por Brasil, Argentina e outros países da América do Sul e da costa atlântica da África para denunciar a presença militar dos EUA na região. Washington também manteve o Plano Colômbia – incluindo tropas norte-americanas na Colômbia – colidindo com a posição brasileira de favorecer uma região desmilitarizada. Nesse contexto, Brasília propôs a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano sob a égide da Unasul, excluindo os EUA da estrutura institucional de segurança que estava sendo implementada na região. O fortalecimento de todas essas instituições regionais ilustrou o objetivo da política externa brasileira de contornar as instituições hemisféricas tradicionalmente lideradas por Washington para abrir espaço para o *soft balancing* na região.

Como a estratégia de política externa de Lula foi elaborada para balancear a hegemonia regional estadunidense e aumentar a influência brasileira na América do Sul, a sinalização de resolução para participar de uma coalizão de equilíbrio e o fortalecimento econômico em direção à cooperação Sul-Sul foram uma marca central de suas escolhas diplomáticas. No centro dessa estratégia estava a China. Na visão de Amorim e Guimarães, os chineses eram considerados não apenas um importante parceiro comercial, pois sua participação no comércio exterior brasileiro cresceu rapidamente ao longo dos anos, mas também um aliado político-estratégico crucial para ajudar a consolidar a noção de uma “multipolaridade benigna”. Na América do Sul, significava fortalecer a “parceria estratégica”<sup>6</sup> bilateral com a China e mobilizar os ativos diplomáticos, econômicos e geopolíticos da China para aumentar o papel do Brasil na região.

As relações Brasil-China tinham duas dimensões diferentes, embora não necessariamente excludentes: unir esforços para promover o desenvolvimento econômico brasileiro e a colaboração político-diplomática em busca da consolidação de um mundo multipolar. Essa formação de uma aliança diplomática mostrou que o Brasil podia contar com “opções externas” (Roberts, Armijo e Katada, 2016) para atingir seus objetivos regionais de equilibrar a hegemonia. “*After two decades of intensifying their engagements [...] Sino-Brazilian relations have become the most comprehensive of all Beijing’s engagements with Latin America*” (Schenoni e Leiva, 2021, p. 242).

Na medida em que o Brasil começou a diversificar seus mercados comerciais externos, particularmente com os chineses, o atrito com os Estados Unidos se tornou mais frequente, mas não resultou em conflito. Durante o governo Obama (2009-2017), as relações entre os EUA e a América Latina melhoraram de algumas maneiras. Washington suspendeu a lei Helms-Burton contra Cuba e retomou o diálogo diplomático com Havana. Após o terremoto de 2010 no Haiti, os EUA trabalharam com a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, liderada pelo Brasil, para aliviar a dramática crise humanitária no país. Ainda assim, na crise política hondurenha de 2009, envolvendo um golpe de Estado contra o presidente Zelaya, o reconhecimento da Casa Branca da eleição de Porfirio Lobo colidiu com a postura brasileira de apoiar o presidente Manuel Zelaya. A OEA desempenhou papel mínimo nessas questões. No entanto, isso não impediu que Brasil e EUA assinassem um Acordo de Cooperação Militar em 2010 e lançassem um Diálogo Estratégico Global e de Energia.

---

6 O estabelecimento da parceria estratégica Brasil-China data dos anos 1990, porém ganhou maior tração nos anos recentes em razão do fortalecimento dos laços bilaterais. Em 2012, o relacionamento evoluiu para o de tipo “parceria estratégica global”.

Assim, a política externa regional de Lula se concentrou na construção de instituições e no engajamento com Pequim para balancear a hegemonia regional dos EUA. A criação da Unasul, o distanciamento dos EUA das instituições regionais e a aproximação com Pequim foram exemplos da adoção de uma estratégia de *soft balancing* em relação à hegemonia regional norte-americana. Essas iniciativas foram formuladas para atingir os objetivos de reduzir a intervenção dos EUA em conflitos políticos e regionais, criar mais espaço institucional para acomodar as diferenças e cooperar em questões de segurança e melhorar a posição regional do Brasil em relação à hegemonia regional estadunidense. No entanto, nenhuma delas foi formulada para impedir a participação dos EUA nos assuntos regionais. Em vez disso, foram construídas para limitar o espaço de Washington para tomar partido na gestão de conflitos regionais e restringir seus eventuais apetites unilaterais. Não houve adoção de uma estratégia para minar a ordem regional. Buscou-se, na verdade, melhorar a posição brasileira para negociar com os EUA e restringir suas ações unilaterais. “*This was a conscious attempt to counter US hegemony in the region by transforming Brazil’s ‘near abroad’ into a distinctive regional formation where Brazil could exert some degree of international political authority*” (Spektor, 2016, p. 28).

#### A virada de Dilma Rousseff

A estratégia de *soft balancing* durante os anos de Lula começou a diminuir quando ele deixou a presidência. Após a eleição presidencial de 2010, Dilma Rousseff (2011–2016) assumiu o cargo em meio a um cenário internacional desafiador, marcado pela queda dos preços das *commodities* no mercado global e uma recessão econômica doméstica devido à *debacle* financeira de 2008–2009. Nos mandatos de Rousseff, a economia brasileira sofreu com baixas taxas de crescimento econômico – em 2015–2016, o PIB brasileiro teve crescimento negativo de 3,2%<sup>7</sup> – e politicamente teve que enfrentar escândalos de corrupção e contestações políticas envolvendo o governo que acabaram levando a seu *impeachment* em 2016. Neste contexto, a política externa não teve prioridade nas preocupações do governo, embora algumas iniciativas tenham sido tomadas.

Durante o mandato de Rousseff, a presidente teve três diferentes Ministros das Relações Exteriores: Antônio Patriota (2011–agosto de 2013), Luiz Alberto Figueiredo (agosto de 2013–dezembro de 2014) e Mauro Vieira

---

7 Ver <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=BR&start=2015&view=chart>

(janeiro de 2015–maio de 2016). Apesar das mudanças e diferenças naturais de estilo e perfil, todos os Ministros compartilhavam preocupações a respeito da presença hegemônica dos Estados Unidos na América do Sul e elaboraram uma política externa que buscava, por um lado, assegurar um espaço de autonomia para o Brasil na região e, por outro, apoiar-se em instituições regionais e em “opções externas” para conter o *hegemon* (Patriota, 2013, 2016). Comparado com o governo anterior, não houve reorientações fundamentais nas considerações sobre o funcionamento dos assuntos globais e os desafios colocados ao Brasil pela dinâmica regional (Cervo e Lessa, 2014). Patriota (2013) apoiou o fortalecimento do multilateralismo por meio da ampliação dos laços político-comerciais do Brasil com outros países emergentes e exigiu reformas nas instituições de governança global. Ele também buscou contribuir para os debates sobre intervenções humanitárias na ONU, propondo o conceito de “Responsabilidade ao Proteger”, mas não obteve sucesso (Rinaldi e Pecequilo, 2021). No entanto, o enfraquecimento da posição brasileira na distribuição de poder regional, devido às crises econômicas do país, ajuda a compreender as diferenças na magnitude da implementação do *soft balancing* entre os períodos de Lula e Rousseff.

Os Ministros das Relações Exteriores implementaram uma série de políticas para apoiar as iniciativas delineadas anteriormente. As negociações Mercosul–UE continuaram e o Mercosul foi ampliado com a inclusão da Venezuela em 2012. Além disso, a Bolívia assinou um protocolo de adesão em 2015. Em 2011, o Brasil propôs a criação da Celac para resolver questões políticas e diplomáticas regionais sem a participação dos EUA, e em 2017 participou do “Grupo de Lima”, criado para lidar com os problemas democráticos na Venezuela<sup>8</sup>. Embora não houvesse esforços para institucionalizar a Unasul, a Escola Sul-Americana de Defesa e o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, criados em 2011, tiveram suas cartas aprovadas pelo Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul.

No que diz respeito ao relacionamento bilateral com os EUA, houve uma tentativa de “resetar” a relação (Pecequilo, 2022) após os escândalos de espionagem envolvendo a Agência de Segurança Nacional dos EUA. Rousseff também fortaleceu a parceria com a China em termos econômicos bilaterais e fóruns políticos multilaterais – por exemplo, o BRICS e o estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento em 2014. Este período é tentativamente chamado de “*soft balancing* enfraquecido”, caracterizado por uma postura não confrontacional em relação aos EUA. Ainda assim, foi também um momento em que o Brasil não conseguiu sustentar as iniciativas regionais elaboradas por seu predecessor.

---

<sup>8</sup> Ver: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-lima-8-agosto-2017>.

Após a crise financeira brasileira de 2014 e o início do processo de *impeachment* contra Rousseff em novembro de 2015, a atenção da Presidente voltou-se para questões internas. Isso coincidiu com o aumento da atenção de Washington à América Latina devido à crescente presença da China. Como mencionado, a estratégia de *soft balancing* de Lula exigia um compromisso material para apoiar o processo de construção institucional regional. No entanto, a queda dos preços das *commodities* no mercado global e o declínio da demanda doméstica brasileira levaram a um crescimento médio do PIB de cerca de 2,3% em 2011–2014, em contraste com 4,07% em 2003–2010. Em 2010, o PIB brasileiro registrou um crescimento de 7,53%. A partir de 2012, as taxas de crescimento diminuíram gradualmente: em 2012, alcançou apenas 1,9%; em 2013, chegou a 3%; e, em 2014, caiu para 0,5%. Em 2015, a economia brasileira estava em recessão, registrando um crescimento negativo de 3,5%, enquanto, em 2016, a situação se agravou com outra recessão de 3,2%. Durante os anos de Temer, o crescimento do PIB alcançou 1% em 2017 e 1,1% em 2018<sup>9</sup>.

Portanto, as visões estruturais fundamentais sobre como os formuladores de política externa concebiam os assuntos globais permaneceram inalteradas. Contudo, a posição do Brasil na distribuição de poder regional enfraqueceu, e observou-se uma crescente consolidação da presença econômica da China no continente. A falta de condições para continuar balanceando a hegemonia regional estadunidense foi agravada pelo *impeachment* de Rousseff. Entre as muitas consequências desse ponto de inflexão político, a estratégia de política externa foi diretamente afetada, marcando o início de um processo que redirecionaria a política externa regional brasileira nas administrações seguintes. A estratégia de *soft balancing* seria substituída por uma convergência tática com Washington sob Michel Temer e a adoção de uma estratégia de *bandwagoning* durante os anos Bolsonaro.

Fase de transição: Michel Temer e a convergência tática com os EUA

Sob o governo do presidente Temer (março de 2016–2018), foram nomeados dois Ministros das Relações Exteriores com trajetórias partidárias historicamente ligadas à oposição aos governos de Lula e Rousseff: os senadores José Serra (março de 2016–fevereiro de 2017) e Aloysio Nunes Ferreira (março de 2017–2019). Apesar de curto, o mandato de Temer representou reorientações nos objetivos e estratégias da política externa brasileira em relação à região. Serra e Ferreira redirecionaram o compasso

<sup>9</sup> Ver <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BRt>

político-diplomático em direção aos EUA, sem, no entanto, negligenciar a importância da China para a economia brasileira.

Em muitos aspectos, a política externa regional de Temer representou uma convergência tática em direção aos EUA, pois buscava, por um lado, evitar criar animosidades desnecessárias com a China e, por outro, aproximar-se de Washington para colher benefícios potenciais de estar mais próximo da hegemonia regional. Como candidato à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – um marco dos objetivos diplomáticos de Serra e Ferreira – Brasília enviou a mensagem de que apoiava a ideia de democracia e regras liberais na ordem mundial, deixando de priorizar os interesses específicos dos países em desenvolvimento.

A ênfase da política externa de Temer em comércio e investimentos (bilaterais) levou-o a pressionar os membros do Mercosul para reformar o bloco rumo a uma maior abertura e a laços comerciais mais estreitos com os Estados Unidos e a Aliança do Pacífico, de orientação liberal. Em linha com as críticas de Trump às ineficiências dos órgãos regionais para resolver problemas comuns, o Brasil suspendeu indefinidamente sua participação na Unasul em abril de 2018 e substituiu esse envolvimento por um maior engajamento com o Grupo de Lima, fortalecendo também o papel da OEA na resolução de conflitos regionais (MRE, 2018). A decisão de suspender a participação brasileira na Unasul e redirecionar o foco para a OEA representou uma descontinuidade em relação aos esforços dos governos anteriores de construir uma estrutura institucional regional na qual o Brasil ocupasse a posição central (Santos, Leão e Rosa, 2021). Isso resultou em mais espaço para a liderança dos EUA na região e um apoio implícito às opções de Washington para resolver crises regionais, especialmente no que diz respeito à Venezuela de Maduro. Serra defendeu a suspensão da Venezuela do Mercosul em agosto de 2017, sob acusações de descumprimento da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia do bloco (Mercosul 2017).

No entanto, um ponto que permaneceu inalterado em relação ao período anterior foi a presença da China no radar econômico brasileiro. Embora Serra e Ferreira não tenham exaltado Pequim como um parceiro político crucial para balancear a preponderância dos EUA na região, consideraram a China um ator inevitável para os interesses econômicos brasileiros. Em 2016, a China representava cerca de 20% das exportações brasileiras, enquanto os Estados Unidos somavam apenas 13% <sup>10</sup>. O status de “parceria estratégica” bilateral entre Brasília e Pequim, antes visto em termos político-diplomáticos, assumiu agora um tom econômico-comercial. Para celebrar os 40 anos da

---

<sup>10</sup> Ver <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2016/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country>.

relação bilateral entre Brasil e China, Serra destacou a crescente importância do mercado chinês para as exportações brasileiras e ressaltou os investimentos chineses em áreas cruciais de infraestrutura doméstica (MRE, 2016).

Embora a China não fosse considerada uma ameaça aos interesses brasileiros na região, Serra e Ferreira viam Washington como a principal referência para seus objetivos de política externa, especialmente na adesão à OCDE e na reorientação do foco para as instituições regionais tradicionais, com ênfase na OEA. Em troca do apoio de Trump à candidatura oficial do Brasil à OCDE, em 2017, os dois governos iniciaram negociações para um acordo bilateral que previa a concessão da base de Alcântara para lançamentos de satélites dos EUA. A política externa Serra–Ferreira buscou distanciar-se das dimensões políticas da região, fortalecendo os laços comerciais com a China e alinhando-se politicamente com os Estados Unidos. O governo Temer é considerado um período de transição, já que seu sucessor aprofundaria algumas iniciativas iniciadas nesse período e implementaria uma mudança fundamental na política externa regional brasileira.

Terceira fase: Jair Bolsonaro e a estratégia de bandwagoning com os EUA

Diferentemente das duas fases anteriores, durante a administração de Jair Bolsonaro o Brasil buscou atuar na região por meio de uma aliança incondicional com os EUA, baseada em uma percepção comum de ameaça: a China (The White House, 2017, 2020). Durante a campanha presidencial de 2018, Bolsonaro e aliados visitaram Taiwan, rompendo com uma tradição diplomática brasileira estabelecida desde os anos 1970. Em vez de usar Pequim para equilibrar a hegemonia dos EUA, o Brasil trabalhou com Washington para promover um objetivo recém-concebido pela nova administração Bolsonaro: patrocinar uma cruzada ocidental contra a “liga autoritária”, que incluía a China e a Venezuela. Durante este período, o Brasil defendeu sanções ao governo de Maduro na Venezuela devido ao seu histórico antidemocrático e criticou o que Ernesto Araújo chamou de atitudes “alarmistas” em relação às mudanças climáticas (“climatismo”) e às práticas recomendadas no combate à pandemia de COVID-19 (“covidismo”) (Araújo, 2019). Araújo também questionou a legitimidade de organizações internacionais tradicionais, como a ONU e a Organização Mundial da Saúde (OMS), para resolver problemas globais.

A visão de mundo de Araújo, que orientou e moldou a política externa brasileira sob Bolsonaro, baseava-se na ideia de um choque civilizacional no período pós-Guerra Fria, opondo o Ocidente ao “resto.” Um dos critérios

fundamentais para dividir esses grupos era ideológico. De um lado estava a civilização ocidental, com sua tradição cristã e pensamento filosófico liberal, comprometida em conectar “povo” e “nação,” sendo os EUA sob Donald Trump seu maior representante. Do outro lado estariam civilizações não cristãs, caracterizadas pelo autoritarismo político e uma sociedade ateísta/não monoteísta que desassocia “povo” de “nação.” Araújo argumentava que, ao eleger Bolsonaro, um presidente com valores conservadores, a política externa brasileira deveria refletir essas convicções<sup>11</sup>. Além disso, Trump era visto como o salvador e protetor do Ocidente cultural, justificando o alinhamento automático do Brasil com os EUA.

Antes de assumir o mais alto posto do Itamaraty, Ernesto Araújo (2019–março de 2021) e, posteriormente, Carlos Alberto Franco França (abril de 2021–2022) eram dois diplomatas pouco conhecidos e de baixo perfil. Sob a liderança de Araújo no Itamaraty, a política externa brasileira avançou com uma agenda que incluía a contenção da presença chinesa na América do Sul como um de seus eixos centrais. Nesse cenário havia a percepção de uma ameaça chinesa. A representação que o Ministro fazia da China pode ser vista em três aspectos distintos, porém interligados: primeiro, a China é um país ideologicamente marxista-comunista, o que significa que adere a uma sociedade coletivista que não coloca o indivíduo no centro da política e rejeita o papel da religião como traço central da organização dos grupos sociais. Em segundo lugar, a China é um regime político autoritário de partido único, de modo que os direitos liberais tradicionais não são respeitados e as pessoas vivem sob duro controle do Partido Comunista da China (PCCh). Liberdades tais como expressão, imprensa livre e direito de votar no Presidente inexistem, anulando com isso as liberdades dos cidadãos de escolher seu próprio caminho. Em terceiro lugar, na medida em que a China continua a crescer econômica e militarmente, mais ela irá continuar a atacar a ordem internacional liberal e buscar substituí-la por outra em que estejam presentes valores comunistas “totalitários” como ateísmo, globalismo e coletivismo. A China comunista busca, então, construir uma ordem mundial que espelhe a sua própria sociedade, isto é, sem liberdade e “espírito livre”. Esta ordem seria liderada por uma agência central responsável por “vigiar e punir” aqueles contrários a ela. Portanto, a China é uma ameaça não apenas ao Brasil, mas à civilização ocidental.

Nesse contexto, a relação Brasil–EUA se estreitou. Desde que Araújo (2017) elogiou Trump por ser o “primeiro entre os ocidentais” a defender sua civilização, ele impulsionou a política externa brasileira em direção a um

---

<sup>11</sup> O slogan de campanha eleitoral de Bolsonaro ilustra sua política de forte conotação conservadora-religiosa: “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”.

alinhamento automático com Washington. Em algumas ocasiões, no entanto, a relação entre Bolsonaro e Trump parecia mais pessoal do que institucional, com o presidente brasileiro, em um episódio bastante pitoresco, dizendo “*I love you*” a Trump – que, por sua vez, não retribuiu a declaração. Na política externa brasileira, o alinhamento com Washington não é uma novidade, mas, neste caso, o nível de personalização merece atenção.

Regionalmente, a política externa de Araújo é marcada por um abandono completo dos mecanismos institucionais regionais estabelecidos. Dentre outras iniciativas, suas ações diplomáticas incluem o desmantelamento final da Unasul e a suspensão do Brasil na Celac. Araújo articulou o lançamento de uma iniciativa de direita chamada “Progresso e Integração da América do Sul”, que resultou, em 2019, no estabelecimento de uma instituição pouco estruturada chamada “Progresso da América do Sul” (Prosul), um mecanismo regional para reunir líderes sul-americanos de direita com o objetivo de substituir a Unasul – da qual Araújo oficializou a saída do Brasil (MRE, 2019). Além disso, o Ministro tornou-se apoiador vocal das iniciativas da OEA lideradas por Washington contra a Venezuela de Maduro e Cuba. A relação com a Argentina, um dos países mais importantes para o comércio externo brasileiro, deteriorou-se profundamente, especialmente após a eleição do presidente argentino de centro-esquerda Alberto Fernández.

Embora o Brasil tenha emulado Washington diversas vezes e estabelecido um alinhamento automático, mesmo contrariando interesses nacionais tradicionais, as recompensas por fazê-lo foram notavelmente modestas (Ribeiro, 2023). A relação triangular Brasil–EUA–China foi uma das características mais contraditórias da política externa de Bolsonaro, pois a China é o principal parceiro econômico do Brasil, representando 31% de seu comércio externo<sup>12</sup> – em comparação com apenas 11% dos EUA<sup>13</sup> –, enquanto a importância ideológica dos Estados Unidos para as visões de mundo de Araújo comprometeu o fortalecimento político-diplomático das relações com Pequim. É importante mencionar que atores fora do Itamaraty desempenharam papel nesse caso, particularmente as Forças Armadas e o *lobby* do agronegócio no Congresso. Embora ambos não tenham apoiado o estabelecimento de laços políticos com a China, tinham interesses econômicos e tecnológicos cruciais em manter a relação com o país.

---

12 World Integrated Trade Solution, WITS, “Brazil Trade Balance, Exports, Imports by Country and Region 2021 | WITS Data,” 2021, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2021/TradeFlow/EXPIMP>

13 World Integrated Trade Solution, WITS, “Brazil Trade Balance, Exports, Imports by Country and Region 2021 | WITS Data,” 2021, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2021/TradeFlow/EXPIMP>

Para Araújo (2017, 2019), a natureza da ameaça chinesa ao Brasil era existencial – em termos civilizacionais – e não econômica ou militar, o que pode explicar a separação das relações econômicas da dimensão política do relacionamento com a China. O Brasil continuou a comercializar com a China, mas, para Araújo, esse não era o aspecto central da política externa de Bolsonaro. Em suas famosas palavras (Araújo, 2019, n.p.): “Queremos vender soja e minério de ferro [para a China], mas não vamos vender nossa alma”<sup>14</sup>. Assim, a “cruzada” ideológica contra os não-ocidentais foi sua marca indelével. Mesmo com a substituição de Araújo como Ministro das Relações Exteriores em 2021, Carlos França não alterou a adoção da estratégia de balanceamento em relação à China. No entanto, ele foi muito menos vocal do que seu antecessor.

Tabela 1 – Estratégias de política externa do Brasil (2003–2022)

	Visão de mundo	Brasil na América do Sul	Estratégia de política externa
<b>Lula e Rousseff (2003–2016)</b>	Multipolaridade/Sul Global  EUA como desafio regional  China como parceira estratégica	Força motora da integração regional (Mercosul, Unasul, Celac)	<i>Soft balancing</i>
<b>Michel Temer (2016–2018)</b>	Foco no Norte Global (EUA, UE e OCDE)  EUA como parceiro estratégico  China como parceira econômica	Reorientação – da política para a economia	Convergência tática em relação aos EUA

<sup>14</sup> Ver <https://antigo.funag.gov.br/index.php/pt-br/politica-externa-brasileira/2912-aula-magna-do-ministro-de-estado-no-rio-branco>.

	Visão de mundo	Brasil na América do Sul	Estratégia de política externa
<b>Jair Bolsonaro (2019–2022)</b>	Ocidente x o “resto”  EUA como parceiro especial  China como ameaça civilizacional	Completa reorientação – implosão das instituições regionais construídas	<i>Bandwagoning</i>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na medida em que Trump perde as eleições de 2019, a relação Brasil–EUA deteriora-se por razões fundamentalmente pessoais. Bolsonaro torceu pela reeleição de Trump e, após os resultados, levou mais de trinta dias para reconhecer a vitória de Joe Biden, limitando o espaço para colaborações futuras. As prioridades da política externa da nova administração dos EUA foram direcionadas para enfrentar desafios transnacionais, particularmente em relação às mudanças climáticas, à pandemia e à defesa dos direitos humanos e das democracias. No entanto, a questão da China permaneceu, e como Washington estava profundamente preocupada com sua rivalidade estratégica com Pequim, o Brasil sob Bolsonaro tornou-se uma das menores preocupações na agenda internacional dos EUA sob o novo governo Biden.

## Conclusão

Neste artigo, buscou-se demonstrar o papel fundamental da visão de mundo de um agente no desenho e implementação de estratégias de política externa. Argumentou-se a favor da consideração de como pessoas com recursos institucionais podem formular políticas que impactam o desenho da política externa. Notavelmente, a política externa regional brasileira de 2003 a 2022 mostra que as diferentes estratégias adotadas por cada governo responderam às visões dos Ministros das Relações Exteriores sobre como os assuntos mundiais funcionam e a posição relativa do Brasil na distribuição de poder regional. Embora os contextos e circunstâncias investigados neste artigo se relacionem com o Brasil e a América do Sul, as análises sugerem implicações mais amplas para as estratégias e opções de outras potências regionais em um contexto de profundas mudanças nas ordens internacional e regional.

A adoção pelo Brasil de duas estratégias distintas de política externa

em relação aos EUA lança luz sobre a capacidade de países relativamente mais fracos moldarem as dinâmicas do regionalismo na presença de uma potência hegemônica. Também destaca a importância das ideias no desenvolvimento de uma lógica causal para enquadrar os objetivos da política externa, já que a forma como os Ministros das Relações Exteriores de cada presidente enxerga os assuntos mundiais e o papel do Brasil neles moldou duas estratégias diferentes de conceber a ordem regional, o papel das instituições e a natureza das relações exteriores brasileira.

É necessário investigar a extensão e as implicações das transformações recentes na relação regional entre Brasil e EUA. Em um cenário no qual a rivalidade estratégica entre China e Estados Unidos continuará e possivelmente se intensificará, alinhamentos automáticos podem representar uma alternativa custosa para o Brasil. Análises adicionais sobre o papel de fatores domésticos, particularmente os atores políticos e econômicos do Brasil, que moldam a formulação da política externa, também podem oferecer *insights* valiosos sobre este tópico.

## Referências

- Aldgeire, Ana G. R. 2023. “Quem compõe a elite da política externa brasileira? Uma análise do perfil dos ministros das Relações Exteriores (1889–2023),” *Cadernos de Política Exterior* 9 (13): 177–205.
- Amorim, Celso. 2009. “A Integração Sul-Americana.” *DEP – Diplomacia, Estratégia e Política*, no. 10, 5–26.
- . 2010. “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003–2010): An Overview.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53:214–40.
- . 2011a. *Discursos, Palestras e Artigos Do Chanceler Celso Amorim, 2003–2010*. Vol. 1. 2 vols. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática.
- . 2011b. “Uma Visão Brasileira Do Panorama Estratégico Global.” *Contexto Internacional* 33 (2): 265–75.
- Amorim Neto, Octavio A., and Andrés Malamud. 2015. “What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008.” *Latin American Politics and Society* 57 (4): 1–27.
- Araújo, Ernesto. 2019. *A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de Discursos, Artigos e Entrevistas Do Ministro Das Relações Exteriores*. Brasília, DF: FUNAG.

- Burges, Sean W. and Fabrício H. C. Bastos. 2017. "The Importance of Presidential Leadership for Brazilian Foreign Policy." *Policy Studies* 38 (2): 277–90.
- Brasil, Ministério da Defesa. 2021. "Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)." Ministério da Defesa. August 4, 2021. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/cds>.
- Brooks, Stephen G., and William C. Wohlforth. 2005. "Hard times for *soft balancing*." *International Security* 30 (1): 72–108.
- Casarões, Guilherme Stolle Paixão e, and Déborah Barros Leal Farias. 2021. "Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order." *Cambridge Review of International Affairs*, 1–21.
- Cervo, Amado Luiz, and Antônio Carlos Lessa. 2014. "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)." *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (December):133–51. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>.
- Figueira, Ariane R. 2010. "Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores." *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2): 5–22.
- Fortin, Carlos, Jorge Heine, and Carlos Ominami, eds. 2014. *El No Alineamiento Activo y América Latina: Una Doctrina para el Nuevo Siglo*: Santiago, Catalonia.
- Flemes, Daniel, and Leslie Wehner. 2015. "Drivers of Strategic Contestation: The Case of South America." *International Politics* 52(2): 163–177.
- Garcia, Marco Aurélio. 2018. *A Opção Sul-Americana: Reflexões Sobre Política Externa (2003-2016)*. Fundação Perseu Abramo.
- Guimarães, Samuel P. 2001. *Quinhentos Anos de Periferia. Uma Contribuição Ao Estudo Da Política Internacional*. 3a. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- . 2006. *Desafios Brasileiros Na Era Dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- He, Kai, and Huiyun Feng. 2008. "If Not *Soft balancing*, Then What? Reconsidering *Soft balancing* and US Policy Toward China." *Security Studies* 17(2): 363–395.
- Hermann, Margaret G., and Charles F. Hermann. 1989. "Who makes foreign policy decisions and how: An empirical inquiry." *International Studies Quarterly* 33 (4): 361–387.
- Hermann, Margaret G. et. al. 2001. "Who Leads Matters: The Effects of

- Powerful Individuals.” *International Studies Review* 3 (2): 83–131.
- Herz, Monica. 2011. *The Organization of American States (OAS): Global governance away from the media*. London: Routledge.
- Hirst, Mônica. 2005. *The United States and Brazil: A Long Road of Unmet Expectations*. New Haven. London: Routledge.
- Hirst, Monica, and Lia B Valls Pereira. 2022. “Making Sense of United States–Brazil Relations under Bolsonaro.” *Latin American Policy* 13:432–46. <https://doi.org/10.1111/lamp.12273>.
- Ikenberry, G. John. 2018. “The End of Liberal International Order?” *International Affairs* 94 (1): 7–23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>.
- Jervis, Robert. 2013 “Do Leaders Matter and How Would We Know?” *Security Studies* 22 (2): 153–179.
- . 2017a. *How Statesmen Think. The Psychology of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2017b. *Perception and Misperception in International Politics*, new edition. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., and Judith Goldstein. 1993. “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework.” In *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, 3–30. Ithaca. London: Cornell University Press.
- Krauthammer, Charles. 1990/1991. “The Unipolar Moment”. *Foreign Affairs* 70 (1): 23–33.
- Landman, Todd. 2008. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 3rd ed. New York. London: Routledge.
- Larionova, Mila. 2020. “Conceptualizing *Soft balancing* Beyond Cold War: What’s Changed, What Remains the Same?” *Central European Journal of International & Security Studies* 14 (3): 65–91.
- Lieber, Keir A., and Gerard Alexander. 2005. “Waiting for balancing: why the world is not pushing back.” *International Security* 30 (1): 109 –139.
- Lobell, Steven E.; Norrin M. Ripsman; and Jeffrey W. Taliaferro. eds. 2009. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Long, Tom. 215. *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2018. “The US, Brazil and Latin America: The Dynamics of Asymmetrical Regionalism.” *Contemporary Politics* 24 (1): 113–129.
- Lopez, Félix G., and Sérgio Praça. 2015. “Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira.” In *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília, DF: Ipea, 107–

138;

- Mearsheimer, John J. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*. Update Edition. New York. London: W. W. Norton & Company.
- . 2021. “The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great Power Politics.” *Foreign Affairs* 100: 1–17.
- Mercosul, Mercado Comum do Sul. 2017. “Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL.” MERCOSUL (blog). August 5, 2017. <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>.
- Merke, Federico. 2015. “Neither Balance nor Bandwagon: South American International Society Meets Brazil’s Rising Power.” *International Politics* 52 (2): 178–192.
- MRE, Ministério das Relações Exteriores. 2016. “Brasil e China: 40 Anos de Relações Diplomáticas.” <http://funag.gov.br/loja/download/1174-brasil-e-china-40-anos.pdf>.
- . 2018. “Discurso do Presidente da República, Michel Temer, em Sessão Plenária da VIII Cúpula das Américas – Lima/Peru, 14 de abril de 2018.” Ministério das Relações Exteriores. April 16, 2018. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-em-sessao-plenaria-da-viii-cupula-das-americas-lima-peru-14-de-abril-de-2018>.
- . 2019. “Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).” Ministério das Relações Exteriores. April 15, 2019. [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul).
- Pape, Robert. 2005. “*Soft balancing* Against the United States.” *International Security* 30 (1): 7–45.
- Patriota, Antônio de Aguiar. 2013. *Política Externa Brasileira: Discursos, Artigos e Entrevistas (2011-2012)*. Brasília, DF: FUNAG.
- . 2016. *Política Externa Brasileira: Discursos, Artigos e Entrevistas (2013-2016)*. Brasília, DF: FUNAG.
- Paul, T. V. 2005. “*Soft balancing* in the Age of US Primacy.” *International Security* 30 (1): 46–71.
- . 2018. *Restraining Great Powers. Soft balancing from Empires to the Global Era*. New Haven: Yale University Press.
- Pecequillo, Cristina S. 2022. “Brazilian Foreign Policy: From the Combined

- to the Unbalanced Axis (2003/2021)." *Revista Brasileira de Política Internacional* 64.
- Piccone, Theodore J. 2011. "A agenda da democracia nas Américas: o caso para a ação multilateral." In *Obama e as Américas*. São Paulo: Editora da FGV, 165–180.
- Pinheiro, Letícia. 2010. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. 2a. Rio de Janeiro: Zahar.
- Ribeiro, Pedro Feliú. 2023. "Avaliando a Política Externa Brasileira: Alinhamento Com Os Estados Unidos No Governo Bolsonaro." In *Presidente, Gabinete e Burocracias: O Que a Nova Administração Lula Precisa Saber*, edited by Magna Inácio, 179–97. São Paulo: Hucitec.
- Rice, Condolezza. 2005. "Remarks With Brazilian Foreign Minister Celso Amorim." Department Of State. The Office of Electronic Information, Bureau of Public Affairs. <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/45180.htm>.
- Rinaldi, Augusto L. 2021. *O BRICS Nas Relações Internacionais Contemporâneas: Alinhamento Estratégico e Balanceamento de Poder Global*. Curitiba: Appris.
- Rinaldi, Augusto L., and Cristina Soreanu Pecequilo. 2021. "The Contemporary World Order, BRICS and the R2P Principle: The Cases of Brazil and China (2005/2017)." *Colombia Internacional*, no. 105, 3–28.
- Russell, Roberto, and Juan G. Tokatlian. 2007. "A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos." *Política Externa* 15 (3): 7–27.
- Santos, Leandro Wolpert dos, André Pimentel Ferreira Leão, and Jonathan Raphael Vieira da Rosa. 2021. "Explaining the Changes in Brazilian Foreign Policy towards South America under Michel Temer's Administration (2016-2018): The Return to the Logic of Open Regionalism." *Contexto Internacional* 43:489–513.
- Saraiva, Miriam Gomes, and Zimmer S. Bom Gomes. 2016. "Os Limites Da Política Externa de Dilma Rousseff Para a América Do Sul." *Relaciones Internacionales* 25 (60): 81–97.
- Schenoni, Luis L., and Diego Leiva. 2021. "Dual Hegemony: Brazil Between the United States and China." In *Hegemonic Transition*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 233–255.
- Schweller, Randall L. 1994. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security* 19 (1): 72–107.
- Soares de Lima, Maria R. S., and Monica Hirst. 2006. "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities."

- International Affairs 82 (1): 21–40.
- Spektor, Matias. 2016. “Brazil: Shadows of the Past and Contested Ambitions.” In *Sharper Nations. Strategies for a Changing World*, 17–35. Cambridge: London: Harvard University Press.
- Teixeira, Carlos G. P. 2012. *Brazil, the United States, and the South American Subsystem*. New York: Lexington Books.
- The White House. 2010. “National Security Strategy of the United States of America.” [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).
- . 2017. “National Security Strategy of the United States of America.” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- . 2020. “President Trump on China: Putting America First.” November 2, 2020. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-trump-china-putting-america-first/>.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- World Bank.
- See: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=BR&start=2015&view=chart>.
- World Bank.
- See: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>.
- WITS, World Integrated Trade Solution. 2021. “Brazil Trade Balance, Exports, Imports by Country and Region 2021 | WITS Data.” 2021. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2021/TradeFlow/EXPIMP>.
- Yan, Hee-Yong, and Seugho Lee. 2020. “China’s Engagement with Latin America and its Implications for *Soft balancing* against the United States.” *Asian Perspective* 44 (4): 587–615.
- Zhao, Suisheng. 2022. “The US–China Rivalry in the Emerging Bipolar World: Hostility, Alignment, and Power Balance.” *Journal of Contemporary China* 31 (134): 169–85.

## RESUMO

Utilizando o conceito de *soft balancing* e uma metodologia comparativa, analiso as estratégias diplomáticas mobilizadas pelo Brasil em relação aos Estados Unidos na América do Sul de 2003 a 2022. Os resultados sugerem que o Brasil passou de uma postura de “*soft balancer*” durante os mandatos de Lula e Rousseff (2003–2016) para adotar uma “convergência tática” no governo Temer (2016–2018) e, finalmente, o “*bandwagoning*” no governo Bolsonaro (2019–2022). Os principais motores dessas diferentes estratégias são mudanças domésticas e regionais. Estudar esse tema contribui para melhor compreender as prioridades regionais do Brasil e suas capacidades de lidar com os Estados Unidos na região.

## PALAVRAS-CHAVE

Política externa brasileira. Estados Unidos da América. *Soft balancing*. *Bandwagoning*. América do Sul.

*Recebido em 7 de setembro de 2024*  
*Aprovado em 11 de dezembro de 2024*