



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
**CAMPUS V**  
**CENTRO DE CIÊNCIA BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS**  
**GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**SAMANTHA FONSECA GONÇALVES**

**O BRASIL COMO UM ATOR GLOBAL DENTRO DOS BRICS:  
Uma análise da política externa do governo Temer (2016 - 2018) e Governo  
Bolsonaro (2019 - 2022).**

**João Pessoa - PB**

**2025**

SAMANTHA FONSECA GONÇALVES

Trabalho de Conclusão de Curso (artigo)  
apresentado ao departamento do curso de  
Relações Internacionais da Universidade  
Estadual da Paraíba, como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em Relações  
Internacionais.

**Orientador (a):** Prof. Me. Vanessa Horácio  
Lira

**JOÃO PESSOA - PB**  
**2025**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto em versão impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que, na reprodução, figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

G635b Gonçalves, Samantha Fonseca.

O Brasil como um ator global dentro dos BRICS: uma análise da política externa do governo Temer (2016 - 2018) e governo Bolsonaro (2019 - 2022) [manuscrito] / Samantha Fonseca Gonçalves. - 2025.

43 f. : il. color.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2025.

"Orientação : Prof. Ma. Vanessa Horácio Lira, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA".

1. BRICS. 2. Economia. 3. Política externa. 4. Protagonismo brasileiro. 5. Governo Bolsonaro. 6. Governo Temer. I. Título

21. ed. CDD 327.81

SAMANTHA FONSECA GONÇALVES

O BRASIL COMO UM ATOR GLOBAL DENTRO DOS BRICS: UMA ANÁLISE DA  
POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TEMER (2016 - 2018) E GOVERNO  
BOLSONARO (2019 - 2022)

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Coordenação do Curso  
de Relações Internacionais da  
Universidade Estadual da Paraíba,  
como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharela em Relações  
Internacionais

Aprovada em: 04/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado eletronicamente por:

- **Vanessa Horácio Lira** (\*\*\*.094.054-\*\*), em **11/06/2025 07:52:02** com chave **1b0f84fc46b211f09f331a7cc27eb1f9**.
- **Filipe Reis Melo** (\*\*\*.607.604-\*\*), em **11/06/2025 10:38:02** com chave **4bca72d446c911f0988c2618257239a1**.
- **José Francelino Galdino Neto** (\*\*\*.913.924-\*\*), em **11/06/2025 12:39:53** com chave **51bfe06e46da11f081421a7cc27eb1f9**.

Documento emitido pelo SUAP. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse [https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar\\_documento/](https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar_documento/) e informe os dados a seguir.

**Tipo de Documento:** Folha de Aprovação do Projeto Final

**Data da Emissão:** 11/06/2025

**Código de Autenticação:** 3acb0e



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|        |                                                           |
|--------|-----------------------------------------------------------|
| ALBA   | Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América        |
| BIRD   | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento   |
| CSNU   | Conselho de Segurança da Nações Unidas                    |
| FMI    | Fundo Monetário Internacional                             |
| G20    | Grupo dos Vinte                                           |
| MRE    | Ministério das Relações Exteriores                        |
| NDB    | Novo Banco de Desenvolvimento                             |
| OCDE   | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMC    | Organização Mundial do Comércio                           |
| ONU    | Organização das Nações Unidas                             |
| PIB    | Produto Interno Bruto                                     |
| PMDB   | Partido do Movimento Democrático Brasileiro               |
| UNASUL | União de Nações Sul-Americanas                            |

## SUMÁRIO

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.INTRODUÇÃO.....</b>                                                                            | <b>8</b>  |
| <b>2. A CRIAÇÃO DO BRICS E O PROTAGONISMO BRASILEIRO.....</b>                                       | <b>11</b> |
| 2.1 As primeiras cúpulas e a criação do Banco do Desenvolvimento.....                               | 15        |
| 2.2 BRICS em Números.....                                                                           | 18        |
| <b>3. O PROTAGONISMO BRASILEIRO.....</b>                                                            | <b>20</b> |
| 3.1 Governo Michel Temer (2016-2018): Um Resumo da Política Externa.....                            | 22        |
| 3.2 Governo Jair Bolsonaro (2019-2022): Um Resumo da Política Externa.....                          | 25        |
| 3.3. Análise da eficiência diplomática dos governos Temer e Jair Bolsonaro.....                     | 28        |
| <b>4. UMA ANÁLISE SOBRE O POSICIONAMENTO DO BRASIL NO BRICS NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO.....</b> | <b>30</b> |
| <b>5. CONCLUSÃO.....</b>                                                                            | <b>33</b> |

## **O BRASIL COMO UM ATOR GLOBAL DENTRO DOS BRICS: Uma análise da política externa do governo Temer (2016 - 2018) e Governo Bolsonaro (2019 - 2022).**

Samantha Fonseca Gonçalves<sup>1</sup>

### **RESUMO**

A pesquisa propõe uma análise da influência das políticas externas dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro sobre o Brasil como ator global no BRICS. Para compreender este trabalho é utilizado duas abordagens teóricas complementares das Relações Internacionais: a Teoria da Decisão em Política Externa, proposta por Charles Hermann, e a Teoria da Interdependência Complexa, desenvolvida por Robert O. Keohane e Joseph Nye. O trabalho tem como objetivo geral analisar a trajetória do Brasil dentro do BRICS, e entender como suas políticas externas influenciam as dinâmicas de poder no cenário internacional. O objetivo específico é identificar os impactos das orientações diplomáticas dos governos de Michel Temer (2016 -2018) e Jair Bolsonaro (2019 -2022) na capacidade de influência do Brasil dentro do bloco. Esta pesquisa se imbuí de natureza qualitativa e comparativa com análise de dados quantitativos, foram aplicadas revisão bibliográfica da literatura primária e secundária. Os principais resultados identificados indicam a mudança de postura nos Governos Temer e Bolsonaro, período em que o Brasil passou a ser visto como um país que se distanciava dos princípios de cooperação e solidariedade. Observou-se a falta de engajamento nas cúpulas do BRICS e a ausência de uma agenda clara. Essas alterações na política externa brasileira refletiram um enfraquecimento da posição do Brasil em foros internacionais. Por fim, ao abordar as implicações das escolhas políticas recentes, o estudo enriquece a compreensão das capacidades e limitações do Brasil dentro de um bloco.

**Palavras-Chave:** BRICS; Economia; Política externa; Protagonismo brasileiro.

### **ABSTRACT**

The research proposes an analysis of the influence of the foreign policies of the Michel Temer and Jair Bolsonaro governments on Brazil's rise as a global player in the BRICS. To understand this work, two complementary theoretical approaches to International Relations are used: Foreign Policy Decision Theory, proposed by Charles Hermann, and Complex Interdependence Theory, developed by Robert Keohane and Joseph Nye. The general objective of this work is to analyze Brazil's trajectory within the BRICS, and to understand how its foreign policies influence power dynamics on the international stage. The specific objective is to identify the impacts of the diplomatic orientations of the governments of Michel Temer (2016-2018) and Jair Bolsonaro (2019-2022) on Brazil's capacity for influence within the bloc. This research is qualitative and comparative in nature, with analysis of quantitative data, and a bibliographical review of primary and secondary literature was applied. The main results identified are the change in posture of the Temer and Bolsonaro governments, with Brazil coming to be seen as a country that distanced itself from the principles of cooperation and solidarity. No engagement in the BRICS summits and the absence of a clear agenda. These changes in Brazilian foreign policy reflected a weakening of

Brazil's position in international forums. Finally, by addressing the implications of recent political choices, the study enriches the understanding of Brazil's foreign policy.

**Keywords:** BRICS; Economy; Foreign policy; Brazilian leadership.

## 1.INTRODUÇÃO

A partir do início do século XXI, a ascensão de países em desenvolvimento na economia e na política global criou uma conjuntura que tem desafiado a ordem mundial tradicional, historicamente influenciada por potências ocidentais. Nessa perspectiva, o bloco que é uma parceria econômica entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), considerado um dos maiores blocos econômicos regionais, surge como uma coalizão que busca remodelar as estruturas de governança global no Sistema Internacional, promovendo representatividade e equilíbrio nas possibilidades para que seus integrantes ampliem sua influência em questões regionais e globais, como o comércio internacional, desenvolvimento sustentável e a inovação financeira (Ribeiro; Moraes, 2015).

Além disso, o Brasil, considerado uma das maiores economias do sul global e membro fundador do BRICS, identificou no bloco uma oportunidade estratégica para desenvolver um posicionamento mais firme no sistema internacional. Dessa forma, ao longo dos anos, o Estado brasileiro buscou projetar uma imagem de líder regional na América Latina, utilizando o BRICS como uma plataforma para fazer sua voz ser ouvida em conferências multilaterais e instituições de governança global, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (Cervo, 2015). Esse interesse é retratado nas iniciativas brasileiras em planos de cooperação com outros membros do bloco, principalmente em assuntos relevantes para o desenvolvimento econômico e social, com o intuito de examinar os principais pontos das políticas externas dos dois últimos governos brasileiros (Jiménez, 2019).

A importância desta pesquisa consiste em entender como o posicionamento adotado por esses governos influenciou o papel do país dentro do bloco, afetando sua capacidade de influência nos processos de decisão a nível regional e global, fornecendo *insights* valiosos sobre como o Brasil pode reafirmar sua voz em um cenário global em transformação, contribuindo para o debate acadêmico e a formulação de políticas eficazes. Apresenta não apenas as ambições e estratégias do Brasil em firmar sua posição internacional por meio do

BRICS, mas também os desafios que o Estado enfrenta para se consolidar como um ator de peso em um bloco constituído por outras potências econômicas para. Além disso, para aprofundar o trabalho foi utilizado a Teoria das Interdependência Complexa para explicar o Brasil e o BRICS e para analisar a política externa nos Governos Temer e Jair Bolsonaro, a Teoria da Unidade de Decisão de Charles Herman. O trabalho tem como objetivo geral analisar a trajetória do Brasil dentro do BRICS, e entender como suas políticas externas influenciam as dinâmicas de poder no cenário internacional. O objetivo específico é identificar os impactos das orientações diplomáticas dos dois governos na capacidade de influência do Brasil dentro do bloco.

Para a estruturação da pesquisa, a pergunta que norteia o trabalho é: De que maneira as políticas externas dos governos Temer e Bolsonaro impactaram o Brasil como um ator global dentro do BRICS? A escolha dos governos de Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022) como objeto de análise neste trabalho, se fundamenta na diferença entre as diretrizes de política externa. Ao contrário dos governos anteriores de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que apresentaram uma continuidade na condução da política externa.

No governo Temer, a política externa manteve um caráter de continuidade, favorecendo o multilateralismo e o diálogo, o que permitiu ao Brasil consolidar suas parcerias no BRICS e buscar protagonismo em temas como o Novo Banco de Desenvolvimento. Já no governo Bolsonaro, houve uma guinada em direção a uma política externa mais alinhada aos Estados Unidos e com menos foco no multilateralismo, o que trouxe desafios para a atuação do Brasil. O BRICS, como uma aliança de economias emergentes, representa não apenas uma nova configuração de forças no comércio e na política, mas também uma tentativa de desafiar a hegemonia ocidental em instituições globais. Compreender como o Brasil se posiciona dentro desse bloco, em um momento de crescente multipolaridade, é crucial para analisar as futuras direções da política internacional e as oportunidades que se apresentam para os países em desenvolvimento (Paik, 2024).

Além disso, a análise das diferenças nas políticas externas dos dois governos brasileiros permite uma reflexão mais ampla sobre como as escolhas diplomáticas podem afetar as relações internacionais. Partindo da perspectiva de que a política externa é uma política pública (o Estado e o governo em ação no plano internacional), esse trabalho também busca entender como fatores domésticos podem influenciar diretamente na política externa de um país (Millani ; Pinheiro, 2013, p. 39).

Neste ínterim, a relevância dessa pesquisa se estende ao entendimento do papel do Brasil em um mundo cada vez mais complexo e interconectado. Em um cenário em que as

potências globais estão redefinindo suas alianças e interesses, é essencial que o Brasil desenvolva uma política externa que não apenas promova sua voz no BRICS, mas que também seja capaz de navegar os desafios impostos por uma nova ordem mundial. À medida que o bloco ganha relevância nas discussões sobre comércio, desenvolvimento sustentável e governança global, a posição do Brasil se torna um aspecto crucial para a compreensão das interações entre os membros e de como essas interações moldam o futuro da ordem mundial. Através da investigação das abordagens dos governos Temer e Bolsonaro, pretende-se evidenciar as consequências dessas escolhas para a liderança brasileira na arena internacional e o potencial do país para influenciar decisivamente as agendas globais (Smith, 2020). Por fim, as relações internacionais estão em constante transformação devido a crises econômicas, desafios ambientais e tensões geopolíticas. Com a ascensão de novas potências, como a China e a Índia, e a reavaliação das alianças tradicionais, o Brasil deve repensar sua estratégia de atuação no BRICS para maximizar sua influência e garantir seus interesses nacionais.

Esta pesquisa é de natureza qualitativa, com ênfase na análise comparativa com intuito de compreender a atuação internacional dos Governos Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) no âmbito dos BRICS. A pesquisa busca identificar as continuidades e rupturas na política externa brasileira, a partir da observação dos posicionamentos diplomáticos, participação formal em cúpulas e discursos oficiais relacionados ao bloco. Ademais, foram utilizados dados quantitativos para mapear o BRICS em números, e a eficiência diplomática dos governos. Também, foram aplicadas revisão bibliográfica da literatura primária, com base em análise de documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores, discursos presidenciais, notícias, relatórios, encontros e atas de decisões políticas no âmbito do BRICS. Para fundamentação, faz-se imprescindível a criação de um arranjo de informações da literatura secundária, criado e sustentado através de uma pesquisa bibliográfica e documental, em artigos científicos, sites oficiais do governo como a Fundação Alexandre Gusmão e de organizações internacionais. Por fim, os conjuntos desses métodos trazem uma visão ampla sobre o assunto.

O estudo foi dividido em cinco seções distintas. A primeira seção trata do surgimento do BRICS e a forma como o Brasil sempre buscou um papel de protagonista no grupo. A segunda seção, debruçou-se sobre a atuação brasileira no BRICS, as primeiras cúpulas, a criação do Banco do Desenvolvimento, e uma apresentação do BRICS em números. A terceira seção realizou uma análise do protagonismo brasileiro dentro do BRICS, das políticas externas dos governos Temer e Bolsonaro, e da eficiência diplomática. A quarta seção traz as diferenças do posicionamento do Brasil no BRICS nos governos de Temer e

Bolsonaro. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais, momento de síntese das ideias e informações apresentadas. Portanto, conclui-se que o Brasil sempre atuou como protagonista no BRICS, desde seu forte posicionamento inicial na condição de um dos países fundadores. Porém essa atuação foi enfraquecida nos governos Temer e Bolsonaro como um reflexo de políticas externas frágeis adotadas por estes governantes, sobretudo pela falta de adoção de um posicionamento independente e relevante, especialmente dentro do próprio BRICS.

## **2. A CRIAÇÃO DO BRICS E O PROTAGONISMO BRASILEIRO**

O economista britânico e chefe do Goldman Sachs, Jim O'Neill, criou o acrônimo BRIC em 2001, no relatório *Building Better Global Economic (BRIC)*. O objetivo era caracterizar o grupo composto por Brasil, Rússia, Índia e China, mapeando as economias emergentes em destaque econômico e fazendo a previsão de que, até 2041, essas economias se tornaram potências mundiais em termos econômicos. O acrônimo BRIC, como um conceito, não indicava, na época, a possibilidade ou a viabilidade de os quatro países constituírem um grupo formal (Ribeiro; Morais, 2015). Embora o sentido inicial do termo tenha sido utilizado pelo mercado financeiro para referir-se a economias emergentes, os países do BRIC começaram a se reunir há cerca de cinco anos após o relatório de O'Neill. Em 2010, a África do Sul se juntou ao grupo, que passou a ser chamado BRICS (Jiménez, 2019).

Houve um ceticismo em relação à entrada da África do Sul no bloco, uma vez que o país tinha economia e população menores em comparação ao restante do grupo (Jim O'Neill, 2011). Entretanto, O'Neill fez uma observação importante, afirmando que a África do Sul teria um papel a desempenhar dentro do grupo e, provavelmente, “uma grande responsabilidade” em ser uma espécie de porta de entrada para ajudar o resto da África a se tornar mais bem-sucedido, promovendo uma integração africana efetiva. Segundo Ribeiro e Morais (2015), o BRICS possui características divergentes em economia, história e cultura, o que inviabiliza a formação de um bloco coeso. Contudo, por serem potências emergentes de grande peso no cenário internacional, reconhecem a força do símbolo BRICS. Mesmo que o grupo tenha relações complexas enquanto instituição, o fenômeno do maior dinamismo dos grandes países do Sul em relação aos grandes países do Norte é um dos principais símbolos. Ao reivindicarem maior poder em instituições multilaterais, os líderes do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul fortalecem suas posições ao “carimbar” sobre elas o símbolo

BRICS, vinculando-se simbolicamente a um conjunto amplo de transformações na ordem mundial representadas pelo BRICS.

Tomando como exemplo a reivindicação por maior participação nas votações no Fundo Monetário Internacional (FMI), ponto em que os governos do BRICS apresentaram, ao final de 2011, maior convergência, o peso da reivindicação não advinha apenas da força dos países individualmente ou mesmo do grupo BRICS, mas também do símbolo BRICS, utilizado como instrumento que conferia mais legitimidade.

A discussão sobre a ascensão do BRICS como um bloco econômico e político se insere em um contexto mais amplo de transformações na ordem mundial. Desde a sua formação, o BRICS se destacou por reunir economias emergentes que, apesar de suas divergências, compartilham um objetivo comum: a busca por uma maior representatividade nas instituições internacionais. Esse fenômeno é um reflexo das mudanças na geopolítica global, pois as potências emergentes começam a desafiar a hegemonia das potências ocidentais. As reformas nas instituições financeiras internacionais são fundamentais para refletir a nova realidade econômica, e os países em desenvolvimento desempenham um papel cada vez mais relevante (Stiglitz, 2012).

A entrada da África do Sul no BRICS em 2010, apesar das dúvidas levantadas por O'Neill, foi um passo significativo para o fortalecimento do bloco. A África do Sul trouxe consigo a perspectiva africana, ampliando o alcance do BRICS para questões que envolvem o continente e promovendo uma maior cooperação entre as nações africanas. A inclusão da África do Sul não só diversificou o bloco, mas também enfatizou a importância de se ouvir as vozes do Sul global nas discussões sobre desenvolvimento e governança. A África do Sul tem o potencial de atuar como uma ponte entre o BRICS e os demais países africanos, promovendo iniciativas que visem o desenvolvimento regional e a integração africana (Jiménez, 2019).

Um dos principais aspectos que une os membros do BRICS é a busca por reformas em instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). As economias emergentes, incluindo o BRICS, frequentemente expressam descontentamento com a estrutura de governança dessas instituições, que, historicamente, favorecem os países ocidentais. Segundo Ribeiro e Moraes (2015), os líderes do BRICS, ao reivindicarem maior participação nas decisões do FMI, estão não apenas defendendo seus interesses nacionais, mas também buscando um sistema de governança global mais equitativo. Essa mobilização em torno da reforma das instituições

financeiras internacionais é um dos principais símbolos da crescente influência do BRICS no cenário global.

A cooperação entre os países do BRICS também se estende a áreas como comércio, investimento e inovação. O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), criado em 2014, é um exemplo emblemático dessa cooperação. O banco visa financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento, oferecendo uma alternativa ao modelo tradicional de financiamento. Conforme destacado por Bordin (2019), o NBD representa um esforço conjunto dos países do BRICS para criar uma infraestrutura financeira que atenda às necessidades específicas das economias emergentes, sem as condições frequentemente impostas pelos credores tradicionais.

Além disso, o BRICS tem se posicionado como um defensor da governança global inclusiva, promovendo discussões sobre questões como mudança climática, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. A realização de cúpulas anuais, onde líderes discutem não apenas temas econômicos, mas também sociais e ambientais, reforça a ideia de que o bloco não se limita a um arranjo econômico, mas busca uma nova abordagem para os desafios globais. Essa perspectiva multidimensional é crucial para que o BRICS se consolide como uma força relevante nas discussões internacionais, superando as críticas que o rotulam como um bloco meramente econômico (Paik, 2024).

No entanto, o BRICS enfrenta desafios internos significativos. As diferenças entre os membros em termos de sistemas políticos, modelos econômicos e prioridades nacionais podem complicar a cooperação. A diversidade entre os países do BRICS, embora uma fonte de força, também representa uma barreira para a formação de uma agenda coesa. As tensões geopolíticas, como as relações entre China e Índia, ou as diferenças de enfoque entre os países em questões de segurança, podem minar a eficácia do bloco em ações conjuntas (Bordin, 2019).

A importância do BRICS no contexto atual é inegável. À medida que as dinâmicas de poder se alteram, as potências emergentes têm a oportunidade de moldar uma nova ordem mundial que seja mais representativa e equilibrada. O BRICS, ao unir as forças de economias em desenvolvimento, demonstra que é possível criar uma plataforma onde as vozes do Sul global sejam ouvidas e respeitadas. O futuro do bloco dependerá da capacidade de seus membros de superar as divergências e trabalhar em conjunto para enfrentar os desafios globais, reforçando assim a sua relevância no cenário internacional (Bordin, 2019).

O protagonismo brasileiro no BRICS foi consolidado a partir de uma política externa ativa que buscou promover a cooperação entre os membros do bloco. Durante o governo de

Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil se destacou ao articular uma agenda que visava não apenas o crescimento econômico, mas também a promoção de questões sociais e ambientais. O governo brasileiro utilizou o BRICS como uma plataforma para fortalecer sua imagem no exterior, buscando ampliar sua influência em questões relevantes, como a governança econômica global e as mudanças climáticas. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) em 2014 é um exemplo claro dessa estratégia, permitindo ao Brasil liderar iniciativas que atendam às necessidades das economias em desenvolvimento (Bodin, 2019).

Além disso, a liderança do Brasil no BRICS foi fortalecida pela sua capacidade de diálogo e mediação entre os membros do bloco. O país tem se posicionado como um facilitador nas discussões sobre temas que vão além do econômico, como a segurança alimentar e a promoção da paz. A habilidade do Brasil em unir as vozes dos países do BRICS foi um fator chave para seu protagonismo, contribuindo para a construção de uma agenda comum que busca atender aos interesses coletivos. Essa capacidade de articulação foi crucial para a realização das cúpulas anuais do BRICS, onde o Brasil frequentemente desempenhou um papel central na formulação das propostas discutidas (Jiménez, 2019).

Ademais, para fundamentar os fatos elencados neste estudo, foi utilizado a Teoria da Interdependência Complexa proposta por Robert O. Keohane e Joseph S. Nye na década de 1970, um conceito das relações internacionais que desafia as visões tradicionais do realismo, sugere que as relações entre os países são moldadas por múltiplas interações, pois a cooperação em diversas áreas pode prevalecer sobre os conflitos de interesse (Cademartori; Santos, 2016). Essa teoria fornece um quadro analítico para entender as relações internacionais em um mundo onde a interconexão entre os Estados vai além das questões militares, incluindo dimensões econômicas, sociais e ambientais. Essa abordagem é particularmente útil para analisar as dinâmicas multilaterais entre os países do BRICS. No contexto do BRICS, a interdependência complexa se manifesta na busca por colaboração econômica e política. Os países do bloco enfrentam desafios comuns, como o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar e a luta contra as mudanças climáticas, o que os leva a buscar soluções conjuntas. Por exemplo, a China tem sido um grande investidor em infraestrutura nos outros países do BRICS, enquanto o Brasil e a Índia têm explorado oportunidades de comércio agrícola e tecnológico. Essas interações mostram que, mesmo com diferenças políticas e econômicas significativas entre os membros, a necessidade de cooperação em áreas de interesse mútuo pode criar laços que fortalecem o bloco (Cademartori; Santos, 2016). Outrossim, a interdependência entre os Estados-membros do BRICS não elimina as desigualdades estruturais e operacionais entre os países. Conforme

argumentam Keohane e Nye (1977), a interdependência internacional é marcada por assimetrias de sensibilidade e vulnerabilidade, sendo estas determinantes para o exercício do poder relacional. No cenário proposto pelo BRICS, a China ocupa uma posição de menor vulnerabilidade e maior influência, principalmente pela sua grande capacidade econômica, tecnológica e pelo seu protagonismo como principal parceiro comercial dos membros. Contudo, Estados como Brasil, África do Sul, Índia e Rússia, apresentam níveis variados de dependência frente à China, podem ser em áreas como tecnologia, comércio, energia e investimentos. Essas assimetrias internas desafiam o ideal de cooperação horizontal e evidenciam que, mesmo um grupo com o mesmo objetivo em comum, que é reformar a ordem internacional, as dinâmicas de poder continuam a refletir desigualdades significativas entre os Estados.

Além disso, a interdependência complexa implica que a influência e o poder entre os países do BRICS não são hierárquicos, mas sim distribuídos, com cada nação contribuindo de maneira única para a agenda comum. As cúpulas do BRICS refletem essa dinâmica, permitindo que os países abordem questões como a reforma das instituições financeiras globais e a promoção do comércio entre si, desafiando a hegemonia ocidental. Essa colaboração não é apenas uma resposta a crises imediatas, mas uma estratégia para moldar um novo equilíbrio de poder no cenário internacional, onde as potências emergentes, unidas pelo BRICS, buscam uma maior voz e influência nas decisões globais. Assim, a Teoria da Interdependência Complexa ajuda a explicar como a interação multifacetada entre os países do BRICS promove uma agenda comum que, embora complexa e desafiadora, é fundamental para enfrentar os desafios globais contemporâneos (Cademartori; Santos, 2016).

Em suma, aplicar a Teoria da Interdependência Complexa à ascensão do Brasil no BRICS permite ver que sua influência se baseia na cooperação multilateral, na diplomacia econômica, na diversificação de agendas, e reflete na sua capacidade de se adaptar às novas realidades do cenário internacional. O Brasil se posiciona como um pilar fundamental do bloco, contribuindo para a promoção de uma nova ordem mundial mais inclusiva e equilibrada (Morais; Ribeiro, 2015).

## **2.1 As primeiras cúpulas e a criação do Banco do Desenvolvimento.**

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) (2023), a primeira cúpula dos BRICS aconteceu em 2009, na cidade de Ecaterimburgo, na Rússia. Segundo Baumann (2015), as quatro economias envolvidas estavam crescendo em grandes taxas, bem acima do

observado nos países industrializados, e era clara a percepção de que esses países, não apenas por seu desempenho, mas, sobretudo, pelas dimensões de suas economias e de seus mercados internos e estruturas produtivas, deveriam ter voz mais ativa nos assuntos globais. No ano seguinte, foi realizada uma reunião do BRICs em Brasília, onde formalizaram uma declaração com 33 artigos. Nessas reuniões, começaram a incluir os chefes dos institutos de estatística dos quatro países, a realização de encontros de cooperativas, de presidentes de bancos de desenvolvimento, de empresários e de *think tanks*, assim como de altos funcionários responsáveis por temas de segurança (Baumann, 2015).

Dois anos mais tarde, durante a terceira cúpula em Sanya (China), a África do Sul passou a fazer parte do bloco. O diálogo entre os países se dá em três pilares principais: cooperação em política e segurança, cooperação financeira e econômica e cooperação cultural e pessoal. Além disso, o principal objetivo do bloco, por meio da cooperação, é alterar o sistema de governança global, com uma reforma de mecanismos como o Conselho de Segurança da Nações Unidas (CSNU), além de introduzir alternativas às instituições como o FMI e o BIRD para o fomento às economias emergentes, como é o caso do NDB.

Em 2014, o BRICS anunciou a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), também conhecido como Banco do BRICS, e de um Arranjo Contingente de Reservas (CRA). Estas iniciativas foram vistas como uma resposta às instituições financeiras ocidentais, como o FMI e o BIRD com o objetivo de oferecer alternativas de financiamento aos países em desenvolvimento. De acordo com Paulo Thorstensen e Arima Jr. (2024), vice-presidente do Banco do BRICS, a ideia da criação do Banco partiu da Índia, na cúpula em Nova Delhi (2012). Nesse período, os cinco líderes pediram a seus ministros um estudo para verificar a viabilidade de criar um novo banco de desenvolvimento para financiar infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

É a primeira vez que um banco de desenvolvimento de alcance global é estabelecido apenas por países de economia emergente, sem a participação de países desenvolvidos na fase inicial, refletindo a insatisfação do BRICS com as instituições multilaterais existentes, que demoram a se adaptar ao século XXI e dá poder decisório aos países em desenvolvimento. O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) pretende atuar de uma forma mais focada em projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, além de setores de tecnologia, garantindo eficiência na aprovação dos projetos. Outro ponto importante é que o NDB é um banco de países em desenvolvimento para países em desenvolvimento, mudando todas as perspectivas de ação dos bancos (Batista, 2016).

A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) representa uma mudança significativa no paradigma de financiamento internacional. O banco foi concebido com a missão de atender às necessidades de infraestrutura e desenvolvimento sustentável dos países emergentes, buscando superar as limitações impostas pelas instituições tradicionais. Segundo Stiglitz (2012), essa iniciativa não apenas oferece uma alternativa de financiamento, mas também busca modificar a dinâmica de poder existente nas instituições financeiras globais. O NDB, ao priorizar projetos que atendem às especificidades dos países em desenvolvimento, reflete uma tentativa de redefinir a agenda do financiamento global e garantir que os interesses dos países do Sul sejam mais bem representados.

Além do NDB, a criação do Arranjo Contingente de Reservas (CRA) é um passo estratégico importante para a mitigação de crises financeiras. O CRA foi estabelecido para fornecer suporte financeiro temporário aos países membros em situações de pressão sobre as suas reservas cambiais. Segundo Thorstensen e Arima Jr. (2024), essa ferramenta é fundamental para garantir maior estabilidade econômica entre os membros do BRICS, proporcionando uma rede de segurança que fortalece a resiliência econômica do bloco. Essa iniciativa é especialmente relevante em um contexto global volátil, onde crises financeiras podem se propagar rapidamente, impactando severamente as economias emergentes.

A atuação do BRICS na arena internacional não se limita apenas ao aspecto econômico. O bloco também busca promover uma agenda política e social que reflita as preocupações dos países em desenvolvimento. A cooperação em temas como saúde, educação e inovação tecnológica é uma das prioridades discutidas nas cúpulas do BRICS. Essa diversidade de temas evidencia a intenção dos líderes do BRICS de construir uma plataforma abrangente que possibilite um diálogo mais profundo sobre as questões que afetam suas sociedades. A promoção de parcerias em áreas como saúde pública, especialmente em tempos de pandemia, demonstra a relevância do bloco em enfrentar desafios globais coletivamente (Jiménez, 2019).

Um aspecto crucial da presença do Brasil no BRICS é o seu papel de liderança na articulação dessas agendas. O Brasil, por sua dimensão econômica e política, tem frequentemente se posicionado como um facilitador nas discussões do bloco, buscando alinhar interesses e estabelecer consensos. A habilidade do Brasil em unir as vozes dos países do BRICS tem sido vital para a criação de uma identidade comum que transcende as divergências históricas e culturais entre os membros. Isso permite que o bloco atue com uma frente unida em fóruns internacionais, aumentando sua capacidade de influenciar decisões globais (Bordin, 2019).

Além disso, a presença do Brasil no BRICS também reflete sua estratégia de fortalecer laços com potências emergentes, como a China e a Índia. Esses países não só são importantes parceiros comerciais, mas também aliados em diversas iniciativas multilaterais. Segundo Ribeiro e Moraes (2015), o Brasil busca ampliar suas exportações para essas economias em crescimento, ao mesmo tempo em que colabora em projetos de desenvolvimento conjunto. Essa interdependência econômica é um fator que fortalece a posição do Brasil dentro do BRICS e contribui para a consolidação do bloco como um ator relevante na governança global.

Evidencia-se, assim, a evolução do BRICS, com o Brasil em seu núcleo, simboliza uma transição para um mundo multipolar, onde as economias emergentes desempenham um papel cada vez mais significativo. A ascensão do bloco à frente das discussões globais e sua capacidade de oferecer soluções alternativas às instituições tradicionais são indicativas de uma mudança de paradigma nas relações internacionais. Como afirma Stiglitz (2012), o BRICS não é apenas um grupo de países emergentes, mas uma coalizão que visa promover uma nova ordem mundial, buscando maior equidade nas relações internacionais e um futuro mais sustentável para as economias em desenvolvimento.

## **2.2 BRICS em Números**

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, a Índia é um país com forte setor de serviços, especialmente em tecnologia da informação, além de ser uma potência agrícola. No contexto do BRICS, a Índia busca promover o comércio, o desenvolvimento sustentável e a cooperação tecnológica, além de melhorar sua posição na governança global (Fundação Alexandre de Gusmão, 2015).

A China tem sido fundamental na criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e na definição da agenda do bloco em infraestrutura e desenvolvimento. A China vê o BRICS como uma ferramenta estratégica para ampliar sua liderança global e defender uma ordem multipolar (Fundação Alexandre de Gusmão, 2015).

O Brasil é a maior economia da América Latina e uma potência agrícola e de recursos naturais, especialmente em commodities como soja, petróleo e minério de ferro. Desde sua entrada no BRICS, o Brasil tem utilizado o bloco para ampliar sua projeção diplomática e econômica, focando em temas como desenvolvimento sustentável, comércio internacional e inovação financeira (Fundação Alexandre de Gusmão, 2015).

A Rússia é uma das principais potências globais em termos militares e de recursos naturais, com vastas reservas de petróleo, gás e minerais. O país tem usado o BRICS como uma plataforma para reforçar sua influência geopolítica e contrabalançar as sanções ocidentais, além de promover sua cooperação em áreas como energia e segurança (Fundação Alexandre de Gusmão, 2015).

A África do Sul foi o último país a se juntar ao BRICS, em 2011. Seu papel no bloco está centrado em ser a porta de entrada para a África, trazendo questões de desenvolvimento e integração regional para a agenda do BRICS. O país foca em temas como inovação financeira, desenvolvimento sustentável e saúde pública (Fundação Alexandre de Gusmão, 2015).

**TABELA 1 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS BRICS**

| PAÍS          | POPULAÇÃO     | PIB           |
|---------------|---------------|---------------|
| Índia         | 1,445 Bilhões | 17,7 trilhões |
| China         | 1,425 Bilhões | 3,17 trilhões |
| Brasil        | 203 Milhões   | 1,6 trilhão   |
| Rússia        | 143 Milhões   | 1,7 trilhão   |
| África do Sul | 59 Milhões    | 419 bilhões   |

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (2022) - Tabela autoral

Além disso, segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Brasil mantém um grande comércio com os países do BRICS. Em 2022, o volume de transações chegou a US\$177,7 bilhões, sendo US\$99,4 bilhões em exportações brasileiras para China, Índia, Rússia e África do Sul. De janeiro a julho de 2023, o volume já atingiu US\$102,3 bilhões, com US\$63,2 bilhões em exportações e US\$39 bilhões em importações (BRASIL, 2023).

Principal parceiro comercial do Brasil, a China comprou 90% de toda a exportação brasileira destinada ao BRICS. A Índia importou 6,3%, a Rússia foi destino de 2% das exportações, e a África do Sul, de 1,7%. No sentido inverso, 78% das importações vindas do bloco foram de produtos chineses, seguidos dos indianos (11%), russos (10%) e sul-africanos (1,2%) (Brasil, 2023).

Em 2022, o produto mais exportado pelo Brasil para o BRICS foi a soja, com 33% do total, seguida por petróleo (18%), ferro (18%) e carne bovina (8,2%). Em contrapartida, os produtos mais importados foram adubos e fertilizantes (10%), válvulas e diodos (8,9%), produtos químicos (7,9%) e produtos de telecomunicação (5,3%) (Brasil, 2023).

### 3. O PROTAGONISMO BRASILEIRO

A princípio, o Brasil é considerado uma das maiores economias em desenvolvimento e um ator de posicionamento estratégico na América Latina. Desde a fundação do BRICS em 2006, o país desempenha um papel central, tornou-se uma plataforma de cooperação entre as economias em desenvolvimento, com o intuito de reformar as estruturas de governança global e dar voz aos países em desenvolvimento. O Brasil, em conjunto com seus parceiros, viu no BRICS uma oportunidade de reforçar seu papel no cenário internacional e desenvolver relações com outras potências emergentes (Amorim, 2010).

A participação do Brasil no BRICS não foi apenas uma tentativa de diversificar suas parcerias internacionais, mas também uma resposta às transformações no cenário econômico global. Assim, buscou reduzir sua dependência de relações tradicionais com as potências do Ocidente, como a União Europeia e os Estados Unidos. Conforme destaca Celso Amorim (2010), ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, o BRICS proporcionou ao Brasil meios para reforçar sua influência global e construir conexões com outras potências emergentes, principalmente em temas de inovação financeira, governança global e desenvolvimento sustentável.

Ao engajar-se ativamente no BRICS, buscou-se posicionar como um líder entre os países em desenvolvimento, tanto no contexto econômico quanto político. Isso se reflete em suas ações diplomáticas e na promoção de reformas em instituições, buscando mais representatividade para as economias emergentes. A participação do Brasil no BRICS representa, assim, um esforço de inserção internacional mais robusto, ao mesmo tempo em que consolida o país como uma potência regional na América Latina (Cervo, 2015).

O Brasil tem sido um ator ativo desde a concepção inicial do BRIC, ainda em 2006, quando o grupo era composto apenas por Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2010, a inclusão da África do Sul transformou o BRIC em BRICS, ampliando ainda mais o alcance do bloco. Descobriu no BRICS uma oportunidade única de criar novas alianças que pudessem fortalecer sua economia e ampliar sua influência política no cenário global, buscando um equilíbrio entre interesses econômicos, comerciais e geopolíticos (Stuenkel, 2014).

Ao longo dos anos, participou ativamente das cúpulas anuais do BRICS, articulando projetos conjuntos de desenvolvimento, como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), uma instituição financeira destinada a financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países membros. Cornette (2014) argumenta que a criação

do NDB foi um marco importante para o Brasil, pois mostrou o comprometimento do bloco em promover alternativas às instituições financeiras tradicionais, dominadas pelas potências ocidentais. Além disso, a atuação brasileira no BRICS é marcada por um esforço contínuo de cooperação em áreas de interesse mútuo, como comércio, energia e segurança. Utilizou o BRICS como uma plataforma para articular suas demandas em relação a temas globais, como a governança climática e a reforma das instituições multilaterais, sempre buscando maior autonomia e influência nas decisões globais (Fonseca, 2013).

Historicamente, se posiciona como uma potência regional na América Latina, utilizando sua diplomacia e sua influência econômica para liderar a região em várias questões internacionais, consolidou essa posição ao longo das últimas décadas, particularmente no início dos anos 2000, quando buscou ampliar sua influência tanto na região quanto no cenário global. O BRICS surgiu, nesse contexto, como uma extensão natural dos esforços do Brasil em se projetar para além de suas fronteiras regionais (Cervo, 2015).

Reis *et al.* (2012) argumentam que a participação do Brasil no BRICS é um reflexo direto de sua busca por um papel mais assertivo na ordem mundial. Enquanto o Brasil sempre buscou liderar na América Latina, sua inserção no BRICS permitiu atuar em um patamar global, alinhando-se com outras potências emergentes que compartilham preocupações e desafios semelhantes, como o desenvolvimento sustentável, a reforma das instituições internacionais e a inovação tecnológica. O BRICS, portanto, proporcionou ao Brasil uma nova plataforma de atuação, onde suas ambições globais puderam ser articuladas de maneira mais efetiva.

Leite e Sousa (2014) destacam que o Brasil tem se beneficiado de sua participação no BRICS para projetar uma imagem de liderança responsável, ao mesmo tempo em que promove suas prioridades econômicas e políticas no cenário global. A busca por uma posição de destaque nas discussões sobre governança global, principalmente em fóruns multilaterais como o Grupo dos Vintes (G20) e a Organização das Nações Unidas (ONU), demonstra o comprometimento do Brasil com um papel de liderança global.

Em resumo, o Brasil, como membro fundador do BRICS, utiliza o bloco como uma ferramenta para consolidar sua posição de liderança regional na América Latina, ao mesmo tempo em que almeja uma maior projeção e influência no cenário global. Essa participação tem sido fundamental para reforçar o papel do Brasil como interlocutor central nas questões que envolvem a governança global e o desenvolvimento sustentável, consolidando sua relevância tanto no hemisfério sul quanto no sistema internacional como um todo. Por

consequente, para entender o impacto das orientações diplomáticas dos governos Temer e Jair Bolsonaro, foi realizado um resumo da política externa.

### **3.1 Governo Michel Temer (2016-2018): Um Resumo da Política Externa**

Desde a redemocratização do Brasil, a partir de 1984, o país caminhou em direção à construção de instituições políticas sólidas, da estabilidade econômica e de uma política externa capaz de projetá-lo como uma liderança emergente e de importante prestígio internacional. No entanto, esse cenário se modifica a partir da corrosão da governabilidade de Dilma Rousseff, em 2016, quando chega ao fim a era dos partidos trabalhistas na Presidência da República, em um processo de *impeachment* marcado por acusações de crime de responsabilidade, conhecidas como pedaladas fiscais. O governo da ex-presidenta Rousseff começou a declinar em 2013, quando surgiram as primeiras manifestações em relação ao aumento de passagens, culminando em escândalos de corrupção (Oliveira *et al.*, 2018).

Isso levou à substituição de Dilma Rousseff por Michel Temer, o seu vice-presidente, cujo partido político era o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A ascensão de Temer ao poder agravou uma crise econômica e política sem precedentes na história republicana do país, resultando em significativa desaceleração da política externa "altiva e ativa" que caracterizaram o período anterior (Oliveira *et al.*, 2018, p. 149).

O Brasil passou a ser governado por um modelo liberal em sua política econômica e comercial, conservador quanto às questões de política interna e profundamente fragilizado por denúncias de corrupção. Temer assumiu um governo "contaminado pela polarização ao protagonizar uma série de escândalos". De um lado, estavam apoiadores do *impeachment*, e de outro, aqueles que o consideravam um golpe. Para a sobrevivência de seu governo, era necessária a manutenção da coalizão no Congresso Nacional, visando a aprovação de reformas econômicas. No entanto, o governo Temer não conseguiu estabilizar o país, e sua baixa popularidade contribuiu para que seu mandato fosse visto com pouca legitimidade (Oliveira *et al.*, 2018). Essa conjuntura se agravou quando o próprio partido político de Temer (PMDB) também foi implicado em escândalos de corrupção (Oliveira *et al.*, 2018).

No cenário internacional, embora Dilma Rousseff e o então chanceler Mauro Vieira tenham evitado propagar a tese de golpe de Estado por receio de sanções econômicas, alguns países rapidamente manifestaram apoio a Dilma, como os membros da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA-TCP) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que adotaram uma posição de solidariedade à presidente eleita

constitucionalmente. A Organização dos Estados Americanos (OEA) considerou que a acusação de má gestão das contas públicas tinha caráter político (OEA, 2016) (Oliveira *et al.*, 2018). Portanto, a transição para um governo com viés parlamentarista inibiu ações externas do novo governo, expondo desafios ao novo ministro das Relações Exteriores, José Serra.

A política externa de Michel Temer foi marcada por pragmatismo econômico e uma tentativa de restaurar a confiança internacional no Brasil após a crise que culminou no impeachment de Dilma Rousseff. Temer assumiu em 2016, após um processo de intensa polarização, cuja legitimidade é questionada por setores da sociedade. Diferentemente de Rousseff, Temer buscou reformar a economia com viés ortodoxo (Silva, 2019).

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2020). Temer nomeia José Serra para Ministro das Relações Exteriores, cuja carreira é predominantemente política, em contraste com o corpo diplomático anterior - Celso Amorim, Antônio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Vieira. Nesse ínterim, o então ministro das Relações Exteriores, José Serra, demonstra desconhecimento acerca da composição do BRICS e é corrigido por um jornalista em rede nacional (TV Band, 2016), evidencia a fragilidade técnica e a falta de preparo de parte da diplomacia brasileira durante o governo Michel Temer. Em seu discurso de posse, Serra apresentou dez diretrizes para a política externa. A primeira preconizava uma diplomacia transparente e alinhada aos valores e interesses econômicos brasileiros, evitando influências ideológicas. A segunda era a defesa da democracia, liberdades e direitos humanos em qualquer país e regime. A terceira abordava o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental, reconhecendo a Amazônia. A quarta promovia soluções pacíficas para conflitos internacionais. A quinta enfatizava que o Brasil não ficaria restrito a iniciativas multilaterais apenas no âmbito da Organização Mundial do Comércio, como nos governos anteriores (BRASIL, 2020).

Outras diretrizes incluíam o fortalecimento das relações de comércio exterior, com foco em mercados tradicionais (Europa, Estados Unidos, Japão) e novos parceiros na Ásia, especialmente a China e a Índia, além da solidariedade Sul-Sul. Serra também destacou a necessidade de ampliar o intercâmbio com países do Mercosul e a Aliança para o Pacífico, visando acordos comerciais expansivos (Serra, 2016). Houve críticas à política externa do governo anterior, especialmente no que se refere à "diplomacia partidária" (Serra, 2016).

Além disso, o presidenciável do PSDB fez questão de demolir publicamente tudo o que considerava iniciativas diplomáticas do lulopetismo. Rejeitou a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança, chamando-a de “briga de cachorro grande”, minimizou o papel do BRICS e sinalizou mudanças no

posicionamento brasileiro frente ao conflito israelo-palestino, como forma de agradar setores da comunidade judaica e evangélica. (Casarões, 2021, p. 449).

A política de Temer se caracterizou pela ausência de objetivos estratégicos, com menos protagonismo internacional. O continente africano, antes um foco estratégico, foi relegado, e Serra optou por uma política de alinhamento ao bloco hegemônico internacional, influenciado por setores conservadores que viam a política externa anterior como partidária (Pennaforde, 2017). Temer também reduziu embaixadas em regiões de menor interesse econômico, o que foi visto como um erro estratégico, resultando em perda de espaços políticos importantes.

Segundo Mori (2018), o Presidente Michel Temer na cúpula do BRICS em Joanesburgo, na África do Sul, teve uma atuação menos ativa, refletindo a fragilidade na política interna do seu governo. Dessa forma, um governo enfraquecido e de baixa popularidade reduz sua influência em negociações. Temer foi o único líder do bloco a não se reunir bilateralmente com o Presidente da Rússia, Vladimir Putin, não houve encontros com Índia e países observadores. Entretanto, o Brasil conseguiu avanços no acordo para criação de um escritório do Banco do BRICS no país.

Apesar dos recuos, Temer buscou legitimação econômica para atrair investimentos, especialmente por meio do BRICS. Diferentemente de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que atribuíam peso político ao grupo, Temer priorizou o lado econômico, embora sem resultados efetivos (Silva, 2019). Seu governo focou em recuperação econômica, adotando austeridade e reformas para estabilizar as finanças públicas, mantendo compromisso com o BRICS como plataforma de cooperação econômica e para aumentar o peso do Brasil no cenário internacional. Nas reuniões do BRICS, Temer destacou a importância do grupo como resposta à crise de 2008 e para aprimorar a arquitetura financeira global, apesar dos desafios do protecionismo e do isolacionismo (Temer, 2018).

Em suma, Temer partiu de uma postura tradicional da diplomacia, manteve o discurso sobre defesa do comércio internacional baseado em multilateralismo, e da relevância da Organização Mundial do Comércio. Com o efeito do cenário doméstico, o presidente sofreu limitações políticas, a fragilidade política interna influenciou na sua capacidade de articulação internacional. Não teve iniciativas bilaterais concretas e acabou refletindo na ausência de encontros com líderes estratégicos.

### **3.2 Governo Jair Bolsonaro (2019-2022): Um Resumo da Política Externa**

A política externa do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) representa um momento de inflexão na diplomacia brasileira:

Bolsonaro colocou um grupo coeso e alinhado à ideologia de extrema direita para conduzir a diplomacia brasileira. Nomeada como “Troika antiglobalista” formada pelo chanceler Ernesto Araújo, pelo assessor internacional da presidência, Felipe Martins, e pelo deputado e filho do presidente Eduardo Bolsonaro. Sob a influência intelectual e autoproclamado filósofo e guru informal do Olavo Carvalho (Winter). As ideias dessas três figuras foram responsáveis pela maior ruptura diplomática na história do Brasil desde o início da República (Casarões, 2021, p. 456).

Em contraste com o histórico de pragmatismo e multilateralismo da política externa brasileira, Bolsonaro optou por uma postura ideologicamente conservadora, com um alinhamento norte-americano e a figura do então Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. Esse alinhamento teve um impacto direto nas relações do Brasil com outras potências globais, particularmente com a China e os membros do BRICS, gerando um cenário de ambiguidade no posicionamento brasileiro dentro do bloco. Tais aspectos contribuíram para uma diplomacia marcada por polêmicas e para o afastamento do país em questões globais, refletindo uma postura de distanciamento nas agendas multilaterais, especialmente em temas como o meio ambiente e direitos humanos (Silva; Holleben, 2022).

Desde o início de seu mandato, Bolsonaro e seu ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, deram sinais claros de que a política externa seria orientada por uma perspectiva ideológica conservadora, inspirada em valores alinhados à direita política e ao "Ocidente Cristão" (Araújo, 2019). Esse ideário conservador fundamentou a aproximação entre Brasil e Estados Unidos, considerada a principal aliança estratégica do governo Bolsonaro. A relação próxima com os EUA não se limitou a uma afinidade pessoal com Trump, mas estendeu-se a áreas estratégicas como comércio, defesa e políticas anti-China, reforçando a dependência em relação a Washington (Smith, 2020).

O governo Bolsonaro implementou uma política de alinhamento automático com os EUA, o que representa uma ruptura com o tradicional pragmatismo que caracterizava a diplomacia brasileira. Esse alinhamento explícito trouxe ao Brasil benefícios pontuais, como o apoio norte-americano à candidatura brasileira na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o acordo de uso da base de Alcântara (Valdez, 2020). No entanto, críticos apontam que essa dependência também expôs o Brasil a um papel

subserviente nas relações internacionais, afastando o país de aliados tradicionais e reduzindo sua autonomia estratégica em prol de uma agenda voltada para interesses externos.

EUA e China têm grande influência na política doméstica do país. Enquanto a China se tornou o maior parceiro comercial e o segundo maior investidor, os EUA têm larga influência política e cultural, sendo o segundo parceiro comercial e primeiro investidor direto no Brasil. Qualquer opção (pró-China) ou (pró-EUA) acarretará grandes perdas econômicas internas, sem contar a reação negativa que a potência perdedora poderá ter em relação ao Brasil (Kalout; Guimarães, 2022, p.9).

No que diz respeito às relações com a China, o governo Bolsonaro adotou uma postura ambivalente. Apesar da China ser o principal parceiro comercial do Brasil, a retórica do governo frequentemente incluía críticas à influência chinesa, questionando a expansão econômica e a presença do país asiático na América Latina. Ernesto Araújo, em particular, via a China como uma ameaça ao Ocidente, definindo-a como um adversário ideológico (Araújo, 2019). No entanto, a dependência econômica do Brasil em relação à China para exportações de *commodities*, como soja e minério de ferro, forçou o governo a adotar um pragmatismo contraditório, mantendo relações comerciais enquanto criticava publicamente o governo chinês principalmente por meio de insinuações ideológicas e postagens nas redes sociais (Senra, 2019).

Durante a pandemia do COVID -19, o Presidente Jair Bolsonaro pressupõe que a China poderia ter criado o novo coronavírus em laboratório, sugerindo uma guerra química, esse comunicado gerou tensões políticas com o governo chinês, comprometendo o fornecimento de insumos para a produção da vacina no Brasil (Veja, 2021). Em encontros com a comunidade internacional, incluindo cúpulas do BRICS, ficaram evidentes as críticas ao governo chinês. O presidente durante a Cúpula do BRICS realizada em Brasília, criticou a falta de direcionamento do volume de investimentos recebidos pelo Brasil do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), e defendeu mais equilíbrio nos financiamentos visto que, a China lidera os financiamentos do NBD (Globo, 2019). Em suma na participação virtual do presidente brasileiro na 12ª Cúpula do BRICS e na reunião do G20, surpreendeu ao prometer expos uma lista de países que importam madeira ilegal da Amazônia, incluindo a China (Jornal da USP, 2022).

A posição ambígua do Brasil em relação ao BRICS reflete as tensões ideológicas internas da política externa bolsonarista. Embora o BRICS seja uma plataforma essencial para a projeção do Brasil como potência emergente, o governo Bolsonaro evitou explorar

plenamente o potencial do bloco. Por um lado, a diplomacia brasileira demonstrou interesse em manter as relações econômicas, especialmente com a China e a Índia, mas por outro lado, o viés ideológico conservador afastou o país de um engajamento ativo no BRICS, visto pelo governo como um agrupamento com inclinações antiocidentais (Carvalho, 2019).

No âmbito do BRICS, o Brasil manteve uma posição periférica durante o governo Bolsonaro, com uma diplomacia mais focada no retorno econômico do que em uma participação estratégica. Embora participasse das cúpulas e iniciativas do bloco, o Brasil apresentou pouco protagonismo, refletindo uma postura quase secundária em discussões relevantes, como a cooperação em saúde pública e a ampliação de investimentos no Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). Essa atitude distante contrasta fortemente com o papel mais assertivo e colaborativo desempenhado pelo Brasil nos governos anteriores, como os de Lula e Dilma Rousseff (Carvalho, 2019).

Outro aspecto marcante da política externa de Bolsonaro foi o distanciamento do Brasil em questões globais de interesse coletivo, especialmente nas áreas ambiental e de direitos humanos. A postura do governo em relação ao desmatamento na Amazônia e o enfraquecimento das políticas de proteção ambiental despertaram críticas internacionais, especialmente da União Europeia e organizações não governamentais (Nascimento; Torres, 2022). O Brasil se afastou dos fóruns internacionais sobre clima, como o Acordo de Paris, e minimizou a importância das mudanças climáticas em suas políticas públicas, o que prejudicou sua imagem internacional (Knoblauch, 2020).

Na área de direitos humanos, o Brasil sob Bolsonaro adotou uma postura contrária às recomendações de organismos internacionais, incluindo as Nações Unidas. O governo rejeitou, por exemplo, resoluções que condenavam abusos de direitos humanos em outros países, justificando tal postura sob a égide da não intervenção em assuntos internos de Estados soberanos (Boechat, 2020). Esse distanciamento resultou em uma crescente isolamento do Brasil nos fóruns multilaterais, onde o país tradicionalmente defendia direitos humanos e políticas de cooperação.

Em resumo, a política de alinhamento com os EUA e a postura conservadora de Bolsonaro na política externa geraram um desgaste significativo para a imagem do Brasil no cenário internacional. Embora o governo tenha buscado vantagens econômicas com sua proximidade com Washington, o país perdeu influência em fóruns multilaterais e comprometeu suas relações com países emergentes. As críticas ao Brasil no que diz respeito à sua gestão ambiental e a postura passiva no BRICS expuseram o país a sanções comerciais e isolamentos diplomáticos (Borges; Baquero, 2019).

Por fim, a política externa do governo Bolsonaro foi marcada por uma abordagem ideológica conservadora, um alinhamento com os EUA e uma postura ambivalente em relação ao BRICS e à China. Essa orientação resultou em uma série de desafios, incluindo o distanciamento de agendas globais e a perda de protagonismo em fóruns multilaterais. A diplomacia de Bolsonaro trouxe ao Brasil um papel mais limitado no cenário internacional, evidenciando as tensões entre os interesses econômicos e a ideologia conservadora que guiou sua administração.

### 3.3. Análise da eficiência diplomática dos governos Temer e Jair Bolsonaro

Como supracitado, o propósito dessa seção é analisar a eficiência da política externa dos governos Temer e Jair Bolsonaro. Os dados foram coletados da plataforma Política Externa em Números (POLEN) do Instituto de Relações Internacionais da (USP), que oferece uma análise quantitativa da eficiência diplomática brasileira ao longo dos anos. A plataforma faz uma avaliação da relação de recursos investidos e os resultados obtidos, com o objetivo de entender a atuação do Brasil no exterior. Nesse sentido, foram analisados os gastos federais em política externa, no ano dos governos Temer (2016- 2018) e o Bolsonaro (2019 - 2022), a soma da convergência em arranjos multilaterais fora da América Latina, soma da convergência em arranjos regionais e a soma dos acordos bilaterais realizados pelo Brasil para identificar o engajamento brasileiro nesse período.

**TABELA 1 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA EFICIÊNCIA DIPLOMÁTICA**

| <b>GOVERNO TEMER</b> |                        |                    |                    |                             |
|----------------------|------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------|
| Ano                  | Arranjos Multilaterais | Arranjos Regionais | Acordos Bilaterais | Gastos Federais com Viagens |
| 2016                 | 3                      | 12                 | 91                 | 21.670.030                  |
| 2017                 | 4                      | 12                 | 105                | 34.815.390                  |
| 2018                 | 3                      | 11                 | 94                 | 17.514.810                  |
| <b>TOTAL:</b>        | <b>10</b>              | <b>35</b>          | <b>290</b>         | <b>74.000.230</b>           |

Fonte: Política Externa em Números (POLEN) - USP, dados dos anos 2016,2017,2018.

TABELA 2 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA EFICIÊNCIA DIPLOMÁTICA.

| GOVERNO BOLSONARO |                        |                    |                   |                           |
|-------------------|------------------------|--------------------|-------------------|---------------------------|
| Ano               | Arranjos Multilaterais | Arranjos Regionais | Acordo Bilaterais | Gasto Federal com Viagens |
| 2019              | 3                      | 12                 | 68                | 25.091.840                |
| 2020              | 3                      | 12                 | 17                | 23.538.580                |
| 2021              | 3                      | 12                 | 33                | 44.705.230                |
| 2022              | 3                      | 11                 | 10                | 4.319.660                 |
| TOTAL:            | 12                     | 47                 | 128               | 97.655.310                |

Fonte: Política Externa em Números (POLEN) - USP, dados dos anos 2019,2020,2021,2022.

Primeiramente, é importante ressaltar, que a análise parte de uma ótica da eficiência da atuação diplomática dos governos de Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022) com enfoque no ano, gastos federais, arranjos multilaterais fora da América Latina, arranjos regionais e bilaterais, sendo notório diferenças tanto em termos qualitativos quanto quantitativos no protagonismo internacional brasileiro.

No governo Temer, foi possível observar uma estratégia diplomática mais presente especialmente em 2017, ano de maior relevância internacional, com R\$ (34.815.390,00) em gastos com viagens ao exterior, e a assinatura de quatro acordos multilaterais fora da América Latina, e 105 acordos bilaterais firmados, o ano que representou o ápice do protagonismo diplomático do governo Temer, evidenciado pelo maior número de compromissos e acordos internacionais. Esse período foi marcado por tentativas de reposicionar o Brasil no sistema internacional, principalmente após o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, com o objetivo de reforçar alianças com parceiros internacionais. Em contrapartida, 2018 foi o ano de menor engajamento diplomático, coincidente com o encerramento de seu mandato.

No entanto, Jair Bolsonaro teve um posicionamento instável e contraditório em relação à construção da política externa. Em 2021 houve o maior gasto com viagens internacionais, resultando em um total de (R\$44.705.230,00), esses dados não refletem uma política internacional coesa, pois no terceiro ano de governo, Bolsonaro teve o maior volume de movimentações diplomáticas e maior gasto federal com viagens ao exterior, ainda que, sua gestão tenha colocado a política externa em segundo plano, quando não se teve um número efetivo de arranjos multilaterais, arranjos regionais e acordos bilaterais. No último ano de governo, a participação diplomática do Brasil foi consideravelmente reduzida, com apenas

R\$4.319.660,00 em gastos, evidenciando um declínio expressivo da atuação diplomática brasileira.

O governo Temer demonstrou maior aderência à tradição diplomática brasileira, reflete na soma das movimentações diplomáticas em três anos de governo, resultou 10 arranjos multilaterais, 37 arranjos regionais, 290 acordos bilaterais e (74.000.230) em gastos federais com viagens ao exterior. Enquanto que, no governo Bolsonaro em quatro anos, tiveram 12 arranjos multilaterais, 47 arranjos regionais, 128 acordos bilaterais e (97.655.310) em gastos federais com viagens ao exterior, evidenciando maiores gastos e menor protagonismo no cenário internacional. Além disso, a política externa de Bolsonaro rompeu com várias ordens históricas da política externa do país, optando por alianças pontuais e ideologizadas, o que comprometeu a continuidade de arranjos multilaterais e regionais. Portanto, conclui-se que, do ponto de vista comparativo, o governo Temer apresentou uma política externa mais coesa e alinhada ao posicionamento tradicional do Brasil no sistema internacional. O governo Bolsonaro, por sua vez, teve uma atuação marcada por retração diplomática, especialmente evidente no último ano de mandato, consolidando uma imagem de reduzido engajamento internacional.

#### **4. UMA ANÁLISE SOBRE O POSICIONAMENTO DO BRASIL NO BRICS NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

A participação do Brasil no BRICS, tem sido uma estratégia fundamental para a projeção do país no cenário internacional, especialmente nas administrações de Michel Temer e Jair Bolsonaro. No entanto, essas duas gestões apresentaram posturas bastante distintas em relação ao BRICS, marcadas pela ausência de liderança e pelo distanciamento de uma diplomacia ativa e propositiva (Landim; Kasznar, 2019).

Durante o governo de Michel Temer, o Brasil enfrentou uma profunda crise econômica e política. Essa situação resultou em uma redução significativa da influência do Brasil no BRICS. A política externa de Temer foi caracterizada por um pragmatismo econômico que, embora buscasse restaurar a confiança internacional, carecia de um direcionamento estratégico claro. O governo priorizou a recuperação econômica, focando em reformas que visavam estabilizar as finanças públicas, mas a falta de legitimidade e popularidade de sua gestão comprometeu sua capacidade de atuação no bloco (Carvalho, 2019).

A gestão de Temer também se deparou com preocupações internas, como a polarização política e os escândalos de corrupção, que impactaram a percepção do governo

tanto nacional quanto internacionalmente. Ao tentar manter a coalizão no Congresso Nacional para aprovar reformas, o governo de Temer se mostrou incapaz de articular uma política externa robusta que pudesse reafirmar a posição do Brasil como líder entre os países em desenvolvimento. Nesse contexto, o BRICS foi visto mais como uma plataforma de cooperação econômica do que como um veículo de afirmação política, refletindo uma postura menos proativa do Brasil em sua interação com os demais membros do bloco (Carvalho, 2019). Além disso, o governo de Temer não conseguiu dar continuidade ao enfoque mais expansivo e inclusivo que caracterizou as administrações anteriores. A ausência de objetivos estratégicos em sua política externa resultou em um Brasil que perdeu terreno em áreas como a cooperação em saúde pública e investimentos no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). O foco no lado econômico, em detrimento da dimensão política, fez com que o país se afastasse de um protagonismo significativo no BRICS, refletindo uma gestão que priorizava a resolução de crises internas sobre a construção de parcerias externas (Oliveira; Pennaforte; Martins, 2019).

Por outro lado, o governo de Jair Bolsonaro, que se iniciou em 2019, trouxe uma mudança radical na abordagem da política externa brasileira. Adotou uma postura ideologicamente conservadora e um alinhamento explícito aos Estados Unidos, o que resultou em uma ruptura com a tradição de pragmatismo que caracterizou a diplomacia brasileira. Esse alinhamento trouxe algumas vantagens pontuais, mas também expôs o Brasil a um papel subserviente nas relações internacionais, especialmente em sua relação com o BRICS, onde o país teve dificuldade em articular uma presença significativa (Carvalho, 2019).

A ambiguidade do Brasil em relação ao BRICS durante o governo Bolsonaro reflete a tensão entre interesses econômicos e a ideologia conservadora da administração. Embora o Brasil tenha continuado a participar das cúpulas do BRICS e a manter relações comerciais com países como China e Índia, sua diplomacia ficou marcada por um distanciamento em relação a uma participação ativa nas agendas do bloco. Isso se evidenciou pela falta de um papel de liderança nas discussões sobre cooperação em saúde pública e desenvolvimento sustentável, temas que antes eram centrais na atuação brasileira no BRICS (Oliveira; Pennaforte; Martins, 2019).

A política externa de Bolsonaro também se distanciou de questões globais críticas, como o meio ambiente e direitos humanos, áreas em que o Brasil tradicionalmente teve um papel ativo. As políticas do governo, especialmente em relação ao desmatamento da Amazônia e à gestão de direitos humanos, geraram críticas internacionais e resultaram em uma imagem negativa do Brasil em fóruns multilaterais. Essa abordagem não apenas

prejudicou a reputação do país, mas também dificultou sua capacidade de influenciar as discussões dentro do BRICS, onde questões ambientais e sociais estão cada vez mais em pauta (Carvalho, 2019). A combinação da ideologia conservadora de Bolsonaro e a sua dependência em relação aos Estados Unidos resultou em um desgaste significativo da posição do Brasil no cenário internacional. O governo priorizou uma agenda que visava fortalecer laços com Washington, em detrimento de uma atuação mais autônoma e diversificada no BRICS. Como resultado, o Brasil se viu em uma posição periférica dentro do bloco, participando de cúpulas e iniciativas, mas sem o protagonismo que outrora caracterizaram sua atuação nas relações internacionais (Carvalho, 2019).

Para embasar a análise, recorre-se a Teoria das Unidades de Decisão em Política Externa, proposta por Charles Hermann (1990), que oferece uma estrutura para entender como os governos formulam suas políticas externas com base em fatores domésticos e internacionais. A aplicação da teoria de Hermann ajuda a entender essas transições nas políticas externas, evidenciando como fatores internos, como a legitimidade política e as ideologias dos governantes, impactam as decisões e, conseqüentemente, o posicionamento do Brasil em foros internacionais. Durante o governo de Michel Temer, essa teoria se manifestou para fortalecer a posição do Brasil no BRICS, em um período de instabilidade política e necessidade de recuperação econômica (Hermann, 1990). A administração de Temer buscou reorientar a política externa para atrair investimentos e estabelecer relações comerciais, especialmente com a China, o que refletiu uma estratégia de legitimação e fortalecimento do governo frente à crise.

Com a transição para o governo de Jair Bolsonaro, a política externa brasileira sofreu uma mudança radical. A abordagem passou a se alinhar com os interesses dos Estados Unidos, resultando em uma diminuição do engajamento do Brasil no BRICS. As decisões tomadas sob a administração de Bolsonaro foram influenciadas por uma ideologia conservadora que priorizava relações bilaterais em detrimento da cooperação multilateral. Esse desvio na estratégia levou a um distanciamento significativo do Brasil em relação aos demais membros do bloco, o que levantou preocupações sobre a perda de influência e oportunidades no cenário internacional. Enquanto o governo Temer procurava consolidar sua presença no BRICS como uma forma de recuperação econômica e diplomática, o governo Bolsonaro optou por uma estratégia que priorizava a aliança com os Estados Unidos, resultando em um enfraquecimento do papel do Brasil dentro do bloco. Essa dinâmica ressalta a necessidade de uma política externa estável e coerente para garantir que o Brasil

mantenha sua relevância no contexto global e nas discussões sobre desenvolvimento e cooperação internacional.

Em suma, o Brasil, sob as administrações de Michel Temer e Jair Bolsonaro, experimentou um declínio na sua influência e liderança no BRICS, devido à falta de uma política externa coesa e à ausência de um engajamento proativo. A transição de uma gestão marcada por crises internas e uma política econômica pragmática para uma abordagem ideológica conservadora, caracterizada por alinhamentos externos, resultou em um papel mais limitado para o Brasil no bloco. O país, que antes buscava se afirmar como uma potência emergente, agora enfrenta o desafio de reconstruir sua imagem e influência no contexto internacional, especialmente em plataformas como o BRICS.

## 5. CONCLUSÃO

O BRICS, um agrupamento que inclui Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, tem sido uma plataforma fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico e da cooperação internacional entre países emergentes. Nos últimos anos, o BRICS passou por um processo significativo de ampliação, com a entrada de novos membros que reforçaram seu peso político e econômico no cenário internacional. A partir de 1º de janeiro de 2024, quatro países foram oficialmente incorporados ao grupo: Egito, Etiópia, Irã e Emirados Árabes Unidos. No ano seguinte, em janeiro de 2025, a Indonésia tornou-se o décimo membro pleno do bloco, consolidando-se como um ator estratégico dentro da coalizão. A participação do Brasil nesse bloco, no entanto, foi marcada por mudanças significativas entre os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, refletindo a instabilidade política interna e a reorientação da política externa brasileira.

Durante o governo de Michel Temer (2016-2018), o Brasil buscou reforçar sua posição dentro do BRICS, evidenciando um comprometimento com a agenda de cooperação multilateral. Este período foi caracterizado por uma tentativa de restabelecer os laços com os países do bloco, principalmente após a crise política que levou ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. A administração de Temer viu no BRICS uma oportunidade para revitalizar a economia brasileira, focando na atração de investimentos estrangeiros e na ampliação do comércio com os membros do bloco, especialmente com a China, que é um dos principais parceiros comerciais do Brasil.

A estratégia de Temer incluiu não apenas a cooperação econômica, mas também a discussão de temas globais como mudança climática e segurança alimentar. A participação do

Brasil nas cúpulas do BRICS durante seu governo visou solidificar essa agenda e demonstrar que o país estava disposto a contribuir para a governança global, ao mesmo tempo que buscava recuperar a confiança dos investidores internacionais. Esse período foi, portanto, marcado por um esforço deliberado para posicionar o Brasil como um interlocutor respeitado no cenário internacional. Entretanto, a ascensão de Jair Bolsonaro em 2019 trouxe uma mudança drástica nessa abordagem. O novo governo adotou uma política externa mais alinhada com os interesses dos Estados Unidos, enfatizando relações bilaterais em detrimento das alianças multilaterais. Esse alinhamento automático com Washington resultou em uma diminuição do foco nas relações com os outros países do BRICS, levando a uma preocupação crescente sobre a relevância do Brasil dentro do bloco.

Bolsonaro e sua administração frequentemente manifestam um desinteresse pelas dinâmicas do BRICS, com ênfase na redução da burocracia e na facilitação do comércio com os EUA, ao invés de engajamento em discussões sobre desenvolvimento sustentável e outras questões que são centrais para os interesses dos países do BRICS. Isso causou um distanciamento não apenas entre o Brasil e seus parceiros no bloco, mas também entre o Brasil e a própria agenda de desenvolvimento global, que o BRICS procurava promover.

As consequências dessa mudança de postura foram notáveis. O Brasil, uma vez considerado um dos líderes emergentes dentro do BRICS, passou a ser visto como um país que se distanciava dos princípios de cooperação e solidariedade que fundamentam a aliança. A falta de engajamento do governo Bolsonaro nas cúpulas do BRICS e a ausência de uma agenda clara para o bloco indicam uma descontinuidade em relação aos esforços de seus antecessores para fortalecer as relações entre os membros. Essa descontinuidade teve repercussões significativas na capacidade do Brasil de influenciar as discussões sobre políticas globais que afetam diretamente sua economia e sociedade.

Além disso, a alteração na política externa brasileira refletiu um enfraquecimento da posição do Brasil em foros internacionais mais amplos, incluindo a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). O país, que antes buscava se apresentar como uma voz forte dos países em desenvolvimento, viu sua influência se esvaír sob a nova liderança, resultando em um cenário onde o Brasil não apenas se distanciou do BRICS, mas também se isolou de outras iniciativas multilaterais importantes.

A reorientação da política externa brasileira sob Bolsonaro também trouxe implicações econômicas. Com a priorização de uma agenda mais voltada para os interesses dos EUA, o Brasil perdeu a oportunidade de diversificar suas parcerias econômicas e de se beneficiar do crescimento das economias emergentes representadas pelo BRICS. O

desinteresse em fortalecer os laços com os países do bloco pode ter um custo econômico considerável para o Brasil, especialmente em um cenário global onde as relações comerciais estão se tornando cada vez mais complexas e interdependentes. Por outro lado, a política externa de Bolsonaro também recebeu críticas tanto dentro quanto fora do Brasil. Especialistas argumentam que a postura do governo em relação ao BRICS e a outros organismos multilaterais não apenas compromete a imagem do Brasil no exterior, mas também reduz as oportunidades de colaboração que poderiam ter ajudado a enfrentar os desafios globais contemporâneos, como as mudanças climáticas e a desigualdade econômica.

Em conclusão, a alternância de posturas nos governos de Temer e Bolsonaro ressalta a importância de uma política externa estável e coesa. A experiência do Brasil no BRICS durante esses dois mandatos mostra que a política externa não deve ser influenciada apenas por interesses imediatos, mas deve considerar as relações de longo prazo que podem proporcionar benefícios substanciais para o país. A restauração da posição do Brasil no BRICS e em outras plataformas internacionais exigirá uma reavaliação das prioridades de política externa, com foco na construção de alianças estratégicas que possam contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil no século XXI.

Essa análise destaca que a reintegração do Brasil em uma agenda mais cooperativa no BRICS não é apenas desejável, mas necessária para garantir que o país mantenha sua relevância e influência no cenário internacional. O futuro da política externa brasileira, portanto, deve estar ancorado em uma visão que priorize a diplomacia multilateral e a solidariedade entre nações, com a compreensão de que a colaboração é essencial para enfrentar os desafios globais contemporâneos.

Destaca-se, por fim, que o Brasil, como um dos fundadores do BRICS, sempre teve um papel de protagonista nas discussões sobre o futuro do desenvolvimento global e a governança internacional. Sua vasta extensão territorial, rica biodiversidade e diversidade cultural posicionam o país como um líder natural entre as nações em desenvolvimento. O fortalecimento da posição do Brasil no BRICS é crucial não apenas para o país, mas também para a legitimidade do bloco, que visa contrabalançar as influências das potências tradicionais como os Estados Unidos e a União Europeia. A relevância do Brasil nesse contexto está ligada à sua capacidade de articular as demandas de países emergentes, promovendo uma agenda que prioriza o desenvolvimento sustentável e a cooperação internacional. Ao manter essa posição de liderança, o Brasil não só contribui para um mundo mais multipolar e equitativo, mas também garante que sua voz e interesses sejam respeitados nas discussões globais que moldam o futuro do nosso planeta.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Líderes do BRICS oficializam criação do Novo Banco de Desenvolvimento. 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-07/lideres-do-brics-oficializam-criacao-do-novo-banco-de-desenvolvimento>. Acesso em: 27 out. 2024.

AMORIM, Celso. *Teoria e prática da política externa brasileira*. São Paulo: Contexto, 2010.

ARAÚJO, Ernesto. Ideologia e valores na diplomacia brasileira. *Política Externa Brasileira*, v. 12, n. 3, p. 45-60, 2019.

ASSOCIATED PRESS. Indonésia é admitida no bloco BRICS de nações em desenvolvimento. *AP News*, 6 jan. 2025. Disponível em: <https://apnews.com/article/c05b0c8e2ae493f9046479e62a45d8fa>. Acesso em: 07 jun. 2025.

BARBOSA, Rubens. Falas de Bolsonaro em reuniões com líderes globais causam polêmica. *Jornal da USP*, São Paulo, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/falas-de-bolsonaro-em-reunioes-com-lideres-globais-causam-polemica/>. Acesso em: 15 maio 2025.

BAND. Serra se enrola ao citar países do BRICS e é corrigido por um jornalista. *YouTube*, 22 mar. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VfUj4TZVr1g>. Acesso em: 07 jun. 2025.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. BRICS – Novo Banco de Desenvolvimento. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, 2016.

BOECHAT, Bruno. 50 anos depois, Brasil volta a ser alvo sistemático de denúncias internacionais por violações de direitos humanos. *El País Brasil*, 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-10/50-anos-depois-brasil-volta-a-ser-alvo-sistemático-de-denúncias-internacionais-por-violacoes-de-direitos-humanos.html>. Acesso em: 30 out. 2024.

BORDIN, Bruna B.; PERRONE, Cláudio. Divergências e convergências no BRICS: um estudo das relações internas. *Conjuntura Austral*, v. 10, n. 49, p. 23-41, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/conjuntura/article/view/2829>. Acesso em: 30 out. 2024.

BORGES, André; BAQUERO, Marcello. Sub Nacionalismo e política externa: uma análise da atuação do governo gaúcho em suas relações com o Cone Sul. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 52, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/rTCrZ3gHfM5FjHmzd48MLYN/>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. HISTÓRIA DO BRICS. Brasil: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/reuniao-do-brics-2023/historia-do-brics>. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. História do BRICS. Portal Gov.br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/reuniao-do-brics-2023/historia-do-brics>. Acesso em: 30 out. 2024

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Declaração de Joanesburgo II. Sandton, Gauteng, África do Sul, BRICS, 23 de agosto de 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/declaracao-de-j-oanesburgo-ii-sandton-gauteng-africa-do-sul-23-de-agostode-2023](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/declaracao-de-j-oanesburgo-ii-sandton-gauteng-africa-do-sul-23-de-agostode-2023). Acesso em: 29 out. 2024.

CARVALHO, André de Oliveira; MOTA, Roberto Siqueira da. A construção de um sistema de governança global e a inserção do Brasil no BRICS. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 12, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revista.uepb.edu.br/REI/article/view/2829>. Acesso em: 30 out. 2024.

CARVALHO, José Daniel. A ascensão do Brasil no sistema internacional e o BRICS. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 1, 2014, p. 28-48.

CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2015.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: UnB, 2002.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SANTOS, Priscilla Camargo. A Interdependência Complexa e a Questão dos Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Direito*, vol. 12, n. 2, 2016. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1584/1052>. Acesso em 30 out. 2024.

CORNETET, K. Os BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2014.

COSTA SILVA, Álvaro Vicente. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 23-41, jan./mar. 2019.

FONSECA JR., Gelson. *Diplomacia e política externa no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. *BRICS: Estudos e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: [https://funag.gov.br/loja/download/1126-BRICS-Estudos\\_e\\_Documentos.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/1126-BRICS-Estudos_e_Documentos.pdf). Acesso: 15 de mar. 2025

HERMANN, Charles. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v.34, n.1, 1990.

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Interdependência complexa. *Relações Exteriores*, [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/glossario/interdependencia-complexa/>. Acesso em: 29 de mai. 2025.

JIMÉNEZ, Alejandro Jesús Palacios. The Role of South Africa in BRICS. *African Journal of Political Science*, v. 14, n. 1, p. 45-60, 2019. Disponível em: [https://www.unav.edu/documents/16800098/17755721/DT-01-2019\\_South-Africa\\_ENG+%281%29.pdf](https://www.unav.edu/documents/16800098/17755721/DT-01-2019_South-Africa_ENG+%281%29.pdf). Acesso em: 27 out. 2024.

KALOUT, Hussein e GUIMARÃES, Feliciano de Sá. Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver. *CEBRI-Revista*, n. 4, 2022 Tradução. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/75/89>. Acesso em: 16 mai. 2025.

KEOHANE, Robert O. "Introduction". In: NYE, Joseph S.; DONAHUE, John D. (ed.). *Governance in a Globalizing World*. Washington DC: Brookings Press, 2000.

KNOBLAUCH, Christian. Ex-potência climática? Brasil se afasta cada vez mais de metas do Acordo de Paris. *DW Brasil*, 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ex-pot%C3%Aancia-clim%C3%A1tica-brasil-se-afasta-cada-vez-mais-de-metas-do-acordo-de-paris/a-55910741>. Acesso em: 30 out. 2024.

LANDIM, Alexandre Lacerda; KASZNAR, Istvan Karoly. A inserção dos países emergentes na política global: uma análise do BRICS e suas perspectivas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/e37abc19-41ac-4ed4-96fb-adbb78c7e77b>. Acesso em: 30 out. 2024.

LEITE, Iara Costa; SOUSA, Mariana. A inserção do Brasil nos BRICS e o novo padrão de governança global. *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, 2014.

MEENA, Krishnendu. BRICS: uma explicação em geografia crítica. *BBC News*, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50332657>. Acesso em: 01 nov. 2024.

MELO, Karine. Temer defende a OMC mais atuante contra o protecionismo. *Agência Brasil*, Brasília, 30 nov. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-11/temer-defende-omc-mais-atuante-contra-o-protecionismo>. Acesso em: 19 mar. 2025.

MILLANI, Carlos R. PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jan./jun. 2013.

MORI, Letícia. Em fim de governo, Temer tem dificuldades em usar Brics para melhorar imagem. *BBC News Brasil*, 27 jul. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44978742>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MOREIRA, Assis. Bolsonaro preside encontro dos Brics no Japão e diz que protecionismo provoca tensões. *O Globo*, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-preside-encontro-dos-brics-no-japao-diz-que-prot-eccionismo-provoca-tensoes-23770061>. Acesso em: 15 mar. 2025.

NASCIMENTO, Victor de Matos; TORRES, Mariana Ferreira. O Brasil no Regime Internacional sobre a Mudança do Clima: uma análise sobre o governo Bolsonaro. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, SP, v. 11, n. 3, p. 406–430, 2022. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12468..> Acesso em: 31 out. 2024.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: Senac, 2001.

O GLOBO. BRICS: Bolsonaro diz que seu governo tem os olhos no mundo, mas Brasil vem em 1º lugar. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/brics-bolsonaro-diz-que-seu-governo-tem-os-olhos-no-mundo-mas-brasil-vem-em-1-lugar-1-24080827>. Acesso em: 15 mar. 2025.

OLIVEIRA, Fabiana de; PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos Antonio Fávaro. O BRICS e a nova governança global: implicações para a política externa brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 62, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/download/144462/138812/287418>. Acesso em: 30 out. 2024.

OLIVEIRA, Fabiana de; PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos Antônio Fávaro. Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise sobre a política externa brasileira. *Revista de Estudios Brasileños*, v. 5, n. 9, 2018. Disponível em: <https://reb.universia.net/article/download/3450/2522>. Acesso em: 01 nov. 2024.

PAIK, Rocio. Ampliação do BRICS é crucial na consolidação de uma nova ordem mundial, avalia politólogo. *Opera Mundi*, 2024. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/ampliacao-do-brics-e-crucial-na-consolidacao-de-uma-nova-ordem-mundial-avalia-politologo/>. Acesso em: 30 out. 2024.

PENNAFORTE, Charles. A Política Externa Brasileira Pós-Impeachment: Mudança ou Estagnação? XVI Congresso Internacional de Mercado. Integração Regional em Tempos de Crise: Políticos e Dilemas Teóricos. Setembro de 2017, UFBA, Salvador.

REIS, Rossana Rocha et al. *Brasil, o novo poder global*. São Paulo: Perspectiva, 2012.

RIBEIRO, Elton Jony Jesus; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. DeBRICaBRICS: Como a África do Sul ingressou em um clube de gigantes. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, jan./abr. 2015, p. 255-287.

RIBEIRO, Feliu P. PÓLEN (v1.01) [conjunto de dados]. Zenodo, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14015246>. Também disponível em: <http://polen.iri.usp.br>. Acesso em: 15 fev. 2025.

SENRA, Ricardo. Um ano após reclamar que China 'compraria o Brasil', Bolsonaro quer vender estatais e commodities em visita a Xi Jinping. *BBC News Brasil*, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50161509>. Acesso em: 30 out. 2024.

SERRA, José. Discurso de posse. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-e-exteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse>. Acesso em: 11 out. 2024.

SILVA, André Luiz Reis da; HOLLEBEN, Raquel de. De Lula a Bolsonaro: rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003-2020). *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, MS, v. 11, n. 22, p. 200-226, 2022.

STIGLITZ, J. E. *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*. W.W. Norton & Company, 2012. Disponível em: <https://www.example.com>. Acesso em: 27 out. 2024.

STUENKEL, Oliver. *Os BRICS e o futuro da ordem global*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

TEMER, Michel. Discurso do Presidente Michel Temer na reunião dos BRICS, Buenos Aires, 30 de novembro de 2018. Disponível em: <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-michel-temer-na-reuniao-dos-brics-buenos-aires-30-de-novembro-de-2018>. Acesso em: 11 out. 2024.

THORSTENSEN, Vera; ARIMA JR., Mauro Kiithi.. *O Brasil e o modelo de governança da OCDE*. Centro de Conhecimento e Gestão da Inovação, Fundação Getulio Vargas, 2024. Disponível em: [https://ccgi.fgv.br/sites/default/files/2024-05/o\\_brasil\\_e\\_o\\_modelo\\_de\\_governanca\\_da\\_ocde\\_v9.pdf](https://ccgi.fgv.br/sites/default/files/2024-05/o_brasil_e_o_modelo_de_governanca_da_ocde_v9.pdf). Acesso em: 30 out. 2024.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. Alinhamento automático com os EUA é contraproducente para o Brasil. Sul21, 2020. Disponível em: <https://sul21.com.br/opinioao/2020/08/alinhamento-automatico-com-os-eua-e-contraproducent-e-para-o-brasil-por-robson-coelho-cardoch-valdez/>. Acesso em: 30 out. 2024.

## AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos, ao Universo, a Deus, por iluminar os meus caminhos e pelas oportunidades concedidas.

Aos meus avós Ezequiel e Benedita que foram pai e mãe pra mim, eu dedico toda a minha gratidão a vocês e honro com todo meu amor. Nesse processo, vocês foram meu exemplo de coragem, força e amor incondicional. Eu agradeço por cada conselho, palavra de carinho, e por sempre me lembrarem de onde eu vim.

A toda a minha família que vibraram comigo, e me ajudaram de alguma forma durante essa jornada.

Meus eternos agradecimentos, ao meu noivo Josué Mendonça. Os seus abraços, apoio e companheirismo, me sustentaram em momentos que “desabei”. Essa conquista se tornou nossa, pois nesses anos você foi o meu maior incentivador. Obrigada de todo o coração por ter acreditado nesse sonho, e por sempre estar ao meu lado.

Tenho profunda gratidão às minhas companheiras de jornada acadêmica. Ana Paula e Marília Alves, vocês foram essenciais na minha vida, superamos com leveza, risadas, acolhimentos os momentos difíceis. O companheirismo e incentivo de vocês marcaram essa trajetória.

A minha orientadora, Prof. Vanessa Lira, meus sinceros agradecimentos pelas orientações, e por ter encarado esse desafio comigo, sua expertise e seus conselhos foram fundamentais para construção deste trabalho.