

Vol. 6, Nº 2, 2025

ISSN: 2764-9741

CONEXÕES INTERNACIONAIS

Revista de Relações Internacionais



Os artigos publicados nesta revista são de inteira responsabilidade de seus autores e não refletem, necessariamente, as posições da Conexões Internacionais, da Universidade Católica de Brasília ou do curso de Relações Internacionais da instituição.

ISSN: 2764-9741

Volume 6, Número 2, 2025

Periodicidade: Semestral

Publicação do Curso de Relações
Internacionais
da Universidade Católica de Brasília

Contato: conexoesinternacionais@ucb.br

Website: portalrevistas.ucb.br/index.php/ci



**CONEXÕES
INTERNACIONAIS**
Revista de Relações Internacionais



CONSELHO EDITORIAL

Sênior

Ana Bárbara Damacena
Danilo Borges Dias
Giulliano R. Molinero Jr
Gustavo Menon
Jacy Araújo
José Romero Pereira Júnior
Laura Vendruscolo Bohnec
Licério André P. Coelho
Marcelo Júnio Alves de Almeida
Yasmin Araújo Rodrigues

Júnior

Ana Luiza da Silva Miranda Lima
Bruna Viana Nascimento de Oliveira Silva
Caroline Bavaresco Zancan
Gabriel Alves Ramos
Letícia Martins de Oliveira
Marcondes Matos Rocha
Sara Pessotti Feltrin

EQUIPE TÉCNICA

Design

Emmanuel da Silva Cruz

Diagramação

Ana Laura de Oliveira Silva
Davi Leite de Lima
Eva Caroline Gomes Ferreira Leão
Gabriela Tanigute Osorio
Maria Luísa Alves da Rocha

Editores Juniores

Kira Popov Custódio Castro Souza
Luís Guilherme Rodrigues Pinheiro

Editoras Associadas

Anna Karolline Bastos
Giovanna Castro Gonçalves

Editor-Geral

Jean Santos Lima

APRESENTAÇÃO

A Revista Conexões Internacionais apresenta sua edição correspondente ao Volume 6, Número 2, do ano de 2025, orientada pela promoção de análises rigorosas e fundamentadas acerca dos fenômenos inerentes ao sistema internacional. Em um contexto global marcado por transformações estruturais, reconfigurações de poder e pela intensificação de dinâmicas transnacionais, busca-se contribuir para o adensamento do debate acadêmico por meio da articulação entre distintas matrizes teóricas e evidências empíricas. Nesse sentido, a revista reafirma seu compromisso com a produção e a difusão de conhecimento qualificado, fomentando reflexões que dialogam com os desafios contemporâneos da política internacional, da governança global e das interações entre Estados, organizações e atores não estatais.

O primeiro artigo da edição assume caráter singular por ter sido concebido a partir de uma palestra organizada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI) da Universidade Católica de Brasília, realizada no dia 7 de maio de 2025, no contexto da Semana de Relações Internacionais. Intitulado “G20 Brasil: O T20 Brasil como Ferramenta de Projeção da Política Externa Brasileira”, de Almir Lima Nascimento e Luís Guilherme Rodrigues Pinheiro, o trabalho analisa o papel do T20 Brasil na projeção da Política Externa Brasileira durante a presidência do país no Grupo dos Vinte (G20) em 2024, no âmbito de seu grupo de engajamento, o Think20 (T20). Demonstra-se que o T20 Brasil, nesse contexto, desempenhou papel estratégico na formulação de recomendações voltadas a políticas públicas globais, mobilizando redes de especialistas e centros de pesquisa para a difusão de agendas alinhadas às prioridades nacionais e para o fortalecimento da inserção internacional do Brasil.

Na sequência, o segundo artigo, “Regime de Proibição de Drogas e Redução de Danos: Um Comparativo Brasil-Portugal (2000–2021)”, de Bianca de Carvalho Ataídes, propõe uma análise comparada da trajetória do regime proibicionista de drogas e de suas implicações nos contextos brasileiro e português, no período compreendido entre 2000 e 2021. O estudo busca analisar a maneira como o regime de proibição no Brasil impacta a saúde pública, ao mesmo tempo em que examina as políticas de Redução de Danos como respostas institucionais a esse cenário, evidenciando as limitações desse modelo em razão de seu caráter repressivo e da aplicação desigual das políticas.

O artigo “Ponto de Inflexão Russo-Ucraniano: A Percepção Russa do Conflito no Leste da Europa”, de Felype Ferreira Ernesto, dedica-se à análise do conflito russo-ucraniano sob a ótica das percepções e decisões estratégicas da Rússia, especialmente durante o governo de Vladimir Putin. O autor correlaciona eventos-chave do período pós-Guerra Fria com a leitura russa da ordem internacional, examinando, ainda, os desdobramentos geopolíticos decorrentes da invasão da Ucrânia iniciada em 2022.

Por sua vez, o artigo “Fórmula 1 no Bahrein: Soft Power, Diplomacia Simbólica e Limites de Sportwashing”, de Beatriz Filipe Pereira Lopes de Nápolis, analisa a utilização da Fórmula 1 como instrumento de soft power e diplomacia simbólica pelo Reino do Bahrein, pioneiro na inserção da categoria no Golfo Pérsico. O estudo explora as tensões entre a imagem internacional projetada e o contexto doméstico, marcado por práticas autoritárias e repressivas, sobretudo no período pós-Primavera Árabe, buscando compreender os limites simbólicos e os riscos reputacionais associados ao uso político do esporte. Revelam-se, assim, as implicações do uso do esporte na construção de estratégias de soft power por parte dos Estados.

Encerrando a edição, a temática do G20 é retomada novamente por Kenzo Linderski Viana no artigo “A Presidência do Brasil no G20 2024: Entre o Resgate da Tradição e a Inovação da Política Externa Brasileira”, que examina a reafir-

rmação dos princípios constitutivos da política externa brasileira no contexto da presidência brasileira do G20. Ao longo da análise, verifica-se como tais valores se manifestam no debate acerca da reforma das instituições financeiras internacionais, no compromisso com o Sul Global e com a promoção da paz, bem como na ênfase em agendas sociais, ambientais e inclusivas, características marcantes da atuação diplomática brasileira.

Diante dessa pluralidade temática e metodológica, a Conexões Internacionais reafirma sua vocação como espaço de reflexão crítica e debate qualificado, fomentando o diálogo entre distintas dimensões teóricas e práticas das Relações Internacionais.

A editoria da Conexões Internacionais manifesta seus agradecimentos aos autores, aos pareceristas ad hoc, à equipe técnica e ao conselho editorial, pelo empenho e compromisso contínuo com a excelência da publicação. Convidamos os leitores a explorarem esta edição imbuídos do mesmo espírito crítico, aberto e interdisciplinar que orienta a trajetória da revista.

Jean Lima

Editor-Chefe da Revista Conexões Internacionais

SUMÁRIO

G20, THINK TANK E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

G20 BRASIL: O T20 BRASIL COMO INSTRUMENTO DE PROJEÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

G20 BRAZIL: T20 BRAZIL AS A TOOL FOR THE PROJECTION OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY

Almir Lima Nascimento e Luís Guilherme Rodrigues Pinheiro

7

REGIMES INTERNACIONAIS, INSTITUCIONALISMO E REGIME DE PROIBIÇÃO DE DROGAS

REGIME DE PROIBIÇÃO DE DROGAS E REDUÇÃO DE DANOS: UM COMPARATIVO BRASIL-PORTUGAL (2000 - 2021)

DRUG PROHIBITION AND HARM REDUCTION POLICIES: A COMPARISON BETWEEN BRAZIL AND PORTUGAL (2000 - 2021)

Bianca de Carvalho Ataídes

26

GEPOLÍTICA, POLÍTICA EXTERNA RUSSA E CONFLITO RÚSSIA-UCRÂNIA

PONTO DE INFLEXÃO RUSSO-UCRANIANO: A PERCEPÇÃO RUSSA DO CONFLITO NO LESTE DA EUROPA

RUSSIAN-UKRAINIAN TURNING POINT:
THE RUSSIAN PERCEPTION OF THE CONFLICT IN EASTERN EUROPE

Felype Ferreira Ernesto

40

RELAÇÕES INTERNACIONAIS, ESPORTE E SOFT POWER

FÓRMULA 1 NO BAHREIN: SOFT POWER, DIPLOMACIA SIMBÓLICA E LIMITES DE SPORTWASHING

FORMULA 1 IN BAHRAIN: SOFT POWER, SYMBOLIC DIPLOMACY, AND THE LIMITS OF SPORTSWASHING

Beatriz Filipe Pereira Lopes de Nápolis

54

G20, MULTILATERALISMO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A PRESIDÊNCIA DO BRASIL NO G20 2024: ENTRE O RESGATE DA TRADIÇÃO E A INOVAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

BRAZIL'S PRESIDENCY OF G20 IN 2024: BETWEEN THE REVIVAL OF TRADITION AND THE INNOVATION OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY

Kenzo Linderski Viana

63

G20 BRASIL: O T20 BRASIL COMO FERRAMENTA DE PROJEÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Almir Lima Nascimento¹
Luís Guilherme Rodrigues Pinheiro²

RESUMO

Este artigo analisa como o *Think20* (T20), grupo de engajamento do Grupo dos Vinte (G20), em sua edição brasileira, denominada *Think20 Brazil* (T20 Brasil, em português), no contexto da presidência brasileira do fórum em 2024, contribuiu para a promoção da política externa do país (PEB), ao atuar na elaboração de recomendações para políticas públicas globais. A pesquisa, de natureza exploratória, baseia-se em revisão bibliográfica e análise documental de fontes primárias e secundárias, permitindo compreender a evolução da política externa brasileira, o funcionamento do G20, o papel dos grupos de engajamento e a atuação específica dos *think tanks* no T20 Brasil. Os resultados indicam que o T20 Brasil desempenhou um papel relevante ao reunir redes internacionais de especialistas e produzir recomendações organizadas em forças-tarefa temáticas alinhadas às prioridades da presidência brasileira. Essas contribuições foram sistematizadas em *policy briefs* e consolidadas no *Communiqué* do T20 Brasil, apresentado aos líderes do G20, evidenciando a articulação entre *think tanks* e a PEB ao projetá-la no cenário internacional por meio da elaboração e difusão dos instrumentos citados anteriormente.

Palavras-Chave: G20 Brasil; T20 Brasil; política externa brasileira; *think tanks*.

ABSTRACT

This article analyzes how *Think20* (T20), an engagement group of the Group of Twenty (G20),

in its Brazilian edition, known as *Think20 Brazil* (T20 Brasil), within the context of Brazil's 2024 presidency of the forum, contributed to the promotion of the country's foreign policy (PEB), by highlighting its role in the formulation of recommendations for global public policies. The research applies an exploratory approach based on literature review and documental analysis of primary and secondary sources, allowing for an understanding of the evolution of Brazilian foreign policy, the functioning of the G20, the role of engagement groups, and the specific performance of think tanks within T20 Brazil. The results indicate that T20 Brazil played a significant role by bringing together international networks of experts and producing recommendations organized into thematic task forces aligned with the priorities of the Brazilian presidency. These contributions were systematized in policy briefs and consolidated in the T20 Brazil *Communiqué*, presented to G20 leaders, highlighting the articulation between think tanks and Brazilian foreign policy (BFP), and projecting it onto the international stage through the development and dissemination of the aforementioned instruments.

Keywords: G20 Brazil; T20 Brazil; Brazilian Foreign Policy; think tanks.

INTRODUÇÃO

Este artigo examina o papel do T20 Brasil na promoção da política externa durante a presidência brasileira no G20, destacando sua atuação estratégica na construção de consensos globais e na elaboração de recomendações. O estudo foi gatilhado pela palestra ministrada pelo Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Ministro Almir Lima Nascimento, durante a Semana de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília, realizada no dia 07 de maio de 2025, sob o tema "O T20 Brasil e a Política Externa Brasileira".

A relevância do tema está associada à crescente complexidade das agendas globais, nas quais fóruns multilaterais como o G20 as-

sumem papel central na tomada de decisões e na projeção internacional dos países. Nesse contexto, o T20, composto por acadêmicos e especialistas, configura-se como um canal estratégico de participação do Brasil, ao produzir recomendações com potencial de influenciar debates, declarações e políticas públicas no cenário internacional (Calmon; Nascimento; Morlim; Milanêz, 2024).

A pesquisa busca responder à seguinte questão: como o T20 Brasil, durante a presidência brasileira no G20, contribuiu para a promoção da política externa do país? Para tanto, o artigo está estruturado em quatro seções. Inicialmente, apresenta-se a evolução histórica da política externa brasileira e seu compromisso com o multilateralismo. Em seguida, examinam-se a origem, a evolução e o funcionamento do G20. Na terceira seção, analisa-se a presidência brasileira do G20, com ênfase no papel dos grupos de engajamento na construção de consensos e formulação de propostas. A quarta seção dedica-se ao T20 Brasil, sendo dividida em três subseções, que têm como objetivos: i) conceituar os *think tanks*; ii) analisar o funcionamento do T20 Brasil; e iii) investigar a elaboração de recomendações alinhadas às prioridades nacionais, discutindo a articulação entre os *think tanks* e os valores da política externa brasileira (PEB) na projeção do Brasil no âmbito do G20.

Ao articular perspectivas históricas, institucionais e contemporâneas, argumenta-se que o T20 Brasil ultrapassou um papel meramente consultivo, consolidando-se como instrumento relevante de projeção internacional da PEB. Sua atuação evidencia-se tanto na produção de recomendações técnicas e políticas quanto na capacidade de propor caminhos de implementação (Calmon; Nascimento; Morlim; Milanêz, 2024), reforçando sua importância nos debates globais e ampliando a visibilidade do Brasil.

Dessa forma, ao atuarem como espaço estratégico de articulação entre conhecimento especializado e formulação de políticas públicas globais, os *think tanks* envolvidos sistematizaram diagnósticos e elaboraram recomendações orga-

nizadas em forças-tarefa (TF, abreviação de Task Forces, em inglês, comumente utilizada) temáticas alinhadas às prioridades da presidência brasileira. Essas contribuições foram sistematizadas em policy briefs, que, por sua vez, foram consolidados no *Communiqué* do T20 Brasil, documento encaminhado aos líderes do G20 como subsídio técnico aos processos decisórios (Brasil, 2024c). Dessa forma, observa-se que o T20 Brasil caracterizou-se como mecanismo de tradução entre conhecimento acadêmico e processos decisórios multilaterais, contribuindo para a formulação de políticas públicas internacionais e para o fortalecimento da capacidade do Brasil de influenciar agendas estratégicas no âmbito da governança global.

A pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório de abordagem qualitativa, desenvolvido por meio de revisão bibliográfica e análise documental. A revisão bibliográfica contempla autores consagrados que versam sobre a política externa brasileira, bem como outros que dialogam com os eixos analíticos do artigo, com vistas ao fortalecimento da consistência teórica e da robustez metodológica da investigação. A análise documental, por sua vez, baseia-se em fontes primárias e secundárias, permitindo a análise de conteúdo. Nesse sentido, articulam-se documentos institucionais do G20 Brasil, a título de referência: *T20 Brasil: Communiqué and Implementation Roadmaps* (Brasil, 2024c), a *Declaração Final do G20 Social* (Brasil, 2024b) e *Brasil na presidência do G20: prioridades, ações e resultados do mandato brasileiro do fórum das maiores economias globais* (Brasil, 2024a), entre outros documentos oficiais. Tal abordagem permite aprofundar a compreensão do tema e subsidiar a construção analítica, conforme Cervo e Bervian (2014).

VOCÇÃO AO MULTILATERALISMO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa brasileira pode ser compreendida como uma política pública voltada à defesa de interesses nacionais no plano internacional, marcada pela centralidade do Es-

tado e por diretrizes históricas como autonomia, diversificação de parcerias e multilateralismo (Oliveira, 2005). Contudo, em um contexto de crescente interdependência global, essa separação entre o interno e o externo torna-se cada vez mais difusa, sendo a política externa resultado de interações contínuas entre ambas as esferas (Lima, 1994).

Essa orientação histórica adquire respaldo e coerência quando articulada ao conjunto de princípios que regem a conduta externa do país, uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece princípios orientadores da atuação internacional do Brasil e confere coerência institucional à política externa (Lafer, 2005). Dessa forma, a tradição diplomática brasileira se sustenta não somente em práticas acumuladas ao longo do tempo, como também em bases jurídicas que definem a atuação externa do Brasil. Nesse contexto, Soares (2025) destaca que esses princípios constitucionais estruturam a política externa brasileira, orientando a atuação do Estado e vinculando seus formuladores e executores.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 4º, nesse sentido, estabelece como norteadores da política externa brasileira (PEB) os princípios da independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre Estados, a defesa da paz, a solução pacífica das controvérsias, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a adoção de asilo político, todos dotados de força vinculante e essenciais à ordem da atuação internacional do Brasil (Constituição Federal, 1988, art.4º).

De forma complementar, o artigo 3º da Constituição, ao estabelecer os objetivos fundamentais da República, também possui implicações diretas para a inserção internacional do país. Como observa Nascimento (2022), tais objetivos orientam a definição dos interesses nacionais e o exercício da soberania, ao estabelecerem diretrizes voltadas ao desenvolvimento socioeconômico e regional equilibrado e sustentável, constituindo elementos estruturantes de uma estratégia geotecnopolítica brasileira.

Ao analisar a literatura especializada, fica evidente que, ao longo da sua trajetória, a política externa brasileira é estruturada a partir de valores e fundamentos basilares, a título de exemplificação: pelo universalismo³, pela autonomia⁴, pelo pragmatismo⁵ e pelo multilateralismo⁶, que, embora se expressem de maneiras distintas, em menor ou maior intensidade, conforme os contextos internacionais e nacionais, conferem continuidade e coerência à PEB (Almeida, 2020). Justifica-se, portanto, a ênfase analítica dedicada ao multilateralismo neste estudo, na medida em que o objeto investigado, o T20 no âmbito da presidência brasileira do G20 Brasil, está intrinsecamente inserido em um arranjo multilateral.

No âmbito teórico, a compreensão de multilateralismo deve partir de uma conceitualização estrutural. Para Ruggie (1992), o multilateralismo constitui uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta. Nesse sentido, a PEB defende o multilateralismo, de maneira constante e perene. Nesse sentido, no que se refere ao multilateralismo, a sua defesa é constante e perene pela política externa brasileira, tendo em vista que esse fenômeno decorre não apenas de uma preferência normativa, mas, como evidencia Lopes (2013), de uma formação conceitual enraizada na tradição diplomática brasileira.

Nesse quadro, a perspectiva de Lafer (2018) destaca que a tradição multilateral do Brasil não resulta de um compromisso episódico, mas é expressão de um juízo diplomático sedimentado historicamente, que oferece ao país a capacidade de projeção de voz e de participação na governança global. Essa compreensão articula-se de maneira direta ao argumento desenvolvido por Fonseca Jr, Patriota, Milani e Pereira (2022), que, ao analisarem conjuntamente o papel do Brasil no sistema internacional, sustentam que o multilateralismo é o principal método organizador da cooperação internacional com legitimidade universal, com ênfase na defesa do direito internacional, na valorização das instituições multilaterais, na bus-

ca por autonomia decisória e na aposta no universalismo compõem uma matriz de atuação que consolidou o Brasil como ator comprometido com a estabilidade normativa e com a ampliação da representatividade nos processos decisórios globais.

A análise de Mello (2012) ilumina de maneira assertiva a lógica histórica que permeia o engajamento brasileiro no multilateralismo, ao demonstrar que essa preferência transcende a dimensão normativa de valores universalistas, fundamentando-se também na combinação estrutural entre a busca por autonomia, o imperativo de desenvolvimento e a necessidade de manejar as assimetrias do sistema internacional. Além disso, o multilateralismo funciona simultaneamente como instrumento de projeção, ao ampliar a capacidade do Brasil de influenciar normas e participar da elaboração das regras da governança global, e como mecanismo de proteção. Assim, por meio das instituições e normas universalistas o país consegue ampliar sua voz, proteger seus interesses e moldar a governança internacional, razão pela qual o multilateralismo permanece como eixo estruturante e duradouro da ação externa do Brasil (Mello, 2011).

Destaca-se a relevância de fóruns como BRICS+, COP30 e G20, que evidenciam o multilateralismo como instrumento de autonomia estratégica do Brasil, ampliando sua atuação em temas como desenvolvimento, reforma de instituições e clima (Lopes, 2024). Nesses espaços, o diálogo e a negociação fortalecem a legitimidade das decisões. Entre eles, o G20 destaca-se como caso central para compreender a inserção do Brasil em debates estruturantes do sistema internacional, na medida em que se configura como um espaço privilegiado para a difusão de valores da PEB, uma vez que o Brasil buscou transitar de uma posição de espectador para uma mais ativa e influente na governança econômica global, por meio de uma atuação estratégica no âmbito multilateral e da ocupação gradual de espaços de poder e influência nas estruturas internacionais. Nesse contexto, a relevância do G20 relaciona-se à ampliação do

poder dissuasório do Brasil, entendido como sua capacidade de influenciar normas e agendas, utilizando o multilateralismo como instrumento para promover reformas na governança global e afirmar seus interesses de forma mais autônoma (Castro, 2017).

ORIGEM, EVOLUÇÃO E FUNCIONAMENTO DO G20

Ramos e Garcia (2024) observam que o G7 concentrava a governança econômica global; contudo, a crise mexicana da década de 1990 evidenciou suas limitações diante de turbulências financeiras cada vez mais complexas e interdependentes, impulsionando a necessidade de ampliar a participação de economias emergentes nos mecanismos de coordenação internacional. Nesse contexto, emergiram iniciativas como o G22 e o G33, que, conforme Lyrio e Pontes (2024), buscavam aumentar a representatividade nos debates sobre governança econômica. É nesse contexto que, em 1999, Paul Martin, então ministro das finanças e posteriormente primeiro-ministro do Canadá, e Larry Summers, secretário do tesouro dos Estados Unidos, articularam a criação do chamado G20 Financeiro, reunindo presidentes de bancos centrais e ministros das finanças de economias desenvolvidas e emergentes, com o objetivo de coordenar políticas voltadas à estabilidade financeira (Lyrio; Pontes, 2024). Dessa forma, Thorstensen e Thomazella (2024) destacam que o G20 não surgiu de forma repentina, mas como resultado de um processo gradual de ampliação e reconfiguração dos fóruns de cooperação econômica internacional.

Por quase dez anos, o G20 permaneceu restrito aos presidentes de bancos centrais e ministros das finanças (Ramos; Garcia, 2024). Contudo, a crise financeira de 2008, com epicentro no mercado imobiliário dos Estados Unidos e difundida pelo mundo, representou um marco ao G20, ao demonstrar que reformas na arquitetura de governança do sistema econômico eram imperativas. Diante disso, sob decisão do então presidente americano George

W. Bush e mediante solicitação de líderes europeus, o G20 foi elevado a nível de chefes de Estado e de governo, em novembro de 2008.

Esse movimento representou sua transformação definitiva em instância de governança econômica global (Thorstensen; Thomazella, 2024). Lyrio e Pontes (2024) aprofundam ainda mais esse momento evidenciando que a crise de 2008 acelerou mudanças já em curso, haja vista que, naquela altura, o peso econômico combinado do conjunto dos países emergentes já rivalizava o do G7, e a globalização financeira interligava irreversivelmente os destinos das economias desenvolvidas e em desenvolvimento.

Hajnal (2019) aponta que o G20, ao ser elevado ao nível de chefes de Estado, consolida-se como espaço plurilateral de coordenação econômica internacional. Este salto institucional não implica formalização, mas intensificação do papel político do fórum, que passa a ser descrito como um mecanismo de cooperação internacional. A Declaração de Pittsburgh (2009) marcou essa transição, expandindo sua agenda para além da estabilidade financeira, incluindo crescimento sustentável, regulação financeira e aprimoramento da governança econômica global (Lyrio; Pontes, 2024; Hajnal, 2019).

Diante do exposto sobre sua origem e evolução, é pertinente conceituar o G20, em suas configurações contemporâneas, à luz de Lyrio e Pontes (2024), que o descrevem como:

[...] uma organização informal, com estrutura flexível. Como assinalado anteriormente, as próprias origens do grupo explicam essa característica: o G20 foi concebido como um mecanismo de resposta ágil e, não raro, com capacidade de improvisação. Seu mandato é fluido, não havendo nenhum documento formal – como um tratado fundador – que estipule os limites de suas competências e defina suas atribuições específicas. Por essas razões, o G20 não pode ser equiparado a instituições internacionais criadas por meio de um instrumento jurídico acordado entre os seus membros, com competências e regras de funcionamento rígidas (2024, p. 41).

Como demonstram Lyrio e Pontes (2024), o G20 não possui tratado constitutivo ou secretariado permanente, o que define seu caráter flexível e não institucionalizado. Um dos elementos centrais de seu funcionamento é a presidência rotativa, organizada entre os cinco grupos de países, explicitados no quadro abaixo, com base

em um equilíbrio regional e no nível de desenvolvimento, em que o país que exerce o cargo tem poder para propor prioridades, definir agendas e organizar atividades.

Quadro 1- Países membros do G20 organizados em grupos⁶

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
Arábia Saudita	África do Sul	Argentina	Alemanha	China
Austrália	Índia	Brasil	França	Coreia do Sul
Canadá	Rússia	México	Itália	Indonésia
Estados Unidos	Turquia		Reino Unido	Japão

Fonte: Lyrio e Pontes (2024)

Para garantir a continuidade dos trabalhos na ausência de um secretariado permanente, o G20 utiliza o mecanismo denominado *troika*, que constitui na liderança do país que exerce a presidência do grupo no ano corrente, pelo que exerceu a presidência no ano anterior e pelo que exercerá no ano seguinte, possibilitando transições contínuas, coordenação e compartilhamento de experiências (Lyrio; Pontes, 2024). Hajnal (2019) aponta que a rotatividade anual da presidência, apoiada pelo sistema *troika*, permite que líderes compreendam melhor as limitações e prioridades políticas internas de seus pares, facilitando a construção de consensos em um contexto de diversidade de interesses e sistemas políticos e ampliando as temáticas do bloco. Segundo Lyrio e Pontes (2024), a expansão gradual do G20 se reflete na criação de múltiplos grupos de trabalho, inicialmente centrados em finanças, mas depois distribuídos em duas trilhas: Finanças e Sherpas.

A Trilha de Finanças do G20 refere-se ao segmento responsável por tratar de assuntos macroeconômicos estratégicos e por acompanhar tecnicamente as políticas financeiras globais, concentrando-se na análise de riscos econômicos, no fortalecimento da resiliência financeira internacional e na promoção do crescimento equilibrado. Essa trilha é composta por ministros das finanças e presidentes de bancos centrais, organizadas em seis grupos técnicos - Assuntos do Setor Finan-

ceiro, Arquitetura Financeira Internacional, Economia Global, Finanças Sustentáveis, Inclusão Financeira e Infraestrutura - além de uma TF conjunta de Finanças e Saúde (Garcia; Fernández, 2024).

A Trilha de Sherpas, por sua vez, é o eixo da negociação política e diplomática responsável por preparar, coordenar e articular praticamente toda a agenda que será submetida aos líderes da cúpula anual. Composta por representantes e chefes de Estado, chamados Sherpas em analogia aos guias nepaleses que conduzem alpinistas ao topo das montanhas dos Himalaias, essa trilha funciona como um espaço em que se constroem consensos, se discutem prioridades e se elaboram os documentos finais do grupo. Os Sherpas supervisionam o trabalho dos grupos temáticos, forças-tarefa e iniciativas especiais, garantindo continuidade às negociações e coerência à agenda multisetorial do G20 (Garcia; Fernández, 2024). Além disso:

[...] a Trilha de Sherpas se organiza em quinze Grupos de Trabalho. São eles: anticorrupção; comércio e investimentos; cultura; desenvolvimento; economia digital; educação; trabalho; transições energéticas; turismo; empoderamento de mulheres; pesquisa e inovação; redução do risco de desastres; saúde; agricultura; sustentabilidade climática e ambiental (Garcia; Fernández, 2024, p. 15).

Para além da atuação dos líderes e representantes de Estado, além dos presidentes e ministros das finanças e presidentes de bancos centrais, denominados como grupos de trabalho, o G20 conta com os grupos de engajamento que reúnem atores não governamentais. Enquanto os grupos de trabalho são comitês técnicos formados por representantes governamentais, voltados para tratar de temas específicos da agenda global, elaborar recomendações e subsidiar as deliberações dos líderes de Estado, os grupos de engajamento atuam como fóruns independentes, liderados por organizações do país anfitrião, e agregam perspectivas da sociedade civil e setores produtivos ao processo de formulação de políticas (Garcia; Fernández, 2024).

em um equilíbrio regional e no nível de desenvolvimento, em que o país que exerce o cargo tem poder para propor prioridades, definir agendas e organizar atividades.

VOCAÇÃO AO MULTILATERALISMO DA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O Brasil presidiu o G20 pela primeira vez entre dezembro de 2023 e dezembro de 2024, sob o lema “Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável” (Garcia; Fernández, 2024). Durante o período, organizou mais de 130 reuniões e coordenou 22 grupos de trabalho, 3 forças-tarefa, culminando na 19ª Cúpula no Rio de Janeiro, em novembro de 2024. Esses eventos reforçaram compromissos alinhados às prioridades brasileiras, estruturadas em três eixos centrais que orientaram a agenda do G20 Brasil e buscaram articular soluções multilaterais para desafios contemporâneos (G20 Brasil, 2024a), conforme ilustrado a seguir:

Quadro 2 – Prioridades do G20 Brasil

Prioridade	Objetivos principais
Combate à Fome, à Pobreza e à Desigualdade	Reduzir a pobreza e a fome, promover políticas de inclusão social e garantir maior equidade entre países e populações.
Sustentabilidade, Mudanças do Clima e Transição Justa	Promover a transição para energias limpas, fortalecer políticas ambientais e incentivar o desenvolvimento sustentável nas dimensões social, econômica e ambiental.
Reforma da governança global	Melhorar a representatividade e eficiência das instituições internacionais, tornando-as mais inclusivas e capazes de enfrentar desafios globais.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Garcia e Fernández (2024); G20 Brasil (2024a) e G20 Brasil (2024b)

Percebe-se que no primeiro eixo, o Brasil propõe a criação de um fundo internacional dedicado ao financiamento de políticas públicas que garantam o acesso universal à alimentação adequada e o combate à pobreza. No segundo eixo, a urgência climática é reconhecida, defendendo compromissos efetivos com mitigação e adaptação, redução de emissão de gases de efeito estufa, proteção das florestas e dos oceanos. Por fim, o último eixo é referente à

reinvidicação a reforma das instituições multilaterais, com o intuito de ampliar a voz e participação dos países do Sul Global nessas instituições (G20 Brasil, 2024b). Essas prioridades, portando, desdobraram-se concretamente nas forças-tarefas e iniciativas da presidência brasileiro do G20, refletidas em seu trabalho institucional.

A presidência brasileira estruturou o seu trabalho a partir das duas trilhas G20: a Trilha Sherpa, de natureza política e diplomática, que envolve múltiplos ministérios e contempla 15 grupos de trabalho, e a Trilha de Finanças, sob responsabilidade do Banco Central e do Ministério da Fazenda, que se concentra em questões macroeconômicas e financeiras e conta com 6 mecanismos de trabalho (Ministério das Relações Exteriores, 2024).

Sob a presidência brasileira, o G20 passou a contar com três forças-tarefa e uma iniciativa, articuladas às Trilhas de Sherpas e de Finanças, para impulsionar temas estratégicos. A TF para mobilização Global contra a Mudança do Clima atuou de forma transversal, buscando reforçar a resposta global às urgências ambientais. A de Finanças e Saúde ampliou a cooperação contra pandemias e contribuiu para a concepção do Fundo Pandêmico (2022). Já a TF para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza visou mobilizar recursos e políticas para o enfrentamento à fome e redução da pobreza no mundo. Por fim, a Iniciativa de Bioeconomia promoveu princípios para o uso sustentável de recursos biológicos renováveis (G20 Brasil, 2024a).

Para além das forças-tarefa, a presidência brasileira do G20 incorporou de forma inédita uma ampla participação social por meio dos grupos de engajamento, que historicamente atuam paralelamente às reuniões oficiais, oferecendo contribuições de atores não governamentais e trazendo perspectivas diversas sobre temas transversais aos grupos de trabalho. Para ampliar ainda mais essa interlocução, o Brasil criou o G20 Social, um novo espaço dedicado ao engajamento da sociedade civil, que reúne atividades dos grupos de engajamento (G20 Brasil, 2024a). Thorstensen, Sanchez-Badin, Cantin e Mota (2024) reforçam essa articulação da presidência ao afirmarem que:

Em consonância com a incorporação de temas mais sociais, a novidade da presidência é o G20 Social, criado com o intuito de aproximar a sociedade civil das discussões e formulações de políticas relacionadas à agenda, trazendo 13 grupos de engajamento (p.12).

O Brasil presidiu o G20 pela primeira vez entre dezembro de 2023 e dezembro de 2024, sob o lema “Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável” (Garcia; Fernández, 2024). Durante o período, organizou mais de 130 reuniões e coordenou 22 grupos de trabalho, 3 forças-tarefa, culminando na 19ª Cúpula no Rio de Janeiro, em novembro de 2024. Esses eventos reforçaram compromissos alinhados às prioridades brasileiras, estruturadas em três eixos centrais que orientaram a agenda do G20 Brasil e buscaram articular soluções multilaterais para desafios contemporâneos (G20 Brasil, 2024a), conforme ilustrado a seguir:

Em 2024 os grupos de engajamento entregaram documentos finais, que sugeririam perspectivas e propostas de políticas, aos coordenadores das duas trilhas, em reuniões específicas e com antecedência suficiente para influenciar a Cúpula dos Líderes do G20 (G20 Brasil, 2024a), cujo ponto culminante desse processo foi a Cúpula Social, realizada entre 14 e 16 de novembro de 2024, em que documentos foram encaminhados aos líderes do G20, configurando-se, portanto, como uma inovação introduzida pelo Brasil, tendo potencial para se tornar um legado permanente ao incorporar, pela primeira vez, a contribuição direta dos povos historicamente excluídos das decisões globais (Thorstensen; Sanchez-Badin; Cantin; Mota, 2024), contribuindo diretamente “em torno dos três temas centrais da presidência brasileira do G20” (G20 Brasil, 2024b, p.1), citados anteriormente.

Com o intuito de identificar suas denominações e áreas de atuação, apresenta-se a seguir um quadro dos 13 grupos de engajamento que compuseram o G20 Brasil, permitindo a compreensão da amplitude temática que eles abarcam e configurando um instrumento fundamental para dimensionar os grupos que contribuíram para o G20 Social durante a presidência brasileira.

Quadro 3- Os 13 grupos de engajamento na presidência brasileira do G20

Sigla	Nome	Descrição
B20	Business	Representa a comunidade empresarial; formula recomendações de políticas econômicas e de investimento.
C20	Civil	Grupo da sociedade civil; atua em direitos humanos, justiça econômica, clima, sistemas alimentares, educação, tecnologia, governança democrática e outros temas sociais.
L20	Labour	Reúne sindicatos e trabalhadores; defende emprego digno, igualdade de gênero no trabalho, formalização, justiça tributária e crescimento sustentável.
T20	Think Tank	Grupo de think tanks e centros de pesquisa; produz <i>policy briefs</i> e análises técnicas para subsidiar políticas públicas e influenciar as Trilhas <i>Sherpa</i> e de Finanças.
U20	Urban	Representa as cidades; articula políticas urbanas sobre clima, economia e desenvolvimento sustentável; reúne prefeitos e lideranças locais.
Y20	Youth	Fórum de jovens líderes; discute desafios da juventude e propõe políticas voltadas a educação, emprego, participação política e inovação.
W20	Wowan	Promove igualdade de gênero; atua para reduzir desigualdades, ampliar direitos e garantir inclusão das mulheres na economia global.
S20	Science	Reúne academias e instituições científicas; promove recomendações baseadas em evidências para desafios globais.
Startup20	Startup	Representa ecossistemas de inovação e startups; promove empreendedorismo e políticas para desenvolvimento tecnológico.
P20	Parliament	Reúne representantes de parlamentos; promove diálogo legislativo internacional sobre governança e desenvolvimento.
SAI 20	Supreme Audit Institutions	Grupo das Instituições Superiores de Controle (Tribunais de Contas); debate transparência, auditoria e integridade nas políticas públicas.
J20	Justice	Representa cortes supremas e tribunais constitucionais; discute acesso à justiça, constitucionalismo e sistemas judiciais.
O20	Ocean	Focado na economia dos oceanos; reúne atores diversos para promover sustentabilidade marinha e proteção dos ecossistemas oceânicos.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Garcia e Fernández (2024) e G20 Brasil (2024a)

Percebe-se que a presidência brasileira do G20 conferiu centralidade aos grupos de engajamento de forma direta ao processo de formulação de políticas, em consonância com a marca do Governo Federal de ampliar a escuta e a participação da sociedade civil na construção das agendas públicas, inclusive no plano internacional. Dada sua relevância para a produção de conhecimento especializado e para o apoio nos processos de formulação de políticas no G20, o T20 Brasil será aprofundado na próxima seção, constituindo o foco central desta pesquisa.

O T20 BRASIL COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Para orientar as discussões deste tópico, parte-se da premissa de que o T20 Brasil funcionou como uma plataforma estratégica de projeção internacional da política externa brasileira no contexto da presidência do G20 em 2024. Ao articular redes de especialistas, pesquisadores e centros de pesquisa voltados à formulação de políticas públicas, por meio de *think tanks*, o T20 consolidou-se como um espaço privilegiado de circulação de ideias e de produção de propostas com potencial de influenciar agendas globais e processos decisórios internacionais (Calmon; Nascimento; Morlim; Milanêz, 2024).

A fim de sustentar essa análise, o presente tópico está organizado em três subseções complementares. A primeira, intitulada “Think tanks e sua influência na política externa”, tem como objetivo discutir o papel dessas instituições na produção de conhecimento, na formulação de políticas públicas e na construção de agendas internacionais. A segunda, “O T20 Brasil no contexto do G20 Brasil”, busca apresentar a estrutura, o funcionamento e a evolução do T20 enquanto grupo de engajamento, com ênfase em sua consolidação institucional e em sua dinâmica de produção de recomendações no âmbito do G20 Brasil. Por fim, a terceira subseção, “Convergência entre os valores da PEB e os temas das forças-tarefa do T20 Brasil”, analisa de que forma as agendas temáticas do

T20 Brasil dialogam com os princípios históricos e normativos da política externa brasileira, evidenciando sua projeção no cenário internacional.

THINK TANKS E ARTICULAÇÃO COM NA POLÍTICA EXTERNA

De acordo com Calmon, Nascimento, Morlim e Milanêz (2024), *think tanks* são instituições de pesquisa que atuam na produção de conhecimento científico e formulações de políticas públicas, respondendo à crescente demanda por informações qualificadas nos processos decisórios. O produto de *think tanks* corresponde à realização de pesquisas aplicadas, análises conjunturais e recomendações fundamentais em evidências, com o objetivo de aprimorar o debate público e subsidiar decisões tanto no setor público quanto no setor privado. Estruturados de forma permanente e podendo ser independentes ou vinculados a outras instituições, os *think tanks* traduzem o conhecimento científico para uma linguagem acessível a formuladores de políticas públicas e à sociedade, atuando como mediadores entre comunidades acadêmicas, governos e atores civis. No cenário global, assumem múltiplas funções, desenvolvem parcerias nacionais e internacionais e inovam em plataformas de disseminação de ideias, desempenhando papel central na circulação de conhecimento qualificado.

A partir dessa atuação, os *think tanks* assumem papel estratégico na produção e difusão de conhecimentos voltados à formulação de políticas públicas operando em um campo intersticial no qual se sobrepõem as esferas acadêmica, política, econômica e midiática. Ao mobilizar o capital específico de cada uma dessas dimensões, os *think tanks* ampliam sua autoridade intelectual e sua capacidade de influência sobre o debate público. Essa posição híbrida favorece sua atuação nas fases iniciais do ciclo de políticas públicas, especialmente na definição de agendas, momento em que contribuem para moldar percepções, enquadramentos analíticos e prioridades políticas (França; Wietchikoski, 2019).

Nesse sentido, a influência desses centros também se manifesta por meio de estratégias diversificadas de disseminação de ideias e de produção de conhecimento aplicado. A produção de publicações especializadas como relatórios, livros, newsletters e *policy briefs* constitui um dos principais instrumentos utilizados por esses centros para influenciar o debate político e moldar percepções sobre temas de interesse público, além da organização de eventos, conferências e seminários que reúnem especialistas, formuladores de políticas e representantes da sociedade civil (Iborra; Guttormsen, 2013). Tais iniciativas contribuem para a formação de redes de diálogo e cooperação, ao aproximarem-se das chamadas comunidades epistêmicas, com vistas à utilização de especialistas de diferentes áreas para produzir diagnósticos e recomendações voltadas à formulação de políticas públicas (Amorim; Silva, 2020; Secchi; Ito, 2016; Faria, 2018).

Além da difusão de ideias, os *think tanks* desempenham papel relevante na construção de agendas e na definição de marcos cognitivos que orientam os debates públicos. Ao produzir análises e interpretações sobre temas internacionais, essas organizações contribuem para a formulação de narrativas e conceitos que orientam a compreensão de problemas globais e das possíveis soluções políticas, ampliando sua capacidade de moldar o debate político e de orientar a formulação de políticas externas, cuja expressão é decorrente, sobretudo, da função de intermediação entre academia, governo e sociedade (Powell; Manfredi, 2015).

Essa dimensão torna-se ainda mais evidente quando se considera o papel dos *think tanks* na produção de ideias estratégicas em um ambiente internacional marcado por volatilidade, incerteza e complexidade. Ao oferecer análises sobre tendências globais, riscos e oportunidades, essas organizações atuam como vetores de poder ideacional, capazes de moldar percepções, influenciar agendas políticas e orientar estratégias de atuação internacional dos Estados (Powell; Manfredi, 2015; Amorim; Silva, 2020).

No caso brasileiro, é importante reconhecer

que a atuação internacional do Estado não se limita às estruturas tradicionais da diplomacia institucional, representadas pelo Ministério das Relações Exteriores. Observa-se, nas últimas décadas, uma crescente presença de múltiplos atores estatais e não estatais na projeção internacional do país, o que suscita debates sobre os limites e as definições da própria política externa enquanto política pública (Pinheiro; Gonçalves, 2023). Nesse sentido, questiona-se até que ponto as ações internacionais conduzidas por diferentes instituições podem ser consideradas parte da política externa, entendida como uma política pública formalmente autorizada pelo Estado (Lima, 1994).

Essa discussão relaciona-se ao processo mais amplo de internacionalização das políticas públicas. Tradicionalmente concebidas como instrumentos voltados ao ambiente doméstico, essas políticas passaram a interagir de forma crescente com dinâmicas e instituições internacionais, em um movimento associado à globalização e à intensificação da interdependência entre Estados. Como resultado, observa-se uma crescente interconexão entre agendas internas e externas, tornando menos nítida a distinção entre política doméstica e política externa (Milani; Pinheiro, 2013).

Nesse sentido, política pública pode ser entendida como um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por diferentes atores estatais ou mediados pelo Estado a partir de interações formais e informais com interesses organizados. Essas decisões envolvem a definição de objetivos, estratégias de atuação e alocação de recursos, com o objetivo de produzir ações ou omissões destinadas a manter ou transformar aspectos da realidade social, formulada por diferentes atores institucionais, influenciados por fatores internos e externos, como contextos políticos, econômicos e institucionais (Targa; Valente; Lopes, 2023).

Por fim, cabe apontar que a política externa é implementada em um ambiente internacional caracterizado pela interação entre diferentes Estados e atores internacionais, o que amplia os desafios e limitações enfrentados pelos formuladores de políticas. Além disso, a expansão da agenda internacional e a crescente

internacionalização de políticas públicas ampliam o número de áreas com implicações de política externa, tornando-a cada vez mais transversal e interconectada com outras políticas governamentais (Targa; Valente; Lopes, 2023). É nesse contexto que se insere o T20, grupo de engajamento do G20 que exemplifica a atuação dos *think tanks* na interface entre produção de conhecimento e governança global.

O T20 BRASIL NO CONTEXTO DO G20 BRASIL

O *Think20* (T20) foi criado em 2012, durante a presidência mexicana do G20, consolidando-se como um grupo oficial de engajamento dedicado à produção de conhecimento técnico para subsidiar as discussões do bloco. Composto por *think tanks* dos países-membros, o T20 oferece análises qualificadas e recomendações fundamentadas em evidências. A partir da presidência alemã, em 2017, o grupo passou a organizar seu trabalho por meio de forças-tarefa temáticas, o que permitiu aprofundar a elaboração de propostas e fortalecer sua capacidade de diálogo com formuladores de políticas do G20, outros grupos de engajamento e a comunidade internacional. Nesse processo, o T20 consolidou seu papel como um espaço de produção intelectual, essencial para ampliar a densidade analítica dos debates do G20 (Souza, 2024; Calmon; Nascimento; Morlim; Milanêz, 2024).

Dessa forma, Thorstensen, Sanchez-Badin, Cantin e Mota (2024) conceituam o T20 como um “grupo de engajamento que reúne *think tanks* e centros de pesquisa, tem como meta final o compartilhamento de documentos finais (ou *policy briefs*), contendo políticas e sugestões de atuação, para os líderes das Trilhas Sherpa e de Finanças” (p.13). Garcia e Fernández também corroboram essa análise, uma vez que os autores denominam o T20 como grupo de engajamento cujo escopo de suas funções perpassa a organização de conferências, eventos, *policy briefs* e elaboração de recomendações às Trilhas do G20 (2024).

No tocante de seu funcionamento, a cada ciclo anual, o T20 estrutura novas forças-tarefa

em que as agendas das mesmas são definidas pelo governo que exerce a presidência do fórum, incorporando contribuições dos *think tanks* dos demais países-membros, de maneira a refletir prioridades compartilhadas e desafios globais. Esse mecanismo de cooperação e reconhecimento permite que o T20 amplie o alcance da comunidade de pesquisa, oferecendo insumos estratégicos que fortalecem a elaboração de políticas alinhadas às prioridades do grupo. Dessa forma, o T20 cumpre uma função imprescindível na produção de conhecimento e tomada de decisão multilateral, reforçando o papel dos *think tanks* como atores relevantes na governança global (Souza, 2024).

Sobre a presidência brasileira do G20, a FUNAG, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) formaram o Comitê Organizador do T20 Brasil em 2024 por meio de Acordo de Cooperação Técnica. A nota conceitual elaborada pelas três instituições serviu como documento de referência para o desenvolvimento dos processos coordenados pelo comitê, estabelecendo como princípios norteadores a inclusão, a representatividade e a eficácia. Com o objetivo de ampliar o impacto do T20 Brasil nos processos do G20, a liderança brasileira buscou engajar redes colaborativas e reduzir a sub-representação histórica de *think tanks* da América Latina e África. Para tanto, foi realizado um mapeamento dessas instituições junto aos postos do MRE, e convites foram encaminhados para sua participação nos processos do T20 Brasil (Calmon; Nascimento; Morlim; Milanêz, 2024).

É oportuno apontar que o processo de formulação do T20 Brasil envolveu a elaboração de policy briefs e recomendações consolidadas no Communiqué, documento encaminhado às trilhas de Finanças e Sherpas do G20. Essa dinâmica permitiu que os *think tanks* ultrapassassem a função analítica tradicional, ao contribuírem diretamente para os processos decisórios internacionais. Ao articular perspectivas diversas e construir consensos sobre temas complexos, o grupo de engajamento converte produção acadêmica em orientações políticas pragmáticas, passíveis de incorporação

em declarações ministeriais e agendas de trabalho. Adicionalmente, o T20 Brasil inovou ao incorporar a elaboração de roadmaps, respondendo à recorrente lacuna de propostas sem diretrizes de implementação no âmbito do G20. Ao propor mecanismos como capacitação, transferência de tecnologia e compartilhamento de conhecimento, reforçou a viabilidade de transformar recomendações em ações concretas (Calmon; Nascimento; Morlim; Milanêz, 2024).

Para organizar a produção de recomendações, o Comitê Organizador estruturou seis forças-tarefa temáticas alinhadas às prioridades da presidência brasileira do G20 (Calmon; Nascimento; Morlim; Milanêz, 2024), cujas áreas de atuação estão detalhadas no quadro e no texto subsequentes:

Quadro 4 – Forças-Tarefa Temáticas do T20 Brasil

Força-Tarefa	Área Temática
TF01	Combate às desigualdades, à pobreza e à fome
TF02	Ação climática sustentável e transições energéticas inclusivas e justas;
TF03	Reforma da arquitetura financeira internacional
TF04	Comércio e investimento para o crescimento sustentável e inclusivo
TF05	Transformação digital inclusiva
TF06	Fortalecimento do multilateralismo e da governança global

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Calmon, Nascimento, Morlim e Milanêz (2024) e G20 Brasil (2024c)

Percebe-se que as forças-tarefas do T20 Brasil concentram-se em áreas centrais das prioridades da presidência brasileira do G20, formulando recomendações estratégicas voltadas à influência sobre decisões globais. Nesse contexto, essas forças-tarefas funcionam como instrumentos de formulação de políticas globais, em sintonia com a agenda da presidência brasileira, já apresentada, e alguns valores da PEB, a qual será apresentada na próxima subseção.

THINK TANKS E ARTICULAÇÃO COM
POLÍTICA EXTERNA

Para analisar as convergências entre as prioridades do T20 Brasil e os valores da Política Externa Brasileira (PEB), é necessário examinar a atuação do país em relação às temáticas das

forças-tarefa do grupo. Cabe destacar, inicialmente, que tais temáticas não foram definidas pelo Ministério das Relações Exteriores, mas pelos *think tanks* dirigentes do T20 Brasil, notadamente CEBRI, FUNAG e IPEA, responsáveis pela organização e sistematização das contribuições, convertendo debates especializados em recomendações de políticas públicas internacionais. Essas contribuições foram consolidadas em *policy briefs* e reunidas no *Communiqué*, documento encaminhado às trilhas de Finanças e Sherpas do G20, atuando como elo entre a produção de conhecimento e o processo decisório internacional (Brasil, 2024c).

Ademais, importa reconhecer que os *policy briefs* não foram elaborados exclusivamente por instituições brasileiras, contando também com contribuições de especialistas estrangeiros. Ainda assim, a relevância analítica reside na capacidade dos *think tanks* organizadores de definir prioridades, estruturar os debates e conduzir o processo que culminou na elaboração do *Communiqué*. Nesse sentido, a análise desenvolve-se em um exame específico da correspondência entre cada TF e esses valores, com o objetivo de aprofundar a compreensão das formas pelas quais essas instâncias incorporam e projetam, ainda que de maneira implícita, diretrizes e princípios da política externa brasileira.

Nesse sentido, a Força-Tarefa 1 (TF01), dedicada ao combate às desigualdades, à pobreza e à fome, dialoga diretamente com a projeção internacional de políticas sociais brasileiras. Ao longo dos anos 2000, o Brasil consolidou-se como referência global nesse campo, difundindo iniciativas como o Bolsa Família, o Programa Fome Zero e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, além de fortalecer a cooperação com instituições cuja atuação se vincula ao enfrentamento dessas agendas, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Lima, 2023). Se, por um lado, Lima (2023) evidencia a consolidação doméstica e a difusão internacional dessas políticas, por outro, Zorzi e Finger (2011) destacam que tais agendas ultrapassaram essa dimensão, tornando-se elementos estruturantes

da própria inserção internacional brasileira, especialmente por meio da cooperação Sul-Sul. Nessa perspectiva, a TF01, ao propor recomendações voltadas à proteção social, segurança alimentar e ao fortalecimento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza (G20 Brasil, 2024c), não apenas retoma esse legado, mas o atualiza ao traduzir valores da PEB em diretrizes de alcance global.

A TF02, dedicada à ação climática e às transições energéticas inclusivas e justas, alinha-se de forma estruturante à política externa brasileira, na medida em que a agenda ambiental historicamente articula os planos doméstico e internacional. Os regimes internacionais de clima e os fóruns multilaterais influenciaram simultaneamente a formulação de políticas internas, como o Proinfa e outros mecanismos de incentivo às energias renováveis, e o posicionamento externo do Brasil desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. De modo complementar, marcos como a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável reforçam a consolidação do desenvolvimento sustentável como eixo normativo da atuação brasileira e evidenciam a defesa de princípios como justiça climática, financiamento acessível para países em desenvolvimento, valorização dos conhecimentos de povos tradicionais e promoção de transições energéticas que conciliem descarbonização, inclusão social e preservação da biodiversidade (Vieira, 2024).

De maneira complementar, a discussão sobre a reforma da arquitetura financeira internacional, foco do TF03, reforça outra vertente histórica da PEB: a reivindicação por maior equilíbrio, representatividade e democratização das instituições financeiras globais (Lima, 2010). O Brasil possui longo histórico em defender reformas das instituições, sobretudo, financeiras, o país passou a defender maior regulação global, revisão das regras de governança e ampliação da participação do Sul Global nas decisões internacionais (IPEA, 2010), movimentos que dialogam diretamente com as recomendações do TF03. Assim, ao abarcar te-

temas como mudança nas políticas de empréstimo, financiamento em moedas locais, renegociação de dívidas soberanas, tributação internacional e melhor alocação de recursos destinados ao desenvolvimento (Brasil, 2024c), o TF03 articula-se claramente com as diretrizes e prioridades históricas da política externa brasileira.

A TF04, dedicado ao comércio e investimento para o crescimento sustentável e inclusivo, dialoga diretamente com a trajetória histórica da política comercial brasileira, marcada pela autonomia pela participação e pela utilização do sistema multilateral como instrumento de defesa e promoção de interesses nacionais em instituições multilaterais, a título de exemplo a Organização Mundial do Comércio. (Oliveira, 2012). O TFO4 insere-se nesse aspecto da política externa brasileira ao propor recomendações voltadas à diversificação produtiva, facilitação do comércio, integração global inclusiva e fortalecimento de cadeias de valor que reduzam assimetrias históricas, permitindo que o comércio gere ganhos mais equitativos e ambientalmente responsáveis (G20 Brasil, 2024c).

A TF05 articula-se diretamente à política externa brasileira ao inserir o país nos debates sobre governança digital, inclusão tecnológica e inteligência artificial, eixos da chamada PEB 3.0 (Garcia, 2022). Nesse contexto, a agenda digital amplia a atuação brasileira em temas como desinformação, cibersegurança e dependência tecnológica, reforçando a necessidade de proteção de interesses nacionais e de participação ativa em fóruns multilaterais. Assim, a TF05 evidencia a digitalização como campo estratégico da inserção internacional, ao mesmo tempo em que traduz para o ambiente digital valores centrais da PEB, como inclusão, soberania tecnológica, direitos humanos e democratização do acesso ao desenvolvimento (G20 Brasil, 2024c).

Por fim, a TF06, dedicado ao fortalecimento do multilateralismo e da governança global, dialoga diretamente com um dos eixos históricos mais estruturantes da política externa brasileira: o multilateralismo. Esse conceito sustenta que a ordem internacional deve ser regida por regras

produzidas de forma conjunta e cujos efeitos sejam equitativos para todas as nações, sobretudo os países historicamente marginalizados nos processos decisórios. Ao defender instituições como a ONU e a OMC, a PEB busca corrigir assimetrias e garantir que o multilateralismo não seja instrumento de consolidação do poder das grandes potências, mas mecanismo de equilíbrio, representatividade e justiça internacional (Cervo; Bueno, 2011). Nesse sentido, a TF06 projeta internacionalmente valores centrais da PEB, como a defesa da negociação, da inclusão, da reforma das regras globais e da construção de uma ordem internacional baseada em reciprocidade, consolidando o T20 Brasil como um instrumento de reafirmação e modernização da tradição multilateralista brasileira.

A atuação do Brasil por meio das forças-tarefa do T20 Brasil influenciou a formulação de políticas globais alinhadas não apenas às prioridades da presidência brasileira do G20, mas também aos próprios paradigmas históricos da política externa brasileira e da diplomacia do país. Nesse sentido, o T20 Brasil apresentou-se não apenas como um fórum de debate, mas como um catalisador de políticas públicas com impactos concretos na governança global, contribuindo para que o G20 Brasil incorporasse recomendações coerentes com os interesses brasileiros. Ao integrar perspectivas internacionais e temas prioritários da agenda nacional, os *think tanks* projetaram valores e prioridades, de modo indireto, da política externa brasileira no cenário internacional, convertendo princípios nacionais em diretrizes de alcance global. Essa articulação entre os *think tanks* e a política externa brasileira, fortaleceu a projeção e o resgate de valores da PEB, ampliando a capacidade de influência e posicionando o Brasil como ator propositivo na construção de soluções para desafios globais contemporâneos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o T20 Brasil desempenhou um papel estratégico relevante na projeção e no fortalecimento da política externa brasileira durante a presidência do país no G20, ultrapas-

sando uma função meramente consultiva. Ao articular redes internacionais de especialistas, pesquisadores e centros de pesquisa, o T20 Brasil contribuiu para transformar conhecimento acadêmico e técnico em recomendações de políticas públicas voltadas a desafios globais. Esse processo ocorreu por meio da produção de *policy briefs*, da organização de debates especializados e da consolidação dessas contribuições no *Communiqué* do T20 Brasil, documento apresentado aos líderes do G20 como subsídio técnico para os processos deliberativos do fórum.

A pesquisa evidencia que os *think tanks* envolvidos no T20 Brasil atuaram como intermediários entre a produção de conhecimento especializado e os processos decisórios internacionais. Ao reunir as contribuições elaboradas pelas diferentes forças-tarefa temáticas, essas instituições contribuíram para estruturar propostas alinhadas às prioridades definidas pela presidência brasileira do G20, especialmente no que se refere ao combate à fome, à pobreza e às desigualdades; à promoção da sustentabilidade e da transição energética justa; e à reforma da governança global. Dessa forma, o grupo de engajamento em questão possibilitou a tradução dessas prioridades políticas em recomendações concretas de políticas públicas, ampliando as possibilidades de difusão e incorporação dessas agendas em processos multilaterais e em políticas adotadas pelos países-membros do G20.

Nesse sentido, o T20 Brasil operou como um espaço de articulação entre comunidade científica, sociedade civil e formuladores de políticas, reforçando o papel do conhecimento especializado na construção de consensos internacionais. Ao mobilizar redes transnacionais de especialistas e promover a circulação de ideias e diagnósticos sobre desafios globais, o T20 Brasil contribuiu para fortalecer o multilateralismo e ampliar a capacidade do Brasil de influenciar debates e agendas estratégicas no sistema internacional.

Assim, o T20 Brasil pode ser compreendido como um instrumento relevante de diplomacia do conhecimento e de projeção internacional da política externa brasileira. Ao integrar produção

acadêmica, formulação de políticas e governança global, o grupo ampliou a visibilidade internacional do Brasil e reforçou sua atuação como ator comprometido com a construção de soluções cooperativas para desafios globais contemporâneos. Dessa forma, o T20 Brasil não apenas fortaleceu a inserção internacional do país, mas também evidenciou o potencial das redes de *think tanks* e das comunidades epistêmicas como mecanismos de apoio à formulação e à difusão de políticas públicas no âmbito da governança global.

NOTAS

¹Diplomata de carreira. Mestre em Administração pela Universidade de Brasília. E-mail: almirlimanascimento@gmail.com.

²Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. E-mail: rluisguilherme9@gmail.com.

³O universalismo, delimitado por Lessa (1998), corresponde à vocação histórica do Brasil para construir e manter um amplo e diversificado de relações bilaterais, espalhado pelos cinco continentes e sustentado por vínculos pacíficos, operacionais e socialmente dinâmicos. Essa universalidade, entendida como obra total dos contatos externos do país, constitui parte da moldura conceitual da práxis diplomática brasileira, a qual é moldada desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Ayllón (2016) ressalta ainda que o universalismo é utilizado para a consolidação de parcerias políticas e econômicas vantajosas ao Brasil.

⁴Vigevani e Cepaluni (2011), apontam que a PEB tem sido historicamente estruturada pela busca de autonomia, dimensão que constitui o núcleo normativo da ação internacional do Brasil, moldando as suas estratégias de inserção internacional, ao permitir que o país coopere, negocie e se posicione sem estar subordinado a grandes potências e estruturas assimétricas de poder no sistema internacional.

⁵Entende-se pragmatismo como a adoção de uma postura flexível orientada por interesses nacionais, em detrimento de alinhamentos automáticos (Almeida, 2020).

⁶A União Europeia e a União Africana também constituem o fórum, sendo que a última foi incorporada 2023 (G20 África do Sul, 2024).

⁷Declara-se que a ferramenta ChatGPT foi utilizada como apoio na adequação das referências bibliográficas às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O procedimento consistiu na inserção das fontes coletadas na ferramenta, mediante o uso do prompt: “Formate as fontes conforme as normas da ABNT, livros, artigos e site do governos estão entre as fontes”. A partir das respostas geradas, procedeu-se a um trabalho subsequente de revisão e correção manual, com o objetivo de ajustar inconsistências, padronizar elementos e garantir a conformidade integral com as normas vigentes. Ressalta-se, portanto, que o uso da ferramenta teve caráter instrumental, sendo complementado por verificação crítica e adequações posteriores realizadas no próprio trabalho.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Apogeu e demolição da política externa brasileira: reflexões de um diplomata não convencional**. Brasília: Diplomattizando, 2020.

AMORIM, Camille; SILVA, André Luiz Reis da. Os think tanks brasileiros e a agenda de política externa de Lula da Silva e Rousseff para a África. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 208–233, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v15n1.2020.964>. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/214312/001118080.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 mar. 2026.

AYLLÓN, B. Aspectos conceituais da diplomacia universalista do Brasil: as relações bilaterais e a integração regional (1945–2000). **Carta Internacional**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 15–25, 2006. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/398>. Acesso em: 1 dez. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Presidência brasileira do G20**. [Brasília]: Ministério das Relações Exteriores, 1 dez. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/presidencia-brasileira-do-g20-1. Acesso em: 01 dez. 2025.

CALMON, Annita; NASCIMENTO, Almir Lima; MORLIM, Diego; MILANEZ, Lívia. Grupos de Engajamento do G20: a experiência de um Comitê Organizador, T20 Brasil. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, ano 10, n. 15, p. 349–369, dez. 2024. DOI:10.61623/cpe.v10n15.a13.

CASTRO, Gabriel Sandino de. A política externa enquanto guerra de posição: a inserção internacional do Brasil e o G20 financeiro. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/19953/5/Pol%C3%adticaExternaGuerra.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2026.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2011. 593 p.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018. 104 p. Disponível em: https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/3335/4/Livro_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

FONSECA JÚNIOR, Gelson; PATRIOTA, Antonio de Aguiar; MILANI, Carlos; PEREIRA, Lia Valls. **Multilateralismo e multipolaridade**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2022. Disponível em: https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/CEBRI_PP_Multilateralismo.pdf.

FRANÇA, André Moraes; WIETCHIKOSKI, Luciana. A política externa brasileira representada por think tanks estadunidenses (2001–2014). In: 3º Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Florianópolis, 2016. Disponível em: http://encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/23_old/1473705406_ARQUIVO_ArtigoversaofinalenviadaABRI2016-LWietchikoskieAFranca.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

GARCIA, Ana; FERNÁNDEZ, Marta. **Caderno para entender o G20**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center; 2024. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2024/08/Caderno-Entender-o-G20-compactado.pdf>.

GARCIA, Eugênio V. Pós-bicentenário verde-digital: uma política externa 3.0 para o Brasil. Revista CEBRI, ano 1, n. 4, out./dez. 2022. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/59/pos-bicentenario-verde-digital-uma-politica-externa-30-para-o-brasil>. Acesso em: 27 abr. 2026.

G20 Brasil 2024. **Brasil na presidência do G20**: prioridades, ações e resultados do mandato brasileiro do fórum das maiores economias globais. Brasília: G20 Brasil 2024, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/g20/pt-br/sobre-o-g20/e-book-brasil-na-presidencia-do-g20>. Acesso em 1 dez. 2025.

G20 Brasil 2024. **G20 Social – Declaração Final**. Rio de Janeiro: G20 Brasil 2024. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/g20/pt-br/documentos/g20-social-declaracao-final>. Acesso em: 01 dez. 2025.

G20 Brasil 2024. **T20 Brasil: Communiqué and Implementation Roadmaps**. Rio de Janeiro: G20 Brasil 2024, 2024c. Disponível em: https://t20brasil.org/media/documentos/arquivos/T20_Communique_Roadmaps.pdf. Acesso em: 01 dez. 2025.

G20 Brasil 2024. **Sobre o G20**: Grupo é o principal fórum de cooperação econômica internacional. [s.l.]: G20 Brasil 2024, 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/g20/pt-br/sobre-o-g20>. Acesso em: 26 de abril de 2026.

HAJNAL, Peter I. **The G20: Evolution, Interrelationships, Documentation**. 2. ed. London: Routledge, 2019. 342 p. eBook. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351266802>.

IBORRA, Iván Medina; GUTTORMSEN, David S. A. Visibility and activity: foreign affairs think tanks in the United Kingdom. **Political Perspectives**, v. 7, n. 1, p. 46–74, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Inserção internacional brasileira**: temas de economia internacional. Livro 3, v. 2. Brasília: Ipea, 2010, 516 p. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro03_insercaointernacional_vol2.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001, 126 p. ISBN 85-273-0257-8.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais**. 1. ed. Barueri: Editora Manole, 2005.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. especial “40 anos”, p. 29-41, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO; INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI); ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (orgs.). As políticas exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição: diversidade, convergência e complementaridade. Caderno do IPRI n. 11. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e inovação na política externa brasileira. Plataforma Democrática: Working Paper n. 3, jul. 2010. Disponível em: <https://plataformademocratica.org/arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2026.

LIMA, Thiago. A cooperação humanitária alimentar do Brasil (2003-2016): de uma experiência inovadora à tradicional política da ajuda alimentar. In: OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (orgs.). **Política externa brasileira e combate à fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. cap. 2. p. 47-82. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/79jbb>. DOI:<https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6>. Acesso em: 26 de abril de 2026.

LOPES, Dawisson Belém. "Eu vi o mundo": o princípio do multilateralismo nas gestões de política externa de Cardoso e de Lula. **Política Externa**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 39-47, out./dez. 2013.

LOPES, Dawisson Belém. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III. **CEBRI-Journal**, n. 187, 2025. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/187/269>. Acesso em: 01 dez. 2025.

MELLO, Flávia de Campos. O Brasil e o multilateralismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

MELLO, Flavia de Campos. O multilateralismo na política externa brasileira. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 163-173, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/63/49>. Acesso em: 1dez. 2025.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jan./jun. 2013. Disponível em: https://carlosmilani.com.br/wp-content/uploads/2014/01/milani_pinheiro_contexto2013.pdf. Acesso em: 02 dez. 2025.

NASCIMENTO, Almir Lima. 200 Anos de Independência do Brasil: Trajetória Geopolítica e o Desafio Tecnológico do Século XXI. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército : Análise Estratégica**, [S. l.], v. 26, n. 4, p. 1-5, 2022. Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/10745>. Acesso em: 11 mar. 2026.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Política comercial e política externa no Brasil: uma análise da estratégia de negociação comercial brasileira (1995-2010). Brasília: Ipea, ago. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/402c7ae8-86a2-4150-a357-00444f273b0f/content>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PINHEIRO, Letícia; GONÇALVES, Fernanda Nanci. O estudo da política externa como política pública: vinho velho em garrafas novas?. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 33, p. 17-41, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/499>. Acesso em: 27 abr. 2026.

POWELL, Charles; MANFREDI, Juan Luis. Innovación, diplomacia y think tanks. [S.l.]: Real Instituto Elcano, 2015. Disponível em: <https://charlespowell.eu/wp-content/uploads/2016/01/2015-Innovacion-diplomacia-y-think-tanks.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.

PONTES, Kassius Diniz da Silva; LYRIO, Mauricio Carvalho. **O G20**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2024.

RAMOS, Leonardo; GARCIA, Ana. Breve história do G20 e a participação social na agenda brasileira para 2024. **CEBRI-Journal**, n. 160, 2024. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/160/283>. Acesso em: 01 dez. 2025.

RUGGIE, John. Multilateralism: The anatomy of an institution. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 3, p. 561–598, jun. 1992. DOI: 10.1017/S0020818300027831.

SECCHI, Leonardo; ITO, Letícia Elena. Think tanks e universidades no Brasil: análise das relações na produção de conhecimento em política pública. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, n. 46, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/554/395>. Acesso em: 12 mar. 2026.

SILVA, Danielle Costa da. Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 13–23, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/neiba/article/view/13715>. Acesso em: 1 dez. 2025.

SOARES, Joabson Cruz. A participação do Brasil nas operações de paz da ONU com base nos princípios da PEB (1993-2011). **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, SP, v. 13, p. e024009, 2025. DOI: 10.36311/2237-7743.2024.v13.e024009. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/15265>. Acesso em: 1 dez. 2025.

SOUZA, André de Mello e. **T20 celebrates 12th anniversary during Brazil's G20 presidency in 2024**. [S.l.]: IPEA, 2023. Disponível em: https://ipcid.org/wp-content/uploads/2023/04/IPCID_006_T20_celebrates_12th_anniversary.pdf. Acesso em: 02 dez. 2025.

TARGA, Leandro Garcez; VALENTE, Mario Schettino; LOPES, Dawisson Belém. Política externa como política pública: proposta de análise relacional a partir de redes e espaços sociais. **Revista Tempo do Mundo**, [S. l.], n. 33, p. 205–233, 2023. DOI: <https://doi.org/10.38116/rtm33art7>. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/501>. Acesso em: 12 mar. 2026.

THORSTENSEN, Vera Helena; THOMAZELLA, Fábio Jorge de Toledo. O G20 na governança global: criação, evolução, estrutura e funcionamento. **Tempo do Mundo**, Brasília, v. 34, p. 193–220, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/514>. Acesso em: 01 dez. 2025.

THORSTENSEN, Vera; SANCHEZ-BADIN, Michelle R.; CONTIN, Mayra; MOTA, Catherine Rebouças. A agenda do G20 da presidência do Brasil. **Revista de Direito do Comércio Internacional**, São Paulo, n. 7, p. 10–15, 2024.

VIEIRA, Flávia do Amaral. Política externa brasileira: da Rio-92 à COP30. In: FOLLY, Maiara; CLOSS, Marília; GONZALEZ, Vitória (orgs.). **Política externa brasileira e clima: caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo**. Brasília: FUNAG, 2024. cap. 4, p. 101–122.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2016.

ZORZI, Felipe Bortoncello; FINGER, Marina de Oliveira. A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 41–57, 2011. Acesso em: 27 abr. 2026.

REGIME DE PROIBIÇÃO DE DROGAS E REDUÇÃO DE DANOS: UM COMPARATIVO BRASIL-PORTUGAL (2000 – 2021)

Bianca de Carvalho Ataídes¹

RESUMO

O presente trabalho analisa a trajetória do regime de proibição das drogas e suas implicações nos contextos do Brasil e de Portugal, entre 2000 a 2021. A partir de uma abordagem qualitativa e comparativa, busca avaliar a eficácia das políticas proibicionistas e de redução de danos, focado nos impactos à saúde pública. O estudo examina documentos que estruturam o regime proibicionista, especialmente as convenções das Nações Unidas, além de políticas nacionais adotadas pelos dois países. A análise teórica no institucionalismo liberal das Relações Internacionais, que compreende os regimes internacionais como mecanismos de coordenação entre Estados. Os resultados indicam que o modelo proibicionista apresenta limitações significativas na redução do consumo e do comércio ilícito de drogas. Em contrapartida, políticas baseadas em redução de danos, como as adotadas em Portugal, demonstram maior eficácia na mitigação dos impactos sociais e sanitários associados ao uso de substâncias. No caso brasileiro, fatores institucionais, territoriais e políticos dificultam a implementação de políticas alternativas, evidenciando os limites da aplicação uniforme do regime internacional em contextos nacionais distintos.

Palavras-chave: Regime de Proibição; Redução de Danos; Saúde Pública; Brasil e Portugal; Relações Internacionais.

ABSTRACT

This paper analyzes the evolution of the drug prohibition regime and its implications in the contexts of Brazil and Portugal between 2000

and 2021. Using a qualitative and comparative approach, it seeks to evaluate the effectiveness of prohibitionist and harm reduction policies, with a focus on their impacts on public health. The study examines documents that underpin the prohibitionist regime, particularly United Nations conventions, as well as national policies adopted by both countries. The theoretical analysis draws on liberal institutionalism in International Relations, which views international regimes as mechanisms for coordination among States. The results indicate that the prohibitionist model has significant limitations in reducing drug use and illicit drug trade. In contrast, harm reduction policies, such as those adopted in Portugal, demonstrate greater effectiveness in mitigating the social and health impacts associated with substance use. In the Brazilian case, institutional, territorial, and political factors hinder the implementation of alternative policies, highlighting the limits of uniformly applying the international regime in distinct national contexts.

Keywords: Prohibition Regime; Harm Reduction; Public Health; Brazil and Portugal; International Relations.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisará como o Regime de Proibição de Drogas no Brasil afeta a saúde pública do país e como as políticas de Redução de Danos surgem como uma resposta para este problema, enquanto compara com Portugal, que adota uma política diferente para as drogas. O Regime de Proibição de Drogas iniciou-se no começo do século XX, nos Estados Unidos (EUA), com a Conferência de Xangai (1909)². Essa convenção foi muito importante para o regime proibicionista: não obteve o resultado esperado, porém, funcionou como uma espécie de rascunho para a Convenção de Haia (1912), a qual conseguiu estabelecer regras mais concretas sobre a regulação de substâncias. Após a convenção de 1912 o regime ganhou mais força e, paralelamente à Primeira Guerra Mundial, diversos países acrescentaram às suas legislações políticas regulatórias acerca de narcóticos.

Nos EUA, o *Harrison Act* (1914), que limitava a produção, consumo e distribuição de narcóticos, inspirou outros países, como: a França com a *Lois sur les Drogues* (1916) e Reino Unido com o *Dangerous Drug Act* (1920).

Ao fim da Primeira Guerra, foi criada a Liga das Nações, que também tinha em sua agenda a questão das drogas, a partir desse interesse foi criado o Comitê Consultivo do Ópio. No período entre guerras, três convenções foram assinadas, sendo elas: I. Convenção Internacional do Ópio (1925); II. Primeira Convenção de Genebra (1931), similar ao *Harrison Act*, visava limitar a produção somente para fins medicinais e científicos; III. Segunda Convenção de Genebra (1936), cujo objetivo era acabar com o tráfico e que impunha medidas que os países deveriam tomar para alcançar este objetivo; mas o início da Segunda Guerra Mundial, em 1939, deixou essa questão de lado.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), influente difusora da ideologia proibicionista. Como bem dito por Rodrigues (2006), a partir deste momento o regime adota um caráter mais repressivo e países subdesenvolvidos passam a ser mais afetados pelas políticas aplicadas. A partir disso, são criadas as três maiores convenções sobre narcóticos, vigentes até hoje, são elas: Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1972 e Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

Dessa forma, o trabalho analisará os resultados do regime proibicionista no Brasil e em Portugal, que adotam diferentes políticas e abordagens para a questão das drogas, entre os anos 2000 e 2021. A comparação com o país europeu se dá pela proximidade histórica e por conta da semelhança linguística e de princípios democráticos, tornando a comparação mais clara e contextualizada. É importante destacar que no Brasil essa questão é tratada como assunto de segurança e a abordagem é predominantemente repressiva, enquanto em Portugal é tratada como questão de saúde pública e a abordagem é mais humanizada, focada na reinserção dos usuários.

A forma adotada por Portugal para tratar dessa questão é outra razão pela qual o país foi escolhido para a comparação, o trabalho eficiente realizado pelo governo português para o controle e regulação das drogas no país gerou impactos positivos na saúde pública. No trabalho, serão analisados documentos e relatórios, para realizar uma comparação da forma como as políticas são aplicadas e como os órgãos reguladores atuam para garantir que sejam cumpridas. Ao fim, busca-se refletir de que forma esse modelo poderia ser adaptado e aplicado no Brasil.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa com caráter exploratório, baseada em revisão bibliográfica de fontes primárias e secundárias. Foram analisados documentos institucionais, legislações internacionais, relatórios oficiais e literatura acadêmica especializada sobre o regime de proibição de drogas. A análise foi conduzida à luz da teoria institucionalista liberal, analisando a criação de funcionamento do regime internacional de drogas, bem como suas repercussões nas políticas adotadas por diferentes países, principalmente Brasil e Portugal. Conforme Minayo (2001), a pesquisa qualitativa nas ciências sociais busca interpretar fenômenos complexos considerando fatores sociais, culturais e institucionais que influenciam as ações dos atores envolvidos.

O tema se insere no campo das Relações Internacionais ao abordar a cooperação entre Estados na construção de regimes internacionais, voltados à regulação de problemas transnacionais. A política internacional de controle de drogas constitui um exemplo relevante de governança global, na medida que envolve a formulação de normas, instituições e mecanismos de coordenação entre diferentes países. Nesse sentido, o estudo contribui para debates centrais da disciplina, especialmente aqueles relacionados ao papel das instituições internacionais, à cooperação em um sistema internacional anárquico e aos limites internacionais na resolução de problemas globais.

A consolidação do regime internacional de controle de drogas pode ser observada desde movimentações iniciais, como a Conferência de

Xangai (1909), considerada um dos primeiros esforços multilaterais para regular o comércio de substâncias psicoativas. Ao longo do século XX, esse regime foi fortalecido por meio de convenções internacionais e atuação de organizações multilaterais. No entanto, nas últimas décadas, alguns países passaram a adotar abordagens alternativas, como políticas de descriminalização e redução de danos. A análise comparativa entre Brasil e Portugal permite compreender como diferentes contextos políticos e institucionais influenciam a implementação dessas políticas, contribuindo para o debate sobre a eficácia e os limites dos regimes internacionais na coordenação de políticas públicas. Foi uma das primeiras movimentações favoráveis à proibição de substâncias e algumas das medidas perduram até hoje.

O trabalho será dividido em três seções. A primeira seção do trabalho irá discutir o regime de proibição de drogas, a redução de danos e suas abordagens, e como o Brasil e Portugal têm lidado com o tema. A segunda seção trata dos regimes e instituições à luz da teoria Liberal das Relações Internacionais. Enquanto a terceira seção foca em saúde pública, tratando dos serviços de saúde pública, indicadores de saúde e desafios enfrentados pelos sistemas de saúde.

REGIME DE PROIBIÇÃO DE DROGAS

GUERRA ÀS DROGAS

O proibicionismo iniciou-se em 1909 com a Conferência de Xangai, que buscava responder ao uso recreativo de ópio entre imigrantes chineses nos EUA. Embora precedida pelas Guerras do Ópio na China, a conferência foi pouco aceita internacionalmente, mas abriu caminho para uma série de tratados subsequentes. A Convenção Internacional do Ópio de 1912 (Haia) foi o primeiro marco formal da regulação, inspirando legislações como o *Harrison Act* (1914) nos EUA, que restringiu o uso a fins medicinais. A partir da década de 1920, a regulação se intensificou; em 1925, a segunda Convenção Internacional do Ópio é assinada e, a partir disso, o Permanent Central

Opium Board foi criado para os Estados poderem ter controle internacionalmente da produção e distribuição das drogas. Pela primeira vez, os Estados deveriam apresentar levantamentos anuais sobre a produção, fabricação e uso das drogas (Silva, 2017).

A Primeira Convenção de Genebra foi elaborada em 1931 e tinha como objetivo limitar a fabricação e regulamentar a distribuição de narcóticos, ação esta que impactou a produção mundial de drogas para fins medicinais e científicos. Delimitou uma quantidade máxima que cada país signatário poderia importar e/ou produzir e, caso fosse ultrapassada, vetaria o acesso do país à quantidade prevista anteriormente. Assinada em 1936 e entrando em vigor em 1939, a Segunda Convenção de Genebra visava ao fim do tráfico ilegal de drogas e os países signatários deveriam aplicar medidas para que os criminosos não ficassem impunes (Rodrigues, 2006).

Nos anos seguintes, com a criação da ONU, foram instituídas as convenções mais importantes para o regime. A primeira delas, Convenção Única de 1961, proibia o uso não medicinal de ópio, coca e cannabis (Nunes, 2016), exigindo que os Estados adaptassem suas legislações às diretrizes internacionais. Com isso, o regime adquiriu caráter mais repressivo, buscando extinguir o consumo e a produção, mas desconsiderando práticas culturais tradicionais, como a mastigação da folha de coca em países andinos.

Em 1972, Richard Nixon, então presidente dos EUA, declarou que as drogas eram o maior inimigo do país. No mesmo ano, é criada a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1972 que estabeleceu maior rigor no controle dessas substâncias, exigindo prescrição médica para aquisição, licenciamento para fabricação e comercialização, além da proibição de propagandas e obrigatoriedade de advertências nos rótulos. Segundo Nunes (2016), também foram previstas medidas de prevenção, tratamento, reabilitação e reintegração social dos usuários. O tratado inclui drogas psicotrópicas classificadas em três grupos pelo Cebrid: depressoras, estimulantes e perturbadoras, todas sujeitas a controle internacional desde 1976.

No entanto, nem todas as drogas ocupam o mesmo lugar dentro do regime internacional de

controle. Substâncias como a cocaína e seus derivados historicamente foram tratadas com maior rigor nas políticas proibicionistas, enquanto outras, como a cannabis, passaram a ser alvo de debates sobre descriminalização e regulação em diversos países. Além disso, as políticas internacionais e nacionais também estabelecem distinções entre as figuras do usuário e do traficante, que frequentemente recebem tratamentos jurídicos e institucionais distintos. Essas diferenças influenciam diretamente a forma como as políticas de drogas são implementadas e percebidas pela sociedade.

A Convenção das Nações Unidas de 1988, realizada após a Conferência de Viena de 1987, consolidou a cooperação internacional contra o tráfico ilícito, servindo como base para grande parte das legislações antidrogas atuais. Como destaca Rodrigues (2006), as drogas foram tratadas como um ‘desafio coletivo global’, a ser enfrentado por meio de corresponsabilidade entre os Estados, numa lógica repressiva. Essa convenção marcou um ponto de inflexão: o regime proibicionista tornou-se mais agressivo, incorporando definitivamente a expressão “Guerra às Drogas”, popularizada desde 1971. Suas medidas visavam a não somente combater o contrabando e o crime organizado, mas também erradicar o cultivo de plantas como coca e Cannabis, intensificando a fiscalização de substâncias em geral.

REDUÇÃO DE DANOS

Como alternativa ao proibicionismo, emergiram as políticas de Redução de Danos (RD), que, não necessariamente, buscam extinguir o consumo, mas diminuir os efeitos nocivos. Trata-se de uma estratégia de saúde pública que preconiza inclusão social e práticas menos arriscadas. Entre os exemplos, está a distribuição de seringas estéreis para os usuários, que auxiliam na redução dos casos de HIV e hepatites entre usuários de drogas injetáveis (Ministério da Saúde, 2008). Outro exemplo, muito comum na Europa, são as Salas de Consumo Assistido, formais ou informais, em que o consumo ocorre em ambiente supervisionado ou, ao menos, protegido do estigma social (Instituto Igarapé, 2017).

A RD não implica legalização ou descrimi-

nalização, mas muitas vezes está associada. No Brasil, a Lei nº 11.343/2006 é a lei das drogas, que sofreu uma alteração em 2024 para que usuários fossem diferenciados de traficantes, a quantidade de porte descriminalizada definida foi de 40g de Cannabis e 6 plantas femininas. Já em Portugal, a Lei nº 30/2000 descriminalizou o consumo, estabelecendo mecanismos de encaminhamento para tratamento e acompanhamento, marcando uma virada de paradigma.

COMO BRASIL E PORTUGAL TEM LIDADO COM O TEMA?

O Brasil adota um modelo predominantemente repressivo, alinhado às diretrizes das convenções da ONU. Entretanto, a implementação dessas políticas enfrenta desafios significativos, especialmente em razão das limitações institucionais e estruturais comuns a países em desenvolvimento (Nadelmann, 1990). Embora o país seja signatário dos principais tratados internacionais de controle de drogas, a capacidade de fiscalização e aplicação das normas é limitada, o que dificulta o controle efetivo do tráfico e do consumo de substâncias ilícitas. Por isso, a política brasileira ficou marcada pelos impactos da “Guerra às Drogas”, frequentemente associada ao aumento da violência em regiões vulneráveis e à criminalização de populações marginalizadas (Ferrugem, 2020).

A Lei nº 11.343/2006 instituiu o sistema brasileiro de políticas públicas sobre drogas, estabelecendo a proibição da produção e comercialização de substâncias ilícitas, com exceção para fins científicos e religiosos (Brasil, 2006). Nos últimos anos, o debate nacional tem incorporado perspectivas alternativas, sobretudo no campo da saúde pública, com pesquisas indicando que tratar o uso das drogas como questão de saúde é mais eficaz do que abordagens repressivas (Fiocruz, 2016). Iniciativas recentes incluem o debate sobre a regulação da Cannabis medicinal, discutida em projetos de lei como o PL 5511/2023 e o PL 89/2023 (Brasil, 2023).

Portugal, por outro lado, adotou uma abordagem distinta no final da década de 1990,

baseada em princípios de saúde pública, pragmatismo e reinserção social. A estratégia nacional foi consolidada pela Resolução nº 46/1999 e posteriormente pela Lei nº 30/2000, que descriminalizou o consumo de drogas para uso pessoal (Portugal, 2000). Diferentemente do modelo proibicionista tradicional, o país passou a tratar o consumo como uma questão de saúde pública, direcionando usuários para comissões de desencorajamento do uso, compostas por profissionais das áreas sociais e da saúde.

Esse modelo foi acompanhado pela criação e fortalecimento de instituições responsáveis pela coordenação das políticas públicas sobre drogas, como o Serviço de Intervenção Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD) (Lei nº 17/2012), que articula prevenção, redução de danos, tratamento e reinserção. A experiência portuguesa tornou-se referência internacional por demonstrar que abordagens baseadas em saúde pública e inclusão social podem produzir resultados positivos na redução de danos associados ao consumo de drogas (Tavares et al., 2023).

A comparação entre os países evidencia a coexistência de abordagens distintas dentro do sistema internacional de controle de drogas. Enquanto o Brasil mantém uma política predominantemente repressiva, Portugal adotou um modelo focado na descriminalização e em estratégias de saúde pública. A diferença nas abordagens evidenciam que os países podem interpretar e implementar de maneiras distintas as normas do regime de proibição de drogas, refletindo fatores institucionais, políticos e sociais específicos de cada nação.

REGIMES PROIBICIONISTAS E TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As teorias das Relações Internacionais são correntes de pensamento que analisam o comportamento dos Estados no sistema internacional, buscando compreender os padrões de cooperação e organização institucional. Bueno (2024) acredita que cada teoria, para ser compreendida, deve ser analisada juntamente aos acontecimentos históricos no momento em que foi desenvolvida, visto que intentam explicar os padrões da interação global.

Nesse debate, as correntes teóricas possuem interpretações divergentes sobre cooperação e conflitos entre Estados.

Autores do institucionalismo liberal, como Keohane e Nye (1977), acreditam que os Estados se encontram cada vez mais interdependentes e as instituições internacionais desempenham papel fundamental na coordenação de políticas e na promoção da cooperação entre eles. Considerando essas informações, torna-se mais fácil compreender como o regime foi estabelecido e estruturado nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, por meio de convenções internacionais e com forte influência das potências e organizações internacionais. A partir desse referencial, o capítulo irá analisar como o institucionalismo liberal compreende o papel das instituições e regimes internacionais, aplicando essa perspectiva ao regime internacional de proibição das drogas.

LIBERALISMO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A Teoria Liberal acredita que o Sistema Internacional funciona por meio da interdependência dos Estados, mesmo que anárquico, ainda é necessária a cooperação para que possam alcançar a paz. Tal teoria crê que se os Estados colaboram financeiramente, as guerras não acontecerão, visto que seria economicamente desvantajoso (Relações Exteriores, s.d). Acredita que as instituições estimulam a cooperação entre os países, definem regras de comportamento e medeiam conflitos. Adicionalmente, defende que democracias estão menos propensas a se envolverem em conflitos, visto que devem se preocupar com o bem-estar dos cidadãos. A teoria também é grande defensora dos direitos humanos e acredita que os direitos individuais e a justiça contribuem para que o Sistema Internacional seja mais pacífico. A partir dessas bases, desenvolveu-se o institucionalismo liberal, que enfatiza o papel das instituições internacionais na coordenação da cooperação entre os Estados.

INSTITUCIONALISMO LIBERAL E REGIMES INTERNACIONAIS

Com base nisso, é desenvolvida a teoria do Institucionalismo Liberal, derivado do Liberalismo tradicional, mas adaptado às situações contemporâneas enfrentadas pelos Estados – principalmente nos anos seguintes à 1945. A interdependência crescente entre os países nesse período, favoreceu a criação de mecanismos institucionais que pudessem coordenar políticas e reduzir conflitos entre os países (Keohane; Nye, 1977). Como pontuado por Keohane (1984), as instituições facilitavam a cooperação em um sistema internacional caracterizado pela ausência de uma autoridade central.

O institucionalismo liberal foi desenvolvido, após a Segunda Guerra Mundial, tendo a Carta da ONU como um marco, destacando a importância da criação de uma instituição que pudessem garantir a paz mundial, e desde então, a organização atua com base nos ideais kantianos em busca da “paz perpétua”.

Castro (2012) acredita que as instituições são baseadas em três conceitos:

a) Instituições e normas internacionais: guiam os Estados nas decisões tomadas, além de garantir que todos os sigam às regras;

b) Transparência nas negociações e prática democrática: os Estados devem agir de forma transparente nos debates internacionais;

c) Participação multilateral: a participação deve ser igualitária, fazendo com que todos os países cooperem entre si.

Mesmo que não tenha alcançado a paz mundial, a ONU conseguiu, até então, cumprir seu maior objetivo: impedir o acontecimento de outra guerra em escala mundial.

Além disso, o modelo decisório do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) foi criado a partir de um ideal institucionalista. Os programas sociais da organização têm por objetivo garantir o bem-estar mundial, incluindo a diferença de desenvolvimento dos hemisférios norte e sul (Castro, 2012). Em suma, utilizando os pontos fortes e fracos da ONU, a ideia que a teoria liberal tem sobre as instituições é que são responsáveis por disseminar ideias, podendo refletir, em determinados contextos, a influência de Estados mais poderosos no Sistema Internacional. No entanto, devem ser justas, imparciais e transparentes e, para alcançarem seus objetivos, os Estados devem trabalhar em conjunto para alcançar um propósito final.

Alinhado com a ideia das instituições como ferramenta de coordenação dentro do sistema internacional, os regimes têm como função estabelecer as regras e normas a serem seguidas pelos Estados à respeito de alguma área específica. Segundo Krasner (1982), os regimes podem ser descritos como conjuntos de princípios, normas e regras, que orientam as expectativas dos Estados uns com os outros. A literatura posterior aprofundou esse conceito ao analisar diferentes abordagens teóricas sobre regimes internacionais. Nesse sentido, Hansenclever et al. (1997) destacam que regimes internacionais funcionam como estruturas institucionais que organizam expectativas e comportamentos dos Estados em áreas específicas da política internacional. Ainda sobre regimes, Keohane (1984), argumenta que essas estruturas institucionais facilitam a cooperação entre Estados em um sistema internacional caracterizado pela ausência de uma autoridade central, reduzindo as incertezas e os custos de coordenação entre os autores.

A literatura institucionalista destaca que regimes internacionais surgem como mecanismo de coordenação entre Estados diante de problemas comuns, que não podem ser resolvidos de forma isolada. Ao estabelecer normas, regras e expectativas compartilhadas, esses regimes contribuem para a redução de incertezas e orientação do comportamento dos atores no sistema internacional, permitindo que os Estados alinhem interesses e coordenem ações em torno de objetivos coletivos (Keohane, 1984).

REGIME DE PROIBIÇÃO DAS DROGAS PARA O INSTITUCIONALISMO LIBERAL

A partir dessa perspectiva teórica, o regime internacional de proibição das drogas pode ser compreendido como um exemplo de regime internacional voltado à coordenação das políticas estatais diante de um problema transnacional. Conforme a literatura institucionalista, regimes surgem quando os Estados reconhecem que determinados problemas não podem ser resolvidos de forma isolada e demandam mecanismos de cooperação e regras compartilhadas (Keohane, 1984; Krasner, 1982).

Dessa forma, o regime proibicionista de drogas pode ser analisado como um conjunto de normas e instituições que buscam regular o comportamento dos Estados em relação ao controle de substâncias psicoativas, ainda que sua implementação apresente diferenças entre os Estados.

Como mencionado anteriormente, o regime de proibição das drogas começou a se formar no início do século XX, com iniciativas multilaterais, como a Conferência de Xangai (1909). No entanto, sua consolidação ocorreu no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando o sistema passou a ser incorporado às estruturas das Nações Unidas e consolidado por meio das convenções internacionais. A criação da ONU, como organização voltada à coordenação da cooperação internacional e fortemente influenciada pelas potências pós-guerra, contribuiu para o fortalecimento desse regime (Nadelmann, 1990). As convenções de 1961, 1972 e 1988 estabeleceram normas voltadas ao controle internacional de substâncias psicoativas, definindo a forma como os países signatários deveriam lidar com essa questão em seus respectivos territórios.

Alguns autores destacam que a formação de regimes internacionais pode refletir os interesses de Estados mais poderosos no sistema internacional. Nesse sentido, Reus-Smit e Snidal (2008) argumentam que instituições internacionais frequentemente emergem de processos políticos nos quais determinados atores exercem maior influência na definição de normas e regras. No caso do regime internacional de controle de drogas, essa dinâmica pode ser observada na atuação de potências que contribuíram para a difusão global de políticas proibicionistas. Nadelmann (1990), aponta que regimes internacionais de proibição tendem a surgir quando Estados influentes promovem a internacionalização de determinadas normas, buscando estabelecer padrões de comportamento que passam a orientar a cooperação entre os países. Podendo ser interpretada a consolidação do regime como a combinação entre processos institucionais e a influência política de atores centrais no sistema internacional.

Entretanto, Ejeckam (2021), com base na perspectiva marxista, crê que, mesmo que

o regime tenha bases neoliberais, não têm capacidade de agir de forma igualitária. Ainda entende que seja responsável pela geração de resultados opostas, como o aumento dos mercados ilícitos e a marginalização de classes mais baixas. Ademais, o regime baseado na cooperação entre os países não alcançou seu principal objetivo e revelou a fragilidade de agir como instrumento de coordenação global quando se nota que há abordagens contrárias ao regime. Em complemento a esse pensamento, há teóricos que acreditam que a abordagem repressiva do regime, pelo contrário, contribui com o mercado de drogas (Culloty, 2016). Acreditam que, se a abordagem não tivesse um caráter repressivo e sim inclusivo, o modelo teria sido mais eficaz, além de conseguir se alinhar ao propósito de reduzir as ineficiências do sistema e racionalidade econômica.

À luz da perspectiva institucionalista liberal, o regime internacional de proibição das drogas revela limitações na coordenação global, uma vez que as políticas não foram aplicadas uniformemente e não foram eficazes na redução da oferta de drogas. Acreditando que os regimes são criados a partir da necessidade de um Estado de solucionar um problema com ajuda de outros, reforça a ideia de interdependência entre os países (Su, 2023). Quando as ações não são coordenadas de forma igualitária, o regime continua ineficiente e dificulta a execução de medidas adequadas. Para solucionar este problema, seria necessário alcançar o equilíbrio estrutural, para interromper o ciclo de crises que sustentam o proibicionismo como paradigma dominante.

SAÚDE PÚBLICA

A saúde pública moderna surgiu após a Revolução Francesa e foi fortalecida pela Revolução Sanitária inglesa, que associou condições sociais às doenças. Desde o Relatório de 1842 sobre a população trabalhadora da Grã-Bretanha, consolidou-se a ideia de que cabe ao Estado monitorar e intervir em questões sanitárias (Rabello, 2010; Rose, 1994).

No Brasil, a Constituição de 1988 reconhece a saúde como direito social, e o SUS garante acesso universal. A Rede de Atenção Psicossó-

cial (CAPS), que oferecem atendimento gratuito a pessoas em vulnerabilidade, com foco em álcool e drogas. Existem diferentes modalidades: CAPS I e II (transtornos em geral), CAPS I (crianças e adolescentes), CAPS AD (álcool e drogas) e CAPS III e AD III (com atendimento 24h e leitos de internação).

O Serviço Nacional de Saúde (SNS) foi consolidado após 1974 e expandido com o apoio da União Europeia. Estrutura-se em três níveis: serviços estatais, sistemas de apoio e setor privado. Desde 2012, o SICAD coordena políticas sobre drogas, com cinco eixos: prevenção, dissuasão, redução de riscos, tratamento e reinserção (Lei nº 17/2012). Sua atuação fortalece a abordagem da descriminalização, garantindo maior integração entre saúde e reintegração social.

Segundo os dados do II Relatório Brasileiro sobre Drogas (Opaleye, 2021) revelam prevalência de álcool, tabaco e solventes entre estudantes, além de aumento de hepatites e óbitos por doenças associadas ao consumo. O crack se tornou problema crônico em regiões como a Cracolândia de São Paulo, associado a vulnerabilidade extrema, prostituição e altas taxas de transmissão de HIV e hepatite C (Ministério da Justiça, 2021).

Já em Portugal, segundo o Relatório Anual de 2022, mostra que Cannabis, cocaína e ecstasy são as mais consumidas, embora em índices menores que a média europeia. A pandemia reduziu o uso de várias substâncias, mas em 2022 houve aumento no número de pessoas em tratamento. HIV e SIDA continuam sendo desafios relevantes, representando 30% e 41% dos casos associados a uso de drogas, respectivamente (SNS, 2022; SICAD, 2022). Conforme os dados anteriores, a Tabela 1 traz de uma forma visual a comparação entre os sistemas de saúde e padrões de consumo dos países.

Tabela 1 - Indicadores de Saúde

Tabela 1 - Indicadores de Saúde		
Categoria	Brasil	Portugal
Substâncias ilícitas mais consumidas	Cannabis, Opióides, Estimulantes, Cocaína, Ecstasy e Solventes	Cannabis, Ecstasy e Cocaína
Grupos que mais consomem	Pessoas entre 15 - 69 anos	Pessoas entre 15 - 64 anos
Transmissão por injetáveis	HIV (2-3%), Hep. B (2%), Hep. C (2-3%) dos casos	HIV (30%), SIDA (41%) dos casos
Principais doenças associadas	HIV, Hepatites B e C	HIV e SIDA
Acesso ao tratamento	Limitado	Em expansão
Mortalidade	Geralmente é causada por doenças secundárias	HIV e diagnósticos tardios são as principais causas

Fonte: II Relatório Brasileiro sobre Drogas (Opaleye, 2021); Relatório Anual do SNS (Portugal, 2022); SICAD (2022).

Fonte: II Relatório Brasileiro sobre Drogas (Opaleye, 2021); Relatório Anual do SNS (Portugal, 2022); SICAD (2022).

No Brasil, em 1986, na região central da cidade de São Paulo, foi registrada a primeira apreensão de crack e é um problema enfrentado pela Prefeitura do Estado de São Paulo até hoje. Quase 40 anos após o primeiro registro, este ainda é um problema de saúde e segurança pública, visto que a cracolândia escancara o descaso do governo com os usuários (Fasson; Puccinelli, 2010).

O crack possui diferentes variações, sendo as mais consumidas pelos usuários: crack (95,9%), pasta base (7,1%), oxi (6,8%) e merla (5,5%). Quanto ao uso do crack associado a outras drogas, é geralmente associado: tabaco (84%), álcool (71%) e Cannabis (61,4%). Em geral, quem faz o uso do crack usa diariamente cerca de 13 pedras e, sobre a forma em que consomem: 74,9% utilizam cachimbo e 51,8% utilizam latas, dos quais mais da metade são compartilhados com outros usuários. Sendo que a prostituição é comum para ganhar dinheiro e/ou drogas. Segundo o II Relatório Brasileiro sobre Drogas:

Mais da metade afirmou ter mantido relação sexual (vaginal, oral ou anal) sem preservativos (em pelo menos uma das práticas). A prevalência de infecção por HIV foi de 5,0%, e, pelo vírus da Hepatite C, 2,6%, muito superior ao observado na população geral brasileira (Opaleye et al., 2021, p.24).

Apesar do interesse em procurar auxílio na rede pública, somente 27% dos usuários de fato procuram as unidades de saúde ou assistência social.

As pessoas entre 20 e 49 anos são as que têm mais registros de internações, por conta do desencadeamento de transtornos psicológicos por uso de drogas, e a maioria são homens. Outros acidentes e crimes domésticos também foram associados ao uso de substâncias, majoritariamente o álcool, mas as pessoas da faixa etária mais ativa (economicamente), 20 a 49 anos, são os que mais procuram o Sistema de Saúde e o impacto também pode ser visto na economia do País (Opaleye et al., 2021).

Em Portugal, as taxas de consumo de Cannabis são ligeiramente maiores que nos demais países europeus, cerca de 3% (entre 2015–2019), no entanto, o primeiro contato da população com a substância se dava antes dos 13 anos e era consumido com maior frequência a partir dos 16 anos. Fator que colabora para este fato é a consideração da população, dessa faixa etária, de que a Cannabis é menos perigosa que as demais substâncias (SICAD, 2022).

Em 2022, houve 436 óbitos causados pelo uso de substâncias, sendo: 41% morte natural, 26% acidentes, 15% suicídio e 16% overdose. As substâncias que mais causaram overdose naquele ano foram: 67% cocaína, 48% opiáceos, e 28% metadona (SICAD, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar o regime de proibição de drogas desde a sua criação até as suas implicações atuais, especialmente nos contextos Brasil e Portugal. O regime, que iniciou em 1909 com uma abordagem predominantemente securitária, mostrou-se ineficaz na extinção do uso ilícito de substâncias e do tráfico de drogas. Além de não alcançar seus objetivos, evidenciou falhas no sistema internacional, principalmente após a Convenção de 1988, devido ao seu caráter repressivo e à aplicação desigual das políticas.

Segundo Reus-Smit e Snidal (2008), as bases do regime não foram científicas, mas sim do interesse de grandes potências, que conseguiram que suas convicções fossem disseminadas por meio das instituições internacionais. Desde então, a justificativa para o regime era a necessidade de proteger o mundo

das drogas, ideia essa que perdurou por alguns anos. O estudo demonstra que regimes internacionais baseados em abordagens repressivas tendem a apresentar limitações na coordenação global. Apesar do Regime de Proibição ter obtido muitos avanços a partir das convenções criadas pela ONU, atualmente alguns países optaram pela regulação das substâncias para obterem maior controle sobre o consumo e venda das mesmas. O regime não alcançou plenamente seu objetivo de eliminar o consumo e o comércio ilícito de drogas, e, em alguns contextos, pode ter contribuído para a expansão de mercados ilícitos. Enquanto no campo das Relações Internacionais, os resultados reforçam a importância das instituições como mecanismos de coordenação, mas também evidenciam suas limitações diante de assimetrias de poder entre os Estados.

A partir do início do século XXI, diversos países passaram a adotar políticas de Redução de Danos (RD), que demonstraram resultados positivos na diminuição dos impactos sociais e sanitários associados ao consumo de drogas. O sucesso obtido se dá por ocorrerem de maneira humanizada, onde o usuário não se sente discriminado por estar em situação de vulnerabilidade. Em diversos casos, essas políticas contribuíram para reduzir os danos causados pelo uso e, em algumas situações, também levaram à diminuição do consumo, ainda que esse não seja o objetivo principal das estratégias de RD. A partir dos dados analisados, também foi possível perceber que países em desenvolvimento enfrentam ainda mais dificuldade em aplicar as políticas de regulação, principalmente em razão dos desafios estruturais e econômicos. As abordagens tratadas neste trabalho são soluções acessíveis para o Estado, porém o treinamento dos profissionais de saúde e segurança é fundamental para o funcionamento pleno desta política, o que pode dificultar a aplicação em países menos desenvolvidos.

No caso de Portugal, embora existam limitações institucionais na implementação das políticas, os resultados observados desde a descriminalização do consumo em 2001 indicam melhorias significativas em indicadores relacionados à saúde pública e a qualidade de

vida dos usuários. Esse caso demonstra que, mesmo dentro do regime internacional de controle de drogas, os Estados podem adotar abordagens alternativas baseadas em saúde pública e redução de danos. Ainda assim, persistem desafios na aplicação uniforme dessas políticas no território nacional, uma vez que regiões metropolitanas tendem a contar com maior disponibilidade de serviços e programas de apoio em comparação com regiões periféricas. O Estado português tem investido em Pesquisa e Desenvolvimento, buscando ampliar o alcance dessas políticas em regiões mais afastadas, permitindo que alcancem melhores resultados sobre a questão das drogas.

Diferente do contexto português, o Brasil enfrenta desafios estruturais, territoriais e socioeconômicos mais amplos, que dificultam a implementação de políticas alternativas ao modelo proibicionista. Porém, a polarização política no sistema institucional brasileiro também dificulta a realização de projetos relacionados a esse tema, visto que as casas (Senado e Câmara) vêm enfrentando dificuldades para trabalhar em conjunto e, mesmo que Projetos de Lei sejam criados, não são aprovados. No fim dos anos 90, durante um período, foi implementada a abordagem de redução de danos de distribuição de seringa, porém o projeto chegou ao fim por questões políticas.

Os países, em geral, enfrentam desafios relacionados à gestão e implementação das políticas de drogas. No caso brasileiro, entretanto, o narcotráfico exerce forte influência sobre a dinâmica das políticas públicas e sobre a própria eficácia do regime de proibição de drogas. A presença de organizações criminosas envolvidas na produção, distribuição e comercialização de substâncias ilícitas dificulta a aplicação de políticas alternativas, como as estratégias de redução de danos. Além disso, a posição geográfica do país, próxima a importantes regiões produtoras de drogas na América do Sul, contribui para a sua vulnerabilidade como rota de circulação dessas substâncias. Dessa forma, a atuação do crime organizado revela um dos principais limites dos regimes internacionais, embora estabeleça normas e mecanismo de cooperação entre Estados

sua eficácia depende das condições institucionais e da capacidade de implementação das políticas em nível doméstico.

Em suma, observou-se que fatores culturais e institucionais influenciam significativamente a relação das sociedades com as políticas de drogas. Neste trabalho foi muito importante considerar essas diferenças, além de diferenças geográficas, estruturais e econômicas. Ao fim, foi possível concluir que os modelos de regulação de drogas aplicados no mundo não podem simplesmente ser aplicados no cenário brasileiro. As dimensões geográficas do país, assim como seus desafios institucionais e socioeconômicos, indicam a necessidade de adaptação dessas políticas às especificidades do contexto nacional. É importante destacar que as políticas de drogas aplicadas pelo Brasil dificultam o acesso às informações sobre o uso de drogas e há uma defasagem na atualização dos dados. Além disso, no Brasil, a questão das drogas vai muito além de saúde pública e destaca muitas falhas estruturais que não foram abordadas no presente artigo.

No entanto, o regime revela fragilidades estruturais que comprometem sua eficácia como instrumento de governança global, especialmente diante das desigualdades institucionais entre os Estados e da influência de atores não estatais, como organizações criminosas transnacionais. Nesse sentido, o presente estudo contribui para o debate nas Relações Internacionais ao evidenciar que a eficácia dos regimes internacionais dependem não apenas das normas estabelecidas, mas também das condições institucionais políticas e sociais presentes nos contextos nacionais em que essas normas são implementadas.

NOTAS

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. E-mail: biancaataides015@gmail.com

² A conferência de Xangai se deu por conta de imigrantes chineses que levavam consigo Ópio para os EUA. A motivação foi, principalmente, para o país americano ter maior controle sobre o uso de substâncias dentro de seu território (Bewley-Taylor, 1999).

REFERÊNCIAS

BEWLEY-TAYLOR, David R. **The United States and International Drug Control, 1909–1997**. London: Continuum, 1999. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=ESxOHZZwQXoC&pg=PP1&hl=pt-BR&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BOITEUX, Luciana. **Política Internacional de Drogas e Redução de Danos: o fim do "Consenso de Viena"?** Versus, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/5267050/Pol%C3%ADtica_Internacional_de_Drogas_e_Redu%C3%A7%C3%A3o_de_Danos_o_fim_do_Consenso_de_Viena_2011_. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011**. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 ago. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986**. Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7560.htm. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Análise Executiva da Questão de Drogas no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, SISNAD, jun. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/arquivo-manual-de-avaliacao-e-alienacao-de-bens/aeqdb___analise-executiva-da-da-questao-de-drogas-no-brasil___versao-final.pdf. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Centro de Atenção Psicossocial**. Brasília, DF: Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/desmad/raps/caps>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Redução de Danos - Ministério da Saúde**. Biblioteca Virtual em Saúde MS, Brasília, DF, 16 de fev. de 2007. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/folder/10006003202.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BUENO, Guilherme. **Teoria das Relações Internacionais: Guia de Estudos Completo**. Escola Superior das Relações Internacionais, 2024. Disponível em: <https://esri.net.br/teoria-das-relacoes-internacionais-guia-de-estudos/>. Acesso em: 26 maio 2025.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf. Acesso em: 2 jun. 2025.

CULLOTY, Mark James. **Complimentary Cycles of Failure and Stigma: The Iatrogenic Nature of Drug Prohibition and Market Neoliberalism**. Universidade Nacional da Irlanda, 2016. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50300999/COMPLIMENTARY_CYCLES_OF_FAILURE_AND_STIGMA-_THE_IATROGENIC_NATURE_OF_DRUG_PROHIBITION_AND_MARKET_NEOLIBERALISM. Acesso em: 9 jun. 2025.

EJECKAM, Keith C. O. **The Drug War is a Flat Circle: Drug Prohibition as a Neoliberal Project**. Vancouver, 2021. Disponível em: <https://open.library.ubc.ca/media/stream/pdf/24/1.0401940/3>. Acesso em: 9 jun. 2025.

FASSON, Karina; PUCCINELLI, Bruno. **Pensando o Crack na Cidade de São Paulo: Cracolândia, Intervenções Públicas, Saúde e Marginalização**. São Paulo, 2010. Disponível em: [Pensando_o_crack_na_cidade_de_São_Paulo_Cracolândia_Intervenções_Públicas_Saúde_e_Marginalização](#). Acesso em: 30 abr. 2025.

FERRUGEM, Daniela. Guerra às Drogas?. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, [S. l.], v. 18, n. 45, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/47208>. Acesso em: 30 abr. 2025.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/254308046/Hasenclever-Mayer-Rittberger-1997-Theories-of-International-Regimes#google_vignette. Acesso em: 4 abr. 2026.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Salas de consumo: experiências internacionais e lições para o Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/09/20-09-2017-AE-28_Salas-de-consumo.pdf. Acesso em: 24 mar. 2025.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/KEOHANE%20After%20Hegemony%20-%20Cooperation%20and%20Regimes.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977. Disponível em: <https://is.cuni.cz/studium/predmety/index.php?do=download&did=231748&kod=JPM033>. Acesso em: 8 de abr. 2026.

KRASNER, Stephen D. *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, 1982. Disponível em: <https://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/Krasner-Structural-Causes-and-Regime-Consequencies-Regime-as-Intervening-Variables.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2026.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Disponível em: https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo__2001.pdf. Acesso em: 22 abr. 2025.

NADELMANN, Ethan A. *Global Prohibition Regimes: the evolution of norms in international society*. **International Organization**, Cambridge, v.44, n.4, 1990. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46544997_Global_Prohibition_Regimes_The_Evolution_of_Norms_in_International_Society. Acesso em: 9 abr. 2026.

NUNES, Natália da Silva. **O regime de proibição às drogas: uma análise sob a perspectiva construtivista das relações internacionais**. 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, João Pessoa, 2016. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/Search/Results?lookfor=O+regime+de+proibi%C3%A7%C3%A3o+%C3%A0s+drogas%3A+uma+an%C3%A1lise+sob+a+perspectiva+construtivista+das+Rela%C3%A7%C3%B5es+Internacionais&type=AllFields&limit=20>. Acesso em: 30 abr. 2025.

OPALEYE, Emérita Sátiro; et al.. **II Relatório Brasileiro sobre Drogas**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Co-edição com a Universidade Federal de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/arquivo-manual-de-avaliacao-e-alienacao-de-bens/SumarioExecutivoIIRelatorioBrasileirosobreDrogas.pdf>. Acesso em: 5 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 11 jun. 2025.

PORTUGAL. República Portuguesa. **As nossas prisões: que presente e que futuro?**. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAABAAzNDE0AQCT%2FItBAAAAA%3D%3D>. Acesso em: 24 mar. 2025.

PORTUGAL. República Portuguesa. **Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99**. 1999. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/46-1999-316939>. Acesso em: 28 abr. 2025.

RABELLO, Lucíola Santos. A saúde pública e o campo da promoção da saúde. In: **Promoção da saúde: a construção social de um conceito em perspectiva do SUS**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010, pp. 65-105. ISBN: 978-85-7541-352-4. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/z7jxb/pdf/rabello-9788575413524-05.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

RELAÇÕES EXTERIORES. **Liberalismo**. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/glossario/liberalismo/>. Acesso em: 1 jun. 2025.

REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. The Oxford Handbook of International Relations. Oxford University Press: Oxford, 2008. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=PnAWEAAAQBAJ&lpg=PR3-IA79&ots=6Mah-5fl4N&dq=neoliberalism%20institutionalism&lr&hl=pt-BR&pg=PP5#v=onepage&q&f=true>. Acesso em: 9 jun. 2025.

RODRIGUES, Luciana. **Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade.** / Luciana Boiteux de Figueiredo Rodrigues; orientador Prof. Dr. Sérgio Salomão Shecaira. São Paulo, 2006. 273 f. Disponível em: <https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/355.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

SILVA, Joyce. K. do N. (2017). **O CONTROLE DE SUBSTÂNCIAS ILEGAIS: OS TRATADOS INTERNACIONAIS ANTIDROGAS E AS REPERCUSSÕES SOBRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.** CSOnline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, (20). Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17400>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SU, Hengrui. **A Systematic Review: Revisiting Neoliberal Institutionalism in the Modern Context with Political Philosophy Considerations.** Xangai, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.54254/2754-1169/7/20230219>. Acesso em: 9 jun. 2025.

TAVARES, Ana Carolina; et al.. **Serviço Social e Comportamentos Aditivos e Dependências: O papel das Políticas de Intervenção Social.** Temas Sociais, nº 5, 2023. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/temassociais/article/view/9178/5412>. Acesso em: 5 maio 2025.

PONTO DE INFLEXÃO RUSSO-UCRÂNIANO: A PERCEPÇÃO RUSSA DO CONFLITO NO LESTE DA EUROPA

Felype Ferreira Ernesto¹

RESUMO

Este artigo analisa o conflito russo-ucraniano sob a perspectiva das percepções e decisões estratégicas da Rússia, especialmente no governo de Vladimir Putin. O objetivo central é correlacionar os eventos-chave pós-Guerra Fria na perspectiva russa e os desdobramentos geopolíticos da invasão russa à Ucrânia iniciada em 2022. A metodologia empregada inclui pesquisa bibliográfica, com suporte teórico em autores como Angelo Segrillo, para realizar análise de eventos históricos e de políticas externas. No decorrer do processo, utiliza-se o conceito de Guerra Híbrida de Andrew Korybko para compreender as estratégias dos Estados Unidos da América (EUA) na região. A pesquisa aponta que a política externa russa oscilou entre assertividade e agressividade, influenciada pela expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e pelas Revoluções Coloridas fomentadas pelo Ocidente. Assim, a Rússia de Putin responde assertivamente a ameaças percebidas à sua segurança e influência regional.

Palavras-chave: Rússia; Ucrânia; Putin; Guerra Híbrida; Relações Internacionais.

ABSTRACT

This study analyses the Russo-Ukrainian conflict from the perspective of Russian strategic perceptions and decisions, particularly under Vladimir Putin's leadership. The research examines the post-Cold War historical context, the evolution of the Russian foreign policy, and the key geopolitical events leading to the 2022 invasion of Ukraine. The methodology employed includes bibliographic research, theoretical support from authors such as Angelo Segrillo,

events and foreign policies. The research also adopts Andrew Korybko's concept of Hybrid Warfare to understand U.S. strategies in the region. The findings indicate that Russian foreign policy oscillated between assertiveness and aggression, influenced by the North Atlantic Treaty Organization's (NATO) expansion and Colour Revolutions promoted by the West. Thus, Putin's Russia assertively responds to perceived threats to its security and regional influence.

Keywords: Russia; Ukraine; Putin; Hybrid Warfare; International Relations.

INTRODUÇÃO

A Rússia pós-Guerra Fria era uma nação enfraquecida, apesar de ser a maior herdeira da antiga superpotência, a União Soviética. “A destruição da URSS provocou, em termos geopolíticos, a reversão de séculos de crescimento territorial russo” (Bertonha, 2009, p. 19). Após o decreto de Mikhail Gorbatchov, que põe fim ao opositor dos Estados Unidos América (EUA), Boris Yeltsin assume o comando do país. Esse período é marcado por uma Rússia incapaz de opinar nos assuntos geopolíticos e reflete muito bem a descrição de um império que acaba de perder seu poder. Nota-se que o Ocidente passou a não temer mais os países que antes compunham o bloco socialista no mundo, tendo em vista o alargamento da OTAN desde essa época. Assim, é evidente que “a expansão da OTAN em direção à Rússia alarmou os russos ainda sob o governo de Yeltsin, mesmo antes de Putin chegar ao poder” (Segrillo, 2023, p. 12). Entretanto, como o artigo mostrará adiante, essa dinâmica muda com a ascensão de Vladimir Putin à presidência da Rússia, fase que marca o fim desse período enfraquecido da Rússia em assuntos geopolíticos.

Com Putin no poder, a Rússia empreende uma série de mudanças internas no país e acaba influenciando a vida dos cidadãos russos. Nesse contexto, o sentimento crescente de nacionalismo passa a tomar conta da política doméstica russa (Segrillo, 2015), enquanto a política externa passa a ser de defesa dos interesses da nação, assim, a Rússia passa a negociar energia e com-

bustível fóssil em larga escala com os países europeus. Entretanto, é importante ressaltar que as iniciativas russas de ingressar no mundo cooperativo e capitalista não impediram o país de utilizar sua força bélica para solucionar conflitos e aumentar sua influência na região (Segrillo, 2015). Os conflitos da Geórgia em 2008, da Criméia em 2014 e da Ucrânia em 2022 são exemplos disso. Esse retrospecto belicoso não é aleatório e não pode ser ignorado quando se estuda a Rússia no século XXI. Logo, busca-se entender a tomada de decisão russa diante desses conflitos na tentativa de compreender a lógica da Rússia de Putin diante do cenário internacional multipolar, mas tendo como contraponto as intervenções da potência vencedora da Guerra Fria, os Estados Unidos.

Tendo em vista o que foi abordado anteriormente, a importância de tratar dessa temática vem do fato de alguns líderes estatais não conseguirem entender a maneira como Vladimir Putin interpreta e age nas Relações Internacionais. Entretanto, é difícil dizer, a partir da perspectiva ocidental, quais são as reais pretensões e motivações da Rússia, e esse aspecto de desconhecimento é o que traz à tona a temática abordada neste artigo. Compreender, minimamente, os aspectos básicos da cultura russa, da geografia na região e de como Putin toma suas decisões enquanto liderança máxima da Rússia, pode facilitar a busca por antecipar as ações e, possivelmente, eventuais novos conflitos no contexto do leste europeu.

Para tal, a metodologia empregada neste artigo o caracteriza como uma pesquisa exploratória em que o processo de obtenção de dados foi feito por meio da revisão bibliográfica em fontes secundárias. O problema que se buscou responder foi este: o que motivou a decisão russa de invadir militarmente a Ucrânia em 2022? O objeto pesquisado é o conflito entre Rússia e Ucrânia, ao passo que a tomada de decisão de Vladimir Putin sobre invadir o território vizinho em 2022 é o seu tema. Este estudo se propõe a analisar, primeiramente, os principais aspectos do contexto histórico pós-Guerra Fria da perspectiva russa e, posteriormente, os desdobramentos geopolíticos da recente invasão russa à Ucrânia. A hipótese do artigo considera que esses dois pontos funcionam como uma relação de causa e efeito. Ou seja, a correlação

de aspectos históricos e de desdobramentos geopolíticos, nesse contexto, pode ser reveladora quanto à motivação russa para invadir o território ucraniano em 2022, havendo a necessidade de identificar possíveis percepções distorcidas e decisões inadequadas por parte da Rússia de Putin.

Portanto, este artigo se divide em seis seções da seguinte forma: as duas primeiras buscam compreender a história da região diante do contexto russo; a terceira e quarta almejam mapear as motivações e intenções tanto da Rússia quanto dos EUA com o conflito na Ucrânia; e as duas últimas reúnem evidências que procuram apontar para a correlação entre as intervenções russas na região e possíveis distorções na percepção de política externa do governo russo.

Este artigo constitui uma versão resumida do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado *Ponto de Inflexão Russo-Ucraniano: a percepção russa do conflito no leste da Europa*. O texto retoma os principais referenciais teóricos, análises históricas e considerações finais da monografia, mas em formato mais conciso e adaptado às exigências de um artigo acadêmico. Dessa forma, preserva-se o núcleo da pesquisa original, oferecendo uma síntese crítica dos resultados alcançados e destacando os aspectos mais relevantes para o debate científico atual.

CONTEXTO RUSSO DE 1991 ATÉ 2025

Neste primeiro momento, propõe-se explicitar alguns dos principais eventos históricos que os russos presenciaram nos últimos anos de mandato de Gorbachev, passando pelo governo de Boris Yeltsin na década de 1990 até, finalmente, alcançar a atual Rússia de Putin dos anos 2000.

Para exemplificar o enfraquecimento russo no imediato pós-Guerra Fria, tem-se que a separação das repúblicas que faziam parte da União Soviética significou, em termos históricos, uma regressão das fronteiras russas em quase 400 anos (Bertonha, 2009). Além disso, a Federação Russa, surgida desse processo, tinha que lidar com problemas econômicos severos e com movimentos separatistas, como os chechenos, que utilizavam estratégias terroristas

para conseguir resultados (Segrillo, 2015). Ademais, os russos perderam tanta influência na esfera internacional que inviabilizaram a possibilidade de oposição aos movimentos expansionistas da OTAN e as iniciativas de integração, como no caso da Comunidade dos Estados Interdependentes (CEI), com antigas repúblicas soviéticas como a Ucrânia, por exemplo (Bertonha, 2009). Por fim, é possível apontar também o fato de que algumas comunidades russas ficaram de fora das fronteiras da atual Rússia, criando uma dependência demográfica com os vizinhos da região.

O período de transição no poder de Mikhail Gorbachev para Boris Yeltsin foi caracterizado por grandes desafios para a Rússia (Segrillo, 2015). Além dos problemas econômicos, que culminam em desigualdades estruturais, como o monopólio da economia e a influência na política por oligarcas, a insurgência de movimentos separatistas era uma realidade no país. O movimento independentista da Chechênia, sendo o principal deles, levou à Primeira Guerra na Chechênia (1994-1996). Na esfera internacional, a política externa russa encarava uma realidade pós-Guerra Fria em que o país “teve uma queda de prestígio, poder e território” (Bertonha, 2009, p. 118), permitindo a existência de movimentos expansionistas da OTAN que violavam um suposto acordo informal de Gorbachev com líderes ocidentais. A Rússia assistiu esse processo se desenrolar sem conseguir se opor.

De qualquer forma, por volta de 1990, já era evidente que as reformas de Gorbachev estavam definitivamente falidas. A economia, que ele havia tentado reformar, estava praticamente em colapso e a instabilidade política era crescente. Por fim, a capacidade soviética para agir como superpotência estava reduzida a quase zero, com Moscou tendo que aceitar a perda da sua área de controle exclusivo no leste europeu, a unificação alemã e a intervenção norte-americana no Oriente Médio sem poder se manifestar (Bertonha, 2009, p. 116).

Dessarte, esses e outros fatores são herdados pelos governos posteriores da Rússia e criam, segundo Wood (2018), um sistema político e uma dinâmica de poder que favorecem o fortalecimento de figuras políticas mais autoritárias. Assim, a partir de 1999, Vladimir Putin assume o posto de presidente russo, mas as circunstâncias adversas ainda estavam presentes: internamente, problemas econômicos e políticos severos; externamente, perda subs-

tancial de prestígio e de influência na esfera internacional, bem como os movimentos separatistas dos chechenos (Segrillo, 2015).

Dada a desordem e a anarquia que tomaram o país nos anos Yeltsin, é natural que muitos russos tenham visto com bons olhos uma política de “Estado Forte”. Contou também, provavelmente, o tradicional respeito russo pela ordem e pela autoridade, adquirido e fortalecido por séculos de autoritarismo czarista e por décadas de regime soviético (Bertonha, 2009, p. 130).

Em um primeiro momento, o governo de Putin fortaleceu a democracia e as bases econômicas do país. Ao adotar um posicionamento de confronto contra os oligarcas que estavam entranhados na política, observa-se que o Estado russo passa a estatizar e a confiscar bens de empresas que haviam sido privatizadas no governo de Yeltsin. Como o processo adotado pelo governo anterior havia falhado no sentido de garantir a lisura, tornou-se possível abrir processos de investigação e confiscar bens dos oligarcas (Segrillo, 2015). Dessa forma, Putin restabeleceu o controle estatal sobre os setores estratégicos da economia russa, como o de energia, e, concomitantemente, reduziu a influência esmagadora que o grupo oligárquico exercia na política da Rússia. Além disso, outras medidas como incentivos à venda de petróleo e de gás, bem como a política de poupar e de investir recursos financeiros para conter crises, melhoraram progressivamente a economia russa e a qualidade de vida da população.

De qualquer modo, entre 2000 e 2005, a economia russa cresceu cerca de 6% ao ano, levando a aumentos nos investimentos e no consumo interno. Reformas no sistema de impostos e racionalização dos gastos públicos também permitiram superávit fiscal e melhoria nas condições financeiras do Estado (Bertonha, 2009, p. 132-133).

Por outro lado, Vladimir Putin confrontou os chechenos, os quais utilizavam táticas terroristas para buscar a independência, com poder de fogo do exército russo, criando, assim, a Segunda Guerra da Chechênia (1990-2000) (Segrillo, 2015). A Rússia saiu vitoriosa e fortalecida do conflito, pois forçou os chechenos a fazerem parte da Federação Russa, além de elevar a moral de seus combatentes.

A temática de combate ao terrorismo permaneceria presente nas relações entre a Rússia de Putin e os países ocidentais, em especial com os Estados Unidos da (EUA). Após

o atentado de 11 de setembro de 2001, Putin foi um dos primeiros presidentes do mundo a demonstrar solidariedade aos norte-americanos (Segrillo, 2015). E, mais do que isso, a Rússia se tornou uma importante aliada no combate ao terrorismo no Afeganistão em 2003, sendo os russos responsáveis por ajudar os EUA a mobilizarem tropas e veículos militares, além de compartilhar uma série de informações a respeito dos grupos terroristas da região. Esse movimento do governo de Putin aproximou a Rússia do Ocidente, o qual começa a fazer menção de integrar os russos em mecanismos multilaterais ocidentais, como o grupo OTAN + Rússia (Segrillo, 2015). Dessarte, observa-se que a Rússia começa a reconquistar seu prestígio e sua influência no cenário internacional.

Com uma Rússia novamente fortalecida, seria possível defender os interesses do país de maneira mais eficaz. A partir desse momento, toda e qualquer menção da OTAN de se expandir era rebatida com respostas assertivas dos representantes russos. O processo que melhor demarca esse processo de assertividade russa é o discurso do presidente na Conferência sobre Segurança Internacional no ano de 2007, sediada em Munique. Essa declaração evidencia, de forma contundente, o tom assertivo e pouco diplomático do presidente russo, ao mesmo tempo em que delimita com clareza suas preocupações em relação à política externa ocidental, principalmente no que se refere à “insustentabilidade do modelo unipolar norte-americano” (Putin, 2007, n.p.). Ao misturar ironias, sátiras, seriedade e política externa, Putin esclarece para todos os ouvintes que os russos estavam dispostos a cooperar em termos iguais, mas que não aceitariam mais provocações do Ocidente, em especial dos EUA, sobretudo por meio da OTAN. Portanto, o discurso planejado e estruturado para ser um aviso acabou se tornando um desafio para os líderes ocidentais que continuam a expansão da OTAN em direção às fronteiras da Rússia.

Diante desse percurso histórico, que evidencia a transição de uma Rússia enfraquecida no pós-Guerra Fria para uma postura progressivamente mais assertiva sob a liderança de Vladimir Putin, torna-se pertinente sistematizar esses processos de forma sintética. Nesse sentido, o Quadro 1 organiza os principais

períodos, suas características centrais e os eventos-chave que marcaram essa trajetória, permitindo visualizar com maior clareza a evolução do posicionamento russo no cenário internacional. Percebe-se também que algumas datas cronológicas ultrapassam a transição de período. Esse aspecto representa acontecimentos de longa duração, como ocorreu no caso do conflito com a Chechênia iniciado por Putin ao assumir a presidência em 1999 e que perdurou até após o término de seu segundo mandato em 2007. Nesse sentido, a transição dos períodos da Rússia assertiva para Rússia agressiva é marcada pela invasão à Geórgia em 2008, ou seja, mesmo que o conflito com a Chechênia permaneça vigente, um novo evento-chave de maior importância e repercussão toma lugar e faz a transição no posicionamento da Rússia. Ademais, é válido lembrar que a caracterização do período leva em consideração não somente o posicionamento da Rússia, mas também a reação de outros Estados ao evento-chave; ou seja, após as investidas na Geórgia em 2008, o mundo ocidental passa a observar a Rússia como uma potência agressiva e esse aspecto auxilia a determinar a transição de períodos. Assim, é importante buscar analisar as prováveis intenções russas e possíveis paralelos deste último evento-chave com o restante do período da Rússia agressiva, caracterizados no quadro a seguir.

Quadro 1- Síntese do Contexto Histórico Russo de 1889 a 2024

Período	Caracterização	Eventos-chave
Rússia enfraquecida (1989-1999)	No imediato pós-Guerra Fria até o fim do governo Yeltsin, observa-se uma Rússia totalmente debilitada e impossibilitada de defender seus interesses na esfera internacional.	Eventos-chave: Acordo informal entre Gorbachev e OTAN (1989-1990); Queda do Muro de Berlim (1989); Desintegração da URSS (1991); Terapia do Choque (1991); Rússia de Yeltsin x Chechênia (1994-1996); e Boris Yeltsin se retira do poder por questões de saúde (1999).
Rússia assertiva (1999-2008)	Com a ascensão de Putin ao poder, observa-se uma Rússia que começa a se recuperar e que busca maneiras de se relacionar pacificamente com a OTAN e com o ocidente no geral.	Eventos-chave: Combate ao terrorismo internacional (1999-2003); Revoluções Coloridas (2003-2004); Discurso de Vladimir Putin na Conferência de Munique (2007); e 20ª Reunião de Cúpula da OTAN em Bucareste (2008); Rússia de Putin x Chechênia (1999-2009).
Rússia agressiva (2008-2024)	A partir dos movimentos expansionistas da OTAN, observa-se uma Rússia que utiliza a força e o poder militar para defender seus interesses na esfera internacional.	Crise no mundo capitalista (2008-2009); Conflito da Geórgia (2008); Anexação da Crimeia (2014); e Conflito na Ucrânia (2022-2024).

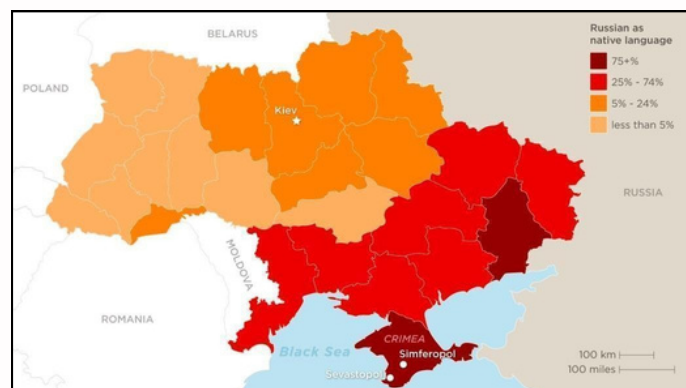
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Segrillo (2015)

ATUAL CONFLITO RUSSO-UCRANIANO: PARALELOS DE 2014 - 2022

A situação da Ucrânia, assim como a de diversas ex-repúblicas soviéticas, apresenta-se como particularmente complexa. Ao mesmo tempo em que a aproximação com a potência regional, a Rússia, pode ser considerada vantajosa, também se coloca a possibilidade de integração às instituições e organizações ocidentais europeias. Sob essa ótica, percebe-se ainda que a Ucrânia possui uma divisão ideológica interna; segundo Segrillo, Reis e Ferraro (2023), há indivíduos que nasceram na Ucrânia, mas se identificam como russos, sendo, portanto, russos étnicos ou então Russkii. Dessarte, os russos étnicos compõem a parcela da população da Ucrânia que utiliza a língua russa e preserva práticas culturais e costumes associados à Rússia, mesmo residindo fora de seu território. Por outro lado, há grupos de ucranianos que falam o idioma ucraniano e possuem práticas e costumes ligeiramente diferentes daqueles dos russos e não se veem como parte da Rússia. Enquanto os ucranianos étnicos defendem veementemente independência, e em alguns casos afastamento da Rússia, os russos étnicos desejam uma aproximação, e em alguns casos anexação territorial com a Federação da Rússia. Essa divisão ficou evidente a partir do momento em que dois candidatos à presidência ucraniana defendiam posicionamentos diferentes nas eleições de 2004 e de 2010, o que contribuiu para o acirramento das tensões que culminaram na crise na Crimeia em 2014 (Segrillo, 2015).

Essa dinâmica, além de política, possui uma dimensão espacial bem definida, uma vez que essas identidades e preferências geopolíticas se distribuem de maneira desigual pelo território ucraniano, como ilustra a Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Percentual da Ucrânia que tem o Russo como Língua Nativa



Fonte: CNN (2014)

A parcela oeste do território ucraniano e, fisicamente mais próxima da Europa Ocidental, tende a desejar uma maior aproximação com a União Europeia e, por vezes, com a OTAN. Por outro lado, a parte leste da Ucrânia, fronteiriçamente mais próxima da Rússia, comumente almeja uma maior integração com a Rússia. Os dois interesses são opostos entre si, e agradar um lado significa necessariamente desagradar o outro. A temática da proximidade com os russos dividiu a Ucrânia nas eleições de 2010 e, posteriormente, no conflito armado com o país, as duas percepções defendidas pela população ucraniana se traduziram em diferentes interesses dentro do mesmo país. Assim, surgem os problemas dos Estados com múltiplas nacionalidades, onde parcelas da população de um mesmo país divergem sobre aspectos fundamentais a respeito do seu Estado (Segrillo; Reis; Ferraro, 2023).

Na retoma da cronologia, observa-se que o período de 2004 é influenciado sobremaneira pelas Revoluções Coloridas, promovidas na região pelo Ocidente, em especial pelos EUA. Essas revoluções pautaram a política externa estadunidense e eram movimentos a favor da democracia, instigando organizações pró-ocidente nas ex-repúblicas soviéticas. Assim,, o incentivo que os EUA fizeram na região resultou na eclosão de tendências destinadas à integração com os blocos ocidentais, em especial com a União Europeia e OTAN, resultando no enfraquecimento da vigência de grupos a favor de uma aproximação com a Rússia (Segrillo, 2015).

Em 2004, Viktor Yanukovich, candidato

pró-Rússia nas eleições ucranianas para presidente, foi derrotado após uma polêmica recontagem de votos que inicialmente o havia dado a vitória, mas posteriormente indicou como vencedor o candidato da oposição, Viktor Yushchenko. Nesse sentido, observa-se o evidente descontentamento russo com o processo, principalmente diante do anúncio dos resultados em que o candidato pró-ocidente venceu, mas nenhum movimento de interferência foi feito por parte do governo de Putin. Por outro lado, as eleições de 2010 provaram novamente que a parcela de russos étnicos dentro da Ucrânia a favor da integração com a Rússia é expressiva, pois Viktor Yanukovich, pró-Rússia, é eleito como presidente da Ucrânia após a impopularidade do governo anterior (Segrillo, 2015).

Em 2014, no entanto, é perceptível o posicionamento incisivo da Rússia em relação à crise dentro da Ucrânia. A partir do momento em que Yanukovich é expulso do seu próprio país e do seu cargo por revoltas generalizadas, os russos agem. Observa-se que a “Crimeia, através da liderança separatista que ali emergiu, solicitou à Putin sua reincorporação à Rússia, no que foi atendida” (Segrillo, 2015, p. 223). Em um único movimento, a Rússia anexou a região da Crimeia, 18 de março de 2014, que anteriormente pertencia à Ucrânia. Essa anexação é seguida de um plebiscito, o qual não é reconhecido internacionalmente, principalmente pelos países ocidentais, em que supostamente se confirma a aprovação popular para fazer parte do território russo. O que se segue depois disso são reclamações oriundas de diversas regiões do mundo com a forma autoritária com que Putin estava lidando com essas pautas internacionais (Segrillo, 2015). Essas acusações foram tratadas de maneira quase que indiferente pelo governo russo.

Em 2022, percebe-se um posicionamento enfático da Rússia em relação à Ucrânia, novamente. Nos primeiros dias dessa nova guerra, Putin anunciou que um de seus objetivos no conflito era “desnazificar” a Ucrânia. Segundo Segrillo, Reis e Ferraro (2023, p. 13), “Essa afirmação é um exagero absurdo de uma verdade pontual”. Seguindo a perspectiva ocidental, a retórica de Putin ao justificar a invasão não se sustenta. Os três principais princi-

pais argumentos usados pelo presidente russo foram: a expansão da OTAN; a proteção das minorias russas dentro da Ucrânia; e a desnazificação da Ucrânia. Os autores, no entanto, argumentam três pontos: que a expansão da OTAN não estava prevista no curto nem no médio prazo para os ucranianos ao contrário do que Putin fez parecer; que a invasão de tropas russas em território deixou a população civil mais vulnerável, incluindo os russos étnicos; e que a bandeira de desnazificação era apenas uma estratégia argumentativa para “demonização” do adversário (Segrillo; Reis; Ferraro, 2023). Logo, é possível intuir que as motivações russas, apesar de passarem por esses pontos, vão além dos aspectos supracitados: o presidente russo estaria se valendo da retórica para esconder as verdadeiras motivações russas na Ucrânia.

É oportuno apontar uma reflexão sobre a questão estratégica desta invasão. Discursos podem ser vazios, os interesses e receios, nem tanto. Este artigo, portanto, debruçar-se-à sobre essa questão na seção subsequente.

DISPUTA VELADA: MOTIVAÇÕES RUSSAS

Diante do cenário apresentado, torna-se necessário refletir sobre as motivações pelas quais a Rússia se sente ameaçada com a expansão do ocidente, em especial da OTAN, com vistas à compreensão do conflito a partir da percepção russa. No que tange a questões geográficas, Marshall (2015) apresenta argumentos consistentes que podem revelar as motivações de Putin na Ucrânia. Ao analisar a história russa, sob essa perspectiva, é essencial ressaltar que foi nessa região de fronteira com a Ucrânia que a Rússia sofreu duas investidas poderosas: uma de Napoleão Bonaparte em 1812 e outra de Hitler entre 1940 e 1941. Segundo o autor, esse aspecto de segurança territorial se repete na história da Rússia e “enquanto governos pró-Rússia se mantêm em Kiev, a buffer zone russa permanece intacta e guarda a planície europeia” (Marshall, 2015, p. 5, tradução do autor).

Ainda nesse argumento, outros autores como Mearsheimer (2014), argumentam que as circunstâncias internas e a localização geográfica da Ucrânia limitam, na prática, a possibilidade de

um posicionamento internacional plenamente independente, seja em relação à Rússia, seja ao Ocidente. Ainda de acordo com o autor, a alternativa mais viável para o país seria assumir a condição de “Estado tampão”. Diante de um contexto regional marcado pela presença de grandes potências, notadamente a Rússia e os países da Europa Ocidental, os interesses internos da Ucrânia tendem, em determinados momentos, a se subordinar aos interesses externos dessas potências. Caso contrário, o risco de conflito militar torna-se elevado (Mearsheimer, 2015).

Comenta-se que esse interesse de guardar a planície europeia e de ter acesso a portos de água quente permanece constante na história russa, independentemente do alinhamento político do líder da nação como aponta Marshall (2025, p.8, tradução própria):

[...] desde o Grande Principado de Moscou, passando por Pedro, o Grande, Stalin e agora Putin, cada líder russo foi confrontado com os mesmos problemas. Não importa se a ideologia do governo é czarista, comunista ou capitalista, os portos ainda congelam e a planície europeia ainda permanece sem montanhas.

Ao observar o relevo da região que liga ambos os países, percebe-se que existe naquele espaço uma enorme planície que facilitaria, por exemplo, o deslocamento de tropas e de veículos com direção a Moscou. Marshall (2015) satiriza o fato de que Putin, afirmando ser um cristão ortodoxo convicto, deve rezar e questionar diariamente Deus do porquê a fronteira oeste com a Ucrânia e com a Europa não possui montanhas. Essa região fronteiriça não possui cobertura natural por conta do relevo mais aplainado e é alvo, historicamente, de investidas russas em busca do controle por se tratar de uma vulnerabilidade ao Estado russo centrada em Moscou. Isso explica, em parte, a razão da Rússia de Putin buscar, por todos os meios possíveis, o controle do Dombás² e quicá de todo o território ucraniano. Caso a Ucrânia passasse a fazer parte da OTAN, seria possível aos países membros da Organização estabelecer bases militares e artilharia pesada com possibilidade de alcançar Moscou rapidamente.

Segundo Marshall (2015), o presidente Vladimir Putin possui as mesmas heranças e as mesmas pendências históricas que outros líderes russos tiveram: a planície europeia, já discutida, e

os portos que congelam durante grande parte do ano. Durante centenas de anos, desde a época dos czares russos, o país busca saída para oceanos e mares quentes, porque seus portos ficam inutilizáveis durante o inverno. Ao somar esse fator à preocupação russa sobre segurança no leste da Europa, é possível compreender a anexação da Criméia em 2014 e a reação agressiva da Rússia de Putin quando a Ucrânia em 2022 buscou se aproximar das organizações ocidentais, como a OTAN. Segundo o autor, os registros históricos revelam que a Rússia, em média, tem conflitos bélicos nessa mesma região e por esses mesmos motivos uma vez a cada 30 anos.

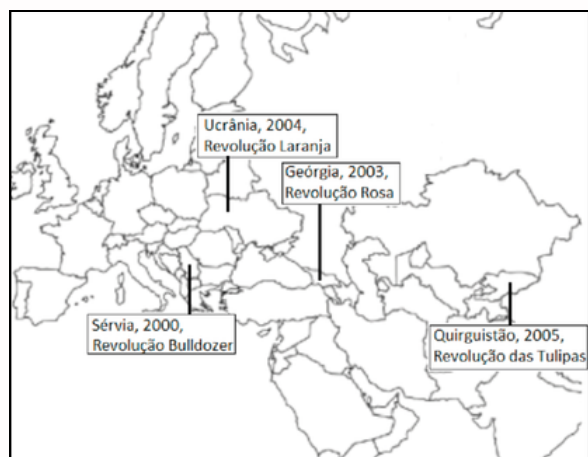
DISPUTA VELADA: INTENÇÕES NORTE-AMERICANAS

Após a análise do conflito pelo prisma da percepção russa, torna-se possível observar como os EUA podem ter influenciado diretamente nesse contexto. O contexto geopolítico contemporâneo é profundamente diferente da época da Guerra Fria. Segundo o autor Andrew Korybko (2018), iniciar conflitos convencionais com outros Estados em busca de interesses próprios vem a custos políticos elevados. Assim, a política externa dos EUA faz uma transição e passa a aplicar metodologias de “Guerra Híbrida”, as quais podem ser categorizadas como um tipo de confronto indireto e, por vezes, assimétrico. Esse novo tipo de conflito busca reduzir os custos políticos das intervenções militares internacionais, pois substituem as tropas convencionais por movimentos sociais contra o regime atual do país.

Segundo Korybko (2018), a estratégia consiste em desestabilizar o Estado alvo com movimentos sociais, também chamados de “Revoluções Coloridas” e busca retirar do poder o governo que se mostra um empecilho aos norte-americanos. Caso isso não seja suficiente, passa-se a segunda etapa que são as “guerras não convencionais”. Essas últimas possuem a característica de serem indiretas e de utilizarem grupos locais para realizar a reforma do governo com base na força; na prática, isso cria uma guerra civil dentro do país alvo, desestabilizando-o politicamente e economicamente.

A figura 2, apresentada a seguir, ilustra de forma sintética os anos, os nomes e os países que passaram pelo processo de Revoluções Coloridas:

Figura 2 - Revoluções Coloridas no Leste da Europa



Fonte: Campos, Lobo, Azevedo (2019).

Nesse contexto, no Leste da Europa, especialmente próximo à Rússia, ocorreu uma série de movimentos e de tentativas de reforma dos governos, sendo chamadas de Revoluções Coloridas (Korybko, 2018). Ainda segundo o autor, essas revoluções são os primeiros passos que os EUA utilizam para desestabilizar um Estado alvo e para buscar uma troca forçada de governo. A título de exemplificação, o breve conflito que a Rússia iniciou na Geórgia em 2008 teve como motivação, além do possível ingresso desse último na OTAN, a Revolução Rosa que retirou do poder na Geórgia um governo aliado de Putin.

Voltando ao caso ucraniano, é possível especular que os EUA, ao entender a importância dessa região e desse país no contexto geopolítico, escolheu a Ucrânia como alvo para as operações de guerras híbridas (Korybko, 2018). A Revolução Laranja em 2004 derrubou o candidato pró-Rússia no momento e instaurou um governo mais alinhado com os interesses norte-americanos. Anos depois, nas eleições ucranianas de 2010, esse mesmo governo perde nas eleições para o candidato alinhado à Rússia. Dessarte, os EUA passaram para o segundo passo das guerras híbridas, as guerras não convencionais. A Ucrânia foi submetida a um

momento extremamente turbulento politicamente, no qual o presidente eleito, Viktor Yanukóvytch, eleito em fevereiro de 2010 e deposto do seu cargo em 2014, buscou exílio na Rússia (Segrillo, 2015). Como mostrado anteriormente, a Ucrânia possui profundas divisões étnicas e políticas, sendo que a região do Dombás, atual foco de conflito, demonstrava interesse de aproximação com a Rússia desde 2004.

Assim, a crise da Crimeia em 2014, da perspectiva dos EUA, é, na verdade, uma derivação do segundo passo do processo de Guerra Híbrida iniciada em 2004 com a revolução laranja, uma vez que se encaixa na descrição de guerra não convencional (Korybko, 2018). O aspecto distintivo nesse contexto é a presença direta da Rússia. Sob a perspectiva russa, o caso da Crimeia foi praticamente um conflito convencional, uma vez que tropas russas estiveram fazendo o confronto e a anexação do território diretamente. Esse cenário levou os norte-americanos recuarem, pois com as tropas russas executando a anexação, seria praticamente impossível evitar uma escalada da tensão que veio realmente a acontecer em 2022.

Partindo dos pressupostos levantados por Korybko (2018), seria possível dizer que os movimentos russos, tanto na Geórgia, em 2008, quanto na Crimeia, em 2014, foram respostas às revoluções coloridas e às guerras não convencionais que os próprios EUA fomentaram na região. Segundo Mearsheimer (2014), a decisão dos EUA de expandir a OTAN e de incentivar países do leste europeu a integrarem o bloco Ocidental pode indicar que a política externa norte-americana estava seguindo ilusões liberais de integração por meio de organizações internacionais. Ainda segundo o autor, os líderes ocidentais não interpretaram corretamente que Vladimir Putin já havia resolvido jogar com *hard balls*, em que o grande pivô da Crise na Ucrânia, iniciada em 2014 com a anexação da Crimeia, teria ocorrido por conta de uma distorção na visão dos norte-americanos.

Logo, as evidências apontam para a intencionalidade norte-americana em desestabilizar regimes e governos pró-Rússia no leste da Europa mediante as Revoluções Coloridas e outras estratégias de Guerra Híbrida. Por outro lado, a Rússia de Putin identificou esses

processos e esses movimentos pró-ocidente nas ex-repúblicas soviéticas como uma ameaça existencial, tomando a decisão de invadir territórios vizinhos para manter sua influência na região. Diferentemente do discurso ecoado por Putin, isso se deu por motivações geopolíticas que a Rússia sempre precisou lidar em sua história (Marshall, 2015).

HOUVE DISTORÇÕES NA PERCEPÇÃO RUSSA?

A partir deste ponto, reconhece-se que a Rússia possui interesses geopolíticos na Ucrânia, buscando reduzir possíveis vulnerabilidades em sua fronteira com o vizinho. Uma vez compreendido o eixo central do conflito, passa-se a investigar em que medida a decisão de invadir a Ucrânia pode estar associada a uma leitura distorcida da realidade estratégica internacional, com vistas à resposta da indagação formulada.

A percepção de atores nas Relações Internacionais pode diferir da realidade objetiva, bem como entre diferentes agentes internacionais, a exemplo da Rússia e dos Estados Unidos, mesmo que o ponto focal de observação seja o mesmo ou semelhante. Essa diferença de observação do mundo e dos atores pode se justificar por causa de certas distorções, chamadas *misperceptions*; essas são “más interpretações do ambiente” (Jervis, 2017, p. 152) que líderes de Estado cometem de maneira específica e, por conta disso, “chegam a decisões inapropriadas” (Jervis, 2017, p. 153). Segundo o autor, isso ocorre porque nem sempre a percepção do ator condiz com a realidade.

Imagine um conjunto de indivíduos, variando amplamente em suas predisposições, que se encontram dentro de uma casa em chamas. Seria perfeitamente realista esperar que esses indivíduos, com raras exceções, se sentissem compelidos a correr em direção às saídas [...] Portanto, para explicar a corrida em direção às saídas, não há necessidade de analisar as decisões individuais que a produziram. Dizer que, uma vez que os tomadores de decisão percebem o incêndio, eles se dirigirão às saídas nos leva de volta à análise da tomada de decisão. Para Churchill, a casa estava em chamas logo após Hitler chegar ao poder na Alemanha; para Chamberlain, isso só ocorreu após março de 1939; e, para outros, nunca houve incêndio algum. [...] Os tomadores de decisão podem até concordar que a existência de seu Estado está ameaçada, mas discordar quanto à origem dessa ameaça. Em casos extremos, podemos especificar com certa segurança um indicador do “incêndio” que todos os tomadores de decisão reconhecerão — por exemplo, um grande ataque armado — e podemos estar relativamente certos de que o Estado reagirá. Mas, mesmo assim, a situação objetiva não determinará todos os aspectos da resposta do Estado (Wildavsky, 1962, p. 308-309 apud

Jervis, 2017, p. 142-143, tradução própria).

No que se refere ao tema em questão, quando relacionado ao evento-chave, a invasão russa à Ucrânia em 2022 (Quadro 1), à estratégia de Guerra Híbrida norte-americana no leste europeu (Korybko, 2018), não é possível identificar uma má interpretação por nenhuma das partes. Portanto, pode-se afirmar que o conflito russo-ucraniano, que tem como pano de fundo a expansão da OTAN e a disputa na fronteira entre os beligerantes, é, na verdade, guiado pelo fato de que os líderes estadunidenses e Vladimir Putin “divergem nas suas visões de mundo em geral e nas suas percepções de outros atores em específico, mesmo que estejam sob as mesmas circunstâncias” (Jervis, 2017, p. 153, tradução própria). Isso significa que tanto russos quanto norte-americanos atribuem elevada importância estratégica à região onde hoje se encontra a Ucrânia, ainda que por motivos distintos³.

Sob a perspectiva russa, exercer influência sobre o território ucraniano é vital para a segurança nacional, uma vez que a fronteira entre os dois países não apresenta barreiras naturais significativas, como cadeias montanhosas ou densas florestas (Marshall, 2015). Dessa forma, uma eventual invasão terrestre à Rússia provavelmente ocorreria por essa região. Nesse contexto, o argumento do presidente russo sustenta que, caso a Ucrânia passasse a integrar o sistema de defesa coletiva europeu, a OTAN, seria possível atingir a capital russa, Moscou, sem tempo hábil para reação (Segrillo; Reis; Ferraro, 2023). A esse raciocínio somam-se dois elementos importantes. Primeiro, Vladimir Putin pode ser compreendido como um ocidentalista moderado (Segrillo, 2016), isto é, alguém que prioriza os interesses nacionais acima de um projeto de integração plena entre Rússia e Europa, diferentemente de seu antecessor, Boris Yeltsin. Segundo a interação da Rússia com o Ocidente, especialmente com os Estados Unidos, é pautada atualmente por uma lógica de inimizade⁴ (Mielniczuk, 2006).

É possível apontar que não houve *misperception* por parte da Rússia. Há evidências o suficiente para dizer que a interferência norte-americana realmente ocorreu e isso seria inaceitável para a Rússia, segundo o próprio Putin (2007). A partir do momento que as Revo -

luções Coloridas são vistas como ameaça e isso é verbalizado pelo presidente russo, todo e qualquer movimento norte-americano que continuasse essa política seria visto como ameaçador. Apesar disso, argumenta-se que a vontade original do líder russo seria a de promover uma integração com o Ocidente, tendo em vista que o presidente poderia ser incluído no espectro ocidentalista⁵, ainda que em uma vertente moderada (Segrillo, 2016). No entanto, à medida que os interesses russos passaram a ser ameaçados, o governo da Rússia adotou uma postura mais incisiva e, por vezes, agressiva, em consonância com o registro histórico de posicionamento progressivamente mais assertivo (Quadro 1).

INFERÊNCIAS POSSÍVEIS

Agora que a possibilidade de uma misperception foi equacionada, empreende-se em responder o questionamento: a decisão pela invasão à Ucrânia foi premeditada ou resultante de circunstâncias?

Com base em toda a argumentação até o momento, seria possível fazer a inferência de que as circunstâncias externas à Federação da Rússia pré-determinaram a tomada de decisão russa sobre invadir a Ucrânia. Ou seja, caso os norte-americanos não tivessem se valido das táticas de Guerra Híbrida (Korybko, 2018) teria sido possível evitar toda a crise na Ucrânia. Entretanto, essa lógica não pode ser provada nem validada. Segundo Jervis (2017), a tomada de decisão de líderes de Estado também envolve processos subjetivos que não podem ser contemplados totalmente por análises lógicas que se relacionam apenas às informações objetivas, interesses e políticas de governo adotadas.

Por fim, não se pode provar que o ambiente externo determina a resposta simplesmente mostrando que os tomadores de decisão acreditavam que esse era o caso. [...] A sensação subjetiva de determinismo é interessante e pode levar os tomadores de decisão a restringirem desnecessariamente sua busca por alternativas, mas isso não demonstra que outros tomadores de decisão na mesma situação teriam sentido a mesma compulsão e agido da mesma forma. (Jervis, 2017, p. 143, tradução própria).

Por outro lado, também seria possível fazer a inferência de que as circunstâncias internas

russas pré-determinaram a tomada de decisão sobre invadir a Ucrânia. Ou seja, a percepção sobre o perigo potencial dos fatores geográficos, como a ausência de relevo montanhoso ou de cobertura vegetal, na fronteira russo-ucraniana (Marshall, 2015) e a desconsideração da soberania na Ucrânia por conta dos fatores históricos e demográficos (Segrillo; Reis; Ferraro, 2023) ainda permaneceriam como motivação para Putin exercer poder na vizinhança próxima. Entretanto, o autor novamente aponta para o fato de que há “variações significativas nas formas como as pessoas veem o mundo e que essas variações afetam como elas agem” (Jervis, 2017, p. 136). Isso implica que a percepção individual do líder estatal não é capaz de ditar os resultados de uma política de Estado.

[...] “Se é assim que o estadista viu a situação, não é de se admirar que ele tenha agido como agiu.” Mas o conforto que sentimos com esse tipo de explicação não deve nos cegar para o fato de que, a menos que haja variações significativas nas formas como as pessoas veem o mundo e que essas variações afetam como elas agem, não precisaríamos explorar o processo de tomada de decisão para explicar a política externa [...] As especificidades do evento desencadeador não podem explicar o resultado, porque muitos eventos prováveis poderiam ter sido substitutos dele [...] A lógica, por si só, não pode nos dizer que uma afirmação semelhante sobre o processo de decisão é inválida: a forma como as pessoas percebem os outros e tomam decisões influencia apenas marginalmente os resultados (Jervis, 2017, p. 136, tradução própria).

Em situações de conflito internacional, a retórica de Putin tende a aproveitar das ações norte-americanas e dizer que a decisão de invadir a Ucrânia é resultante de circunstâncias. Nesse sentido, a argumentação apresentada combina elementos potencialmente plausíveis com outros de caráter mais controverso, utilizados para justificar as ações empreendidas. Dentro dos válidos, aponta-se para o ano de 2014; a principal consequência da chamada revolução Euromaidan de 2014 levou os ucranianos à guerra civil e acabou por destituir o presidente pró-Rússia Viktor Yanukóvytch, levando à reação russa de anexar a Crimeia. Apesar de Segrillo, Reis e Ferraro (2023) dizerem que é muito difícil apontar se todo esse processo foi legítimo ou não, a perspectiva de Guerra Híbrida de Korybko (2018) traz claramente que essa revolução se deu, em grande parte, à intervenção norte-americana na região. Além disso Segrillo, Reis e Ferraro (2023) concordam

que a expansão da OTAN foi um aspecto que contribuiu para a postura agressiva russa e pode justificar a invasão à Ucrânia em 2022; esse aspecto em específico já havia sido analisado e parcialmente explicado tanto por Mearsheimer (2014) quanto por Marshall (2015).

Por outro lado, nos argumentos exagerados, segundo Segrillo, Reis e Ferraro (2023), seriam a luta pela desnazificação da Ucrânia, que não passaria de uma extrapolação de fato por conta do Batalhão Azov, o qual realmente possui características fascistas, mas que não compõe a totalidade da política ucraniana. Além disso, a premissa básica de Putin de que os ucranianos não são um Estado soberano, porque tiveram sua independência plena após o fim da URSS é historicamente equivocada (Segrillo; Reis; Ferraro, 2023). Apesar da Ucrânia, como país, ser relativamente nova, a nação ucraniana remonta à época da Revolução Bolchevique russa em 1917, pois houve uma “efêmera República da Ucrânia no período de 1918 a 1920, mas que acabou sendo incorporada de maneira forçada à URSS pelos Bolcheviques” (Segrillo; Reis; Ferraro, 2023, p. 14).

Portanto, a análise da tomada de decisão russa sobre a questão da invasão na Ucrânia traz à tona contribuições valiosas sobre o comportamento dos Estados diante de circunstâncias que evidenciam a natureza anárquica do sistema internacional e os resultados práticos do dilema de segurança. A análise do contexto histórico pela perspectiva russa (Segrillo, 2015); a observação da complexa dinâmica identitária russo-ucraniana (Figura 1); a classificação de Putin como ocidentalista moderado (Segrillo, 2016); e a discussão da estratégia norte-americana de Guerra Híbrida (Korybko, 2018), quando combinados, permitem validar a hipótese de que há uma relação de causa e efeito e uma correlação de aspectos históricos e de desdobramentos geopolíticos.

Entretanto, não há como afirmar com precisão se o resultado, isto é, a invasão da Ucrânia em 2022, poderia ter sido evitado caso o evento-chave desencadeador, a Crise na Crimeia em 2014, tivesse sido remediado ou solucionado antes, pois as “especificidades do evento desencadeador não podem explicar o resultado, porque muitos eventos prováveis poderiam ter sido substitutos dele” (Jervis, 2017, p. 136, tradu -

ção própria).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em primeiro lugar, realizou-se a análise do contexto histórico pós-Guerra Fria a partir da perspectiva da Rússia, evidenciando que o país passou a adotar, de forma gradual, uma postura mais assertiva em relação ao Ocidente, chegando ao ponto de recorrer à agressão contra nações vizinhas. Esse contexto pode ser dividido em períodos distintos, caracterizados da seguinte maneira: a Rússia enfraquecida, de 1991 a 1999; a Rússia assertiva, de 1999 a 2007; e a Rússia agressiva, de 2008 a 2024. Cada um desses períodos apresenta especificidades próprias, que se materializam em eventos-chave.

Assim, no período da Rússia enfraquecida, a análise identifica como eventos-chave a expansão da OTAN, a turbulenta transição da Rússia soviética para a Rússia capitalista e a Guerra da Chechênia. De maneira semelhante, durante o período da Rússia assertiva, é possível destacar como eventos-chave a cooperação entre Estados Unidos e Rússia no combate ao terrorismo no Afeganistão, as Revoluções Coloridas no Leste Europeu e o discurso do presidente Vladimir Putin na Conferência de Munique.

Este último se mostra particularmente relevante para a análise como um todo, uma vez que o líder russo busca explicitar sua percepção acerca de eventos centrais desses dois períodos, como a expansão da OTAN no imediato pós-União Soviética e as Revoluções Coloridas em anos anteriores. Por fim, o período da Rússia agressiva é marcado pela crise financeira do sistema capitalista, pela invasão russa à Geórgia, pela anexação da Crimeia, anteriormente pertencente à Ucrânia, e pela recente invasão russa em larga escala ao território ucraniano.

Dessa forma, os elementos levantados na análise do contexto histórico no primeiro capítulo permitem reunir evidências relevantes acerca das motivações e percepções da Rússia de Putin na região do Leste Europeu.

Em segundo lugar, foram abordados os desdobramentos geopolíticos da invasão russa à Ucrânia em 2022, evidenciando que as raízes do conflito russo-ucraniano se encontram tanto na questão identitária quanto nas intervenções nor -

te-americanas. Tais desdobramentos estão em consonância com os diferentes momentos do conflito, podendo ser divididos e caracterizados da seguinte forma: o início da invasão, que acarretou o acirramento das identidades no embate russo-ucraniano; a contraofensiva ucraniana, aliada às sanções impostas à Rússia; e o balanço do conflito em contraposição à estratégia de Guerra Híbrida dos Estados Unidos. Cada um desses momentos apresenta especificidades próprias, as quais se materializam em distintos desdobramentos geopolíticos.

Assim, a análise inicia-se com um paralelo com a crise na Ucrânia em 2014, a qual culminou na anexação da Crimeia pela Rússia. É importante destacar que, desde esse evento-chave, a relação entre os dois países não retornou à normalidade, configurando-se como um verdadeiro ponto de inflexão no conflito. Tal cenário pode ser explicado pelo fato de que a porção ocidental do território ucraniano, geograficamente mais próxima da Europa Ocidental, tende a buscar maior aproximação com a União Europeia e, por vezes, com a OTAN. Em contrapartida, a região oriental da Ucrânia, mais próxima da Rússia, frequentemente manifesta preferência por uma maior integração com o país vizinho. Essa divisão interna em torno do interesse nacional constitui um dos principais fatores desencadeadores do conflito.

Em terceiro lugar, buscou-se estabelecer um vínculo entre os principais eventos-chave e as percepções da Rússia acerca de seu relacionamento com o Ocidente, em especial com os Estados Unidos, com o objetivo de identificar possíveis distorções na percepção russa. Para tanto, buscou-se, por meio do conceito de percepção aliado à análise de decision-making, compreender as razões pelas quais as relações russo-ocidentais se deterioraram a ponto de culminar em um conflito armado entre Rússia e Ucrânia.

Nesse contexto, à medida que os interesses russos passaram a ser ameaçados, o governo da Rússia adotou uma postura mais incisiva e, por diversas vezes, agressiva, em consonância com um padrão histórico de comportamento progressivamente mais assertivo. Por outro lado, as iniciativas norte-americanas de guerra indireta influenciaram significativamente as percepções dos países da região. As Revoluções Coloridas,

especialmente na Ucrânia, contribuíram para a formação e o fortalecimento de movimentos de caráter anti-Rússia, culminando na derrubada de governos alinhados a Moscou.

Nesse sentido, ao se analisar o processo decisório do governo russo, é possível identificar determinados padrões. Argumenta-se que a geografia regional, em especial o relevo nas fronteiras entre Rússia e Ucrânia, desempenha papel central na motivação de Vladimir Putin para exercer influência na área. O argumento central sustenta que essa fronteira representa um risco potencial à segurança do Estado russo, uma vez que foi por essa mesma região que ocorreram invasões históricas, como as da França napoleônica e da Alemanha nazista. Por fim, outro elemento que contribui para a compreensão da percepção russa quanto à necessidade de exercer poder sobre a Ucrânia reside no fato de que esse território integrou, historicamente, o espaço do Império Russo. Tal argumento ganha força ao se considerar que Kiev, atual capital ucraniana, é frequentemente associada à origem do povo russo, que posteriormente se expandiu territorialmente até alcançar a região onde hoje se localiza Moscou.

Tendo em vista os últimos aspectos apontados por esta análise, é possível perceber que a decisão russa de invadir militarmente a Ucrânia em 2022 foi motivada, em parte, pelas intervenções dos norte-americanos. A motivação central seriam as vulnerabilidades geopolíticas na fronteira com a Ucrânia. Entretanto, não há como afirmar com precisão se o resultado, isto é, a invasão da Ucrânia em 2022, poderia ter sido evitado caso o evento-chave desencadeador, a Crise na Crimeia em 2014 não tivesse ocorrido. No entanto, ao revisitar a hipótese inicial que considerava a existência de uma relação de causa e efeito, constata-se que a correlação do contexto histórico, enquanto condicionante, e do movimento militar, enquanto desdobramento, realmente se sustenta. Ainda, a hipótese considerava que a invasão à Ucrânia em 2022 poderia refletir não apenas na insistência de rivalidades históricas, mas também em possíveis Misperceptions da Rússia sobre as intenções geopolíticas dos EUA. Porém, após entender o o significado das Revoluções Coloridas na região pelo prisma da estratégia de Guerra Híbrida, parece mais crível apontar a decisão russa de intervir militarmente na região do leste europeu

como uma resposta às intervenções dos norte-americanos. Esses, por sua vez, adotaram uma política externa com fachada de integração, impulsionados por supostas ilusões liberais, quando na verdade adotaram estratégias de uma Guerra Híbrida contra a Rússia.

Conclui-se que com a constatação de que a invasão russa à Ucrânia em 2022 se configura como um novo evento-chave e um novo ponto de inflexão no contexto histórico russo. Esse, por seu caráter recente, ainda carece de pesquisas e de mais autores analisando-o, sendo importante verificar se os padrões e as evidências levantadas por este artigo se sustentam no longo prazo.

NOTAS

¹Grau de bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. E-mail: felypeferreiraernesto@gmail.com.

²O Dombás (ou Donbass, forma transliterada do russo) é uma região no leste da Ucrânia, composta principalmente pelos oblasts de Donetsk e Luhansk, caracterizada por forte industrialização e presença de população russófona. Desde 2014 tornou-se foco de tensões separatistas e, a partir de 2022, palco central da guerra em curso entre Rússia e Ucrânia.

³A geopolítica norte-americana do séc. XIX se baseou no conceito de heartland. Trata-se de uma porção do território euroasiático que abarcava parte da Europa Central e parte do território russo. O autor John Mackinder passou a denominar essa área geográfica singular como heartland em 1919, aprofundando as explicações acerca do peso da geografia na distribuição de poder mundial ao longo da história. O heartland reunia condições basilares, sendo caracterizado por: i) uma grande extensão territorial contígua e pouco acidentada; ii) um vasto reservatório de recursos energéticos, minerais e de terras agricultáveis; e iii) uma fortaleza natural, dotada de profundidade estratégica, configurando-se como um espaço de difícil conquista externa por potências marítimas (Farias, 2022, p. 15-16). Entretanto, a potência que está localizada nessa faixa territo-

rial é a própria Rússia. Isso coloca os russos em rota de colisão com qualquer iniciativa de uma potência estrangeira no heartland, conforme explica Marshall (2015). Com os Estados Unidos essa dinâmica se mantém.

⁴As múltiplas formas de relacionamento entre Estados apresentadas pelo autor moldam-se a partir de três vertentes filosóficas distintas — “[...] cultura hobbesiana, cultura lockeana e cultura kantiana” (Mielniczuk, 2006, p. 11). A partir dessas culturas, estabelecem-se três princípios correspondentes — “a inimizade, a rivalidade e a amizade” (Mielniczuk, 2006, p. 12) — que determinam a natureza da interação entre duas nações. Vale destacar que essa análise é reduzida ao binômio “Eu e Outro” (Mielniczuk, 2006), o que facilita sua aplicação analítica. Nesse sentido, torna-se necessário selecionar determinados fatos históricos a fim de analisar os interesses dos países envolvidos e compreender de que maneira o fator identitário influencia suas percepções. Partindo do pressuposto de que a Rússia representa o “Eu” e o Ocidente, liderado pelos Estados Unidos, o “Outro”, e considerando como eventos-chave as Revoluções Coloridas — em especial a Revolução Laranja na Ucrânia em 2004 — até a invasão russa à Ucrânia em 2022 (QUADRO 1), é possível inferir que a interação entre esses atores se tornou progressivamente mais confrontativa ao longo do tempo.

⁵“Os ocidentalistas (Aleksandr Herzen, Vissarion Belinskii, Timofei Granovskii e outros) consideravam a Rússia um país europeu e defendiam as reformas de Pedro, o Grande, com sua modernização ocidentalizante” (Segrillo, 2016, p.16). Segundo Segrillo (2016), Boris Yeltsin seria um ocidentalista puro, enquanto Putin seria um ocidentalista moderado.

REFERÊNCIAS

A divided Ukraine. **CNN** [S. l.], 3 mar. 2014. Disponível em: <https://edition.cnn.com/interactive/2014/02/world/ukraine-divided/>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BERTONHA, João Fábio. **Rússia**: ascensão e queda de um império. Curitiba: Juruá, 2009.

CAMPOS, Fred L. Siqueira; LOBO, Iuri Endo; AZEVEDO, Beatriz M. de. O ocidente como responsável pelas crises da Ucrânia e da Geórgia. **Revista Brasileira Estudos de Defesa**, [s. l.], v. 5, ed. nº 2, p. 113-136, 13 maio de 2019. DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.75035 ISSN 2358-3932. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/download/75035/42088/311495>. Acesso em: 22 nov. 2024.

FARIAS, Hélio Caetano. Geopolítica e Guerra na Ucrânia: Algumas Considerações. **Panorâmico**, Rio de Janeiro, vol. 1, ed. nº 02, p. 14-22, 20 abr. 2022.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. New Edition. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2017.

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas**: das revoluções coloridas aos golpes. Tradução de Thyago Antunes. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MARSHALL, Tim. Russia, and the course of geography: Want to understand why Putin does what he does? Look at a map. **The Atlantic**, 31 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/russiageographyukrainesyria/413248/>. Acesso: em 09 julho 2024.

MEARSHEIMER, John J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. **Foreign Affairs**, vol. 93, no. 5, 2014, p. 77-89. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24483306>. Acesso: em 09 julho 2024.

MIELNICZUK, Fabiano. Identidade como Fonte de Conflito: Ucrânia e Rússia no Pós-URSS. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 28, ed. nº 1, p. 223-258, 31 jan. 2006.

PUTIN, Vladimir. Speech by Vladimir Putin at the Munich Security Conference 2007. **Munich Security Conference Archive**, Munich, 10 Feb. 2007. Disponível em: <https://securityconference.org/en/publications/books/selected-key-speeches-volume-i/2000-2009/speech-vladimir-putin-2007/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

SEGRILLO, Angelo. **De Gorbachev a Putin**: a saga da Rússia do Socialismo ao Capitalismo. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

SEGRILLO, Angelo; REIS, Daniel Aarão; FERRARO, Vicente G. Jr. **On War**: Essays about the Russo-Ukrainian Conflict from a Global Perspective. São Paulo: FFLCH/USP, 2023.

SEGRILLO, Angelo. **Rússia**: Europa ou Ásia? A questão da identidade russa nos debates entre ocidentalistas, eslavófilos e eurasianistas e suas consequências hoje na política da Rússia entre Ocidente e Oriente. 1. ed. Curitiba: Prismas, 2016.

WOOD, Tony. **Russia without Putin**. New York; London: Verso, 2018.

FÓRMULA 1 NO BAHREIN: SOFT POWER, DIPLOMACIA SIMBÓLICA E LIMITES DE *SPORTWASHING*

Beatriz Filipe Pereira Lopes de Nápolis¹

RESUMO

Este artigo analisa a utilização da Fórmula 1 como ferramenta de soft power e diplomacia simbólica pelo Reino do Bahrein, pioneiro na inserção da categoria no Golfo Pérsico. A partir de uma abordagem qualitativa e interpretativa, fundamentada em análise documental e bibliográfica, investiga-se como o país tem instrumentalizado o Grande Prêmio para projetar uma imagem de modernidade, estabilidade e protagonismo internacional. O estudo explora as contradições entre a imagem projetada e o contexto doméstico marcado por autoritarismo e repressão, em especial no contexto pós-Primavera Árabe. Com base em conceitos como soft power, nation branding e sportswashing, bem como nas teorias das Relações Internacionais (realismo, liberalismo e construtivismo), o artigo busca compreender os limites simbólicos e os riscos reputacionais do uso político do esporte. Como referência comparativa, o estudo dialoga com os casos do Catar e da Arábia Saudita, evidenciando padrões e distinções na geopolítica simbólica da região.

Palavras-chave: Fórmula 1; soft power; Bahrein; diplomacia simbólica; sportswashing; geopolítica do esporte.

ABSTRACT

This article analyzes the use of Formula 1 as a tool of soft power and symbolic diplomacy by the Kingdom of Bahrain, the first Gulf state to host a Grand Prix. Using a qualitative and interpretative

approach based on documentary and bibliographic analysis, the study investigates how the country has instrumentalized the event to project an image of modernity, stability, and international leadership. It explores the contradictions between the official narrative and a domestic context marked by authoritarianism and repression, especially in the aftermath of the Arab Spring. Grounded in concepts such as soft power, nation branding, and sportswashing, and drawing from International Relations theories (realism, liberalism, and constructivism), the article examines the symbolic limits and reputational risks of the political use of sports. Comparative references to Qatar and Saudi Arabia are included to highlight regional patterns and distinctions in symbolic geopolitics.

Keywords: Formula 1; soft power; Bahrain; symbolic diplomacy; sportswashing; geopolitics of sport.

INTRODUÇÃO

A consolidação do esporte como arena de poder simbólico e instrumento de inserção internacional tem se intensificado nas últimas décadas. Megaeventos esportivos passaram a desempenhar funções que extrapolam o entretenimento, operando como dispositivos estratégicos de diplomacia pública, projeção internacional e construção de reputação nacional. Nesse contexto, a Fórmula 1 se destaca como uma modalidade global de elevada visibilidade, associada a valores como tecnologia, sofisticação e inovação, além de exercer significativa influência simbólica no imaginário coletivo internacional.

O Reino do Bahrein foi o primeiro país árabe a sediar um Grande Prêmio de Fórmula 1, em 2004, inaugurando uma trajetória regional de instrumentalização política do evento. Desde então, a corrida se consolidou como elemento central na estratégia de soft power do país, articulando investimentos em infraestrutura esportiva a uma narrativa oficial de moderniza -

ção estabilidade institucional e abertura internacional. No entanto, essa projeção externa contrasta com denúncias recorrentes de repressão política, censura e violações de direitos humanos, intensificadas especialmente após a Primavera Árabe de 2011.

Este artigo tem como objetivo analisar o uso do Grande Prêmio do Bahrein como instrumento de diplomacia simbólica e reposicionamento geopolítico. Busca-se compreender de que maneira o governo bareinita mobiliza o espetáculo esportivo para produzir legitimidade internacional, ao mesmo tempo em que mantém uma estrutura política autoritária. O estudo adota o Bahrein como caso central, articulando uma perspectiva comparativa com Catar e Arábia Saudita, países que também incorporaram a Fórmula 1 em estratégias mais amplas de projeção simbólica e *nation branding*.

Paralelamente, esses Estados figuram com destaque em relatórios de organizações internacionais, como *Human Rights Watch* e *Amnesty International*, que denunciam práticas recorrentes de repressão, perseguição a dissidentes e restrições à liberdade de expressão. Nesse cenário, a Fórmula 1 pode ser interpretada como instrumento de *sportswashing*, funcionando como vitrine internacional para regimes que buscam projetar estabilidade e progresso, apesar de contextos domésticos marcados por autoritarismo.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e interpretativa, fundamentada em análise documental e bibliográfica. Foram examinados documentos oficiais da Fórmula 1 e do governo do Bahrein, bem como relatórios de organizações de direitos humanos. O arcabouço teórico mobiliza conceitos como *soft power*, *nation branding* e *sportswashing*, articulados às principais correntes das Relações Internacionais. O recorte empírico privilegia o Grande Prêmio do Bahrein e suas repercussões políticas e simbólicas, com apoio comparativo dos casos do Catar e da Arábia Saudita para identificação de padrões regionais e especificidades nacionais.

SOFT POWER, DIPLOMACIA SIMBÓLICA E GEOPOLÍTICA ESPORTIVA

O conceito de *soft power*, formulado por Joseph Nye (2004), refere-se à capacidade de um Estado de influenciar outros atores internacionais por meio da atração, da legitimidade e da difusão de valores, em contraste com formas coercitivas de poder. No contexto contemporâneo, essa dimensão simbólica adquiriu centralidade nas estratégias de política externa, especialmente entre Estados que buscam ampliar sua projeção internacional sem recorrer ao uso direto da força.

As teorias das Relações Internacionais oferecem diferentes lentes para essa análise. O realismo destaca o uso do esporte como instrumento de prestígio e poder estatal, articulado à busca por influência no sistema internacional. O liberalismo interpreta os megaeventos como oportunidades para cooperação internacional e diálogo entre nações, valorizando o potencial integrador e diplomático do esporte. Já o construtivismo enfatiza a dimensão simbólica da política global, compreendendo os eventos esportivos como espaços de construção de identidade nacional e projeção de narrativas estratégicas, onde o discurso desempenha papel central na formulação da política externa (Shahid; Riaz; Qazi; Gill; Firdous, 2025).

Nesse sentido, o esporte de alto rendimento, e, em particular, a Fórmula 1, se configura como um recurso estratégico, tanto pela sua visibilidade global quanto pelo capital simbólico associado à sua marca. A promoção de megaeventos pode atuar como forma de diplomacia pública, conceito que designa o esforço dos Estados em conquistar a opinião pública internacional por meios não coercitivos (Melissen, 2005).

O conceito de *nation branding* (Anholt, 2010) aprofunda essa análise ao compreender os Estados como agentes que buscam posicionar suas imagens no sistema internacional. Por meio da associação a valores como modernidade, inovação e estabilidade, governos procuram construir identidades nacionais atrativas. No entanto, a eficácia dessas estratégias depende da consistência entre a narrativa projetada e a realidade doméstica.

Por outro lado, cresce a crítica ao fenômeno conhecido como *sportswashing*, que consiste no uso intencional do esporte para "limpar" ou disfarçar a reputação de regimes autoritários.

Autores como Boykoff (2016) e Brannagan e Reiche (2022) destacam que a promoção de grandes eventos pode obscurecer práticas de repressão, censura e violência estatal, convertendo o esporte em instrumento de encobrimento simbólico.

A compreensão desses fenômenos em escala internacional passa pela geopolítica crítica, formulada por Gearóid Ó Tuathail (1996), que interpreta a política global como um campo de disputas narrativas e construção simbólica. Nesse sentido, megaeventos esportivos funcionam como arenas de poder simbólico, nas quais se projetam imagens desejadas, ao mesmo tempo em que emergem tensões internas e críticas externas que desafiam essas narrativas.

O GRANDE PRÊMIO DO BAHREIN: DISPUTAS SIMBÓLICAS NO GOLFO PÉRSICO

A realização do Grande Prêmio do Bahrein, inaugurado em 2004, marcou a inserção do Oriente Médio no circuito global da Fórmula 1. Ao se tornar o primeiro país árabe a sediar uma etapa da categoria, o Bahrein posicionou-se como pioneiro regional no uso do esporte como ferramenta de projeção internacional. Desde sua origem, o evento foi mobilizado como símbolo de modernidade, desenvolvimento econômico e integração ao circuito global de entretenimento e tecnologia.

A estratégia adotada pelo governo bareinita insere-se em um contexto mais amplo de rebranding nacional, no qual o esporte opera como linguagem universal de prestígio e capital simbólico. A realização do Grande Prêmio é parte de um esforço deliberado para redesenhar a imagem do Bahrein no cenário internacional, afastando-se da percepção de um pequeno reino conservador e buscando associar-se a valores como inovação, abertura e cosmopolitismo. Nesse sentido, o país mobiliza a Fórmula 1 como parte de sua estratégia de soft power, aliando elementos de cultura, tecnologia e espetáculo à construção de uma narrativa positiva perante a opinião pública internacional (Brannagan; Grix, 2016).

Essa lógica não se restringe ao caso barei-

nina, mas integra um movimento regional mais amplo entre as monarquias do Golfo, no qual o esporte passa a ocupar um papel estratégico nos projetos de projeção internacional. A ambição de reposicionar o Oriente Médio como polo global de inovação, progresso e influência internacional foi expressa de forma emblemática por Mohammed bin Salman, príncipe herdeiro da Arábia Saudita, ao afirmar:

Acho que a nova Europa será o Oriente Médio. O Reino da Arábia Saudita nos próximos cinco anos será totalmente diferente. Bahrein será totalmente diferente, Kuwait, até mesmo o Catar, apesar das nossas diferenças [...] A próxima renascença global nos próximos 30 anos será no Oriente Médio, se Deus quiser. Essa é a guerra dos sauditas, esse é o meu caminho, e eu não quero morrer antes de ver o Oriente Médio na vanguarda do mundo. (Salman, 2018, n.p., tradução própria).

Essa declaração sintetiza o horizonte estratégico que orienta diversas monarquias do Golfo: transformar a região em um centro de prestígio simbólico, liderança cultural e influência geopolítica. Nesse contexto, a Fórmula 1 deixa de ser apenas espetáculo esportivo para operar como instrumento de diplomacia simbólica, integrado a agendas nacionais de transformação econômica, política e reputacional. A performance pública e a imagem projetada tornam-se ativos de poder de alto valor geopolítico.

Entretanto, no caso específico do Bahrein, o Grande Prêmio também se tornou um símbolo de tensão entre a imagem projetada e a realidade política doméstica. A partir de 2011, com o advento da Primavera Árabe, o país enfrentou uma série de protestos populares que reivindicavam reformas políticas, maior participação democrática e o fim da repressão estatal (Ulrichsen, 2014). As manifestações foram duramente reprimidas, com denúncias de tortura, prisões arbitrárias e perseguição a dissidentes. Esse cenário tencionou diretamente a narrativa de estabilidade promovida internacionalmente.

O cancelamento da corrida em 2011, por motivos de segurança, evidenciou a fragilidade simbólica do soft power quando confrontado com a instabilidade doméstica. Nos anos seguintes, o Grande Prêmio, em francês *Grand Prix*, (GP) foi reinserido no calendário oficial da Fórmula 1, com reforço da narrativa oficial de es -

tabilidade e superação. Organizações como a *Human Rights Watch* e a *Amnesty International* passaram a denunciar sistematicamente a instrumentalização do evento para fins de sportswashing, criticando a tentativa do governo de “limpar” sua reputação internacional por meio da promoção esportiva, enquanto mantinha práticas repressivas internamente (*Human Rights Watch*, 2023).

Nos anos seguintes, o governo bareinita intensificou sua estratégia de uso do GP como vitrine simbólica. A corrida foi retomada em 2012, mesmo com os protestos ainda em curso, e o Bahrein passou a consolidar o evento como peça central de seu soft power autoritário. Ao mesmo tempo, a repressão se aprofundou, com prisões arbitrárias de opositores, fechamento de organizações independentes, controle da internet e restrição do espaço cívico. Em 2019, a Anistia Internacional descreveu o país como “um Estado onde a dissidência pacífica é sistematicamente criminalizada” (*Amnesty International*, 2019, n.p.).

Nesse contexto, diversas organizações de direitos humanos passaram a publicar cartas abertas direcionadas à direção da Fórmula 1, denunciando violações sistemáticas e exigindo medidas concretas por parte da entidade. A carta da Anistia Internacional de 2016 constitui um marco nesse processo, ao afirmar que o Grande Prêmio funcionava como distração midiática enquanto “os motores da repressão continuam girando” (*Amnesty International*, 2016, n.p.). O documento denunciava as prisões de ativistas como Sheikh Ali Salman e Zainab al-Khawaja, além de apontar para a existência de tortura e ausência de garantias judiciais mínimas.

Em 2020, uma carta conjunta assinada por organizações como a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch* e o *Bahrain Institute for Rights and Democracy* (BIRD) elevou o tom das denúncias. O caso de Najah Yusuf, presa e torturada por criticar a Fórmula 1 nas redes sociais, foi central na denúncia. Mesmo após sua libertação, Yusuf sofreu retaliações, foi demitida de seu cargo público e teve o filho perseguido judicialmente. O episódio exemplifica o uso do esporte como mecanismo de coerção e silenciamento. O documento também condenava a omissão da Fórmula 1 diante de seu próprio

compromisso público com os direitos humanos, formalizado no *Statement of Commitment to Respect for Human Rights* (Formula 1, 2020), cuja aplicação concreta nunca se verificou.

As denúncias se intensificaram com a carta de 2021, na qual diversas organizações reiteraram que a Fórmula 1 não implementava mecanismos independentes de monitoramento, apesar de seus compromissos formais (*Human Rights Watch*, 2021). A persistência da repressão, inclusive durante a pandemia de COVID-19, foi apontada como agravante, reforçando a percepção de que o evento funcionava como escudo institucional para práticas autoritárias.

O ponto culminante dessa trajetória crítica ocorreu com a carta de 2024, intitulada *Rights Groups Letter to F1 CEO Ahead of Bahrain Grand Prix: 20 Years of Sportswashing*. Assinado por mais de vinte organizações, o documento denuncia duas décadas de uso político da Fórmula 1 pelo regime bareinita, acusando a entidade de contribuir para um processo de legitimação simbólica (*Freedom House*, 2024).

Os signatários também destacam a seletividade da Fórmula 1 ao comparar sua atuação no Bahrein com o cancelamento do Grande Prêmio da Rússia em 2022, após a invasão da Ucrânia. Essa comparação evidencia a ausência de uma política consistente de direitos humanos, sugerindo que interesses políticos e econômicos influenciam diretamente as decisões da entidade.

A contradição entre discurso e prática revela os limites do soft power autoritário, especialmente quando a coerência simbólica é comprometida por violações de direitos humanos. O Bahrein busca projetar uma imagem de nação moderna e progressista, mas enfrenta o desafio de sustentar essa narrativa diante de um ambiente político marcado pela censura, pela ausência de liberdade de imprensa e pela repressão à oposição (*Freedom House*, 2023; *Furman*, 2020).

A presença contínua do GP no Bahrein demonstra também a ambiguidade da própria Fórmula 1 enquanto instituição internacional. A manutenção de contratos milionários com o país, mesmo após as denúncias, evidencia uma lógica

seletiva, na qual os interesses comerciais e geopolíticos parecem se sobrepôr a compromissos éticos e normativos. O caso do Bahrein se torna, assim, um estudo revelador das tensões estruturais do esporte globalizado, que oscila entre a promoção de valores universais e a acomodação pragmática a regimes autoritários (Reiche, 2021).

AMBIVALÊNCIAS DO SOFT POWER E RISCOS REPUTACIONAIS

A análise do Grande Prêmio de Fórmula 1 no Bahrein, contextualizada dentro da geopolítica do Golfo Pérsico, revela as complexidades e os paradoxos do uso do esporte como ferramenta de soft power. Em um primeiro nível, a realização do evento oferece benefícios evidentes: visibilidade internacional, atração de investimentos, estímulo ao turismo e construção de uma imagem nacional associada à modernidade, inovação e estabilidade (Alshikhy; O'sullivan; Polkinghorne; Gennings, 2025). O GP opera como uma vitrine cuidadosamente coreografada para consumo externo, na qual o Bahrein se apresenta como progressista e integrado à comunidade internacional.

No entanto, esse processo de construção simbólica é atravessado por contradições estruturais, sobretudo quando a narrativa oficial de progresso e estabilidade colide com uma realidade doméstica marcada pela repressão política, censura e criminalização da dissidência. O caso do Bahrein é ilustrativo do que a literatura tem chamado de *soft power autoritário*: regimes que recorrem a estratégias simbólicas para projetar legitimidade internacional, sem transformar de fato suas estruturas de poder interno. Como apontam Grix e Brannagan (2016), megaeventos em regimes autoritários operam como linguagem de ordem e progresso, mascarando práticas de exclusão e violência.

Essa ambivalência se insere no fenômeno do *sportswashing*, em que o esporte é instrumentalizado para suavizar a imagem de regimes autoritários perante a comunidade internacional. A Fórmula 1, ao manter o GP do Bahrein em seu calendário oficial mesmo diante

de persistentes denúncias de violações de direitos humanos, contribui, ainda que indiretamente, para a manutenção de uma operação simbólica de rebranding estatal, na qual aspectos centrais da realidade política local são sistematicamente marginalizados.

A postura da Fórmula 1 diante dessas contradições tem gerado crescentes questionamentos éticos e políticos. A institucionalidade esportiva global, representada por organizações como a Federação Internacional de Automobilismo (FIA) e a Formula One Management (FOM), frequentemente adota uma postura de neutralidade, evitando tomar posições públicas sobre questões de direitos humanos (Brannagan; Giulianotti, 2018). Por meio do documento *Statement of Commitment to Respect for Human Rights* (Formula 1, 2020), a organização declara compromisso com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos em todas as suas atividades e parcerias com países anfitriões. No entanto, a continuidade da corrida no Bahrein, mesmo após as cartas de denúncia enviadas por diversas organizações de direitos humanos, evidencia uma dissociação entre compromisso institucional e prática concreta. O contraste torna-se ainda mais evidente quando se considera o cancelamento do GP da Rússia em 2022, após a invasão da Ucrânia, o que expõe a seletividade ética da entidade frente a diferentes cenários políticos (Globo Esporte, 2022). A ausência de medidas concretas diante das violações relatadas por organizações como a Amnesty International e o Bahrain Institute for Rights and Democracy coloca em xeque a consistência do discurso institucional.

Embora o Bahrein tenha sido pioneiro no uso da Fórmula 1 como ferramenta de diplomacia simbólica na região, os casos do Catar e da Arábia Saudita reforçam a existência de uma tendência regional mais ampla, na qual o esporte de elite é mobilizado como instrumento de visibilidade e legitimação internacional. No caso do Catar, a estratégia de diplomacia esportiva foi levada a um novo patamar com a realização da Copa do Mundo da *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) em 2022 e a entrada do país no calendário da Fórmula 1. O Estado busca se posicionar como um centro global de inovação, diálogo e tolerância -

cia cultural. No entanto, enfrenta críticas persistentes por violações trabalhistas, especialmente em relação aos trabalhadores migrantes (Human Rights Watch, 2022), além de repressão a minorias políticas e religiosas. Apesar dos esforços de marketing político, relatórios da *Human Rights Watch* e da *Amnesty International* destacam que reformas legais promovidas pelo regime muitas vezes permanecem simbólicas ou de difícil implementação (Amnesty International, 2022).

Já a Arábia Saudita intensificou sua agenda de soft power esportivo a partir do plano *Vision 2030*, promovendo eventos de grande escala como o Grande Prêmio de Jidá, torneios de golfe, boxe e eSports. O governo saudita busca associar sua imagem à modernidade e à abertura econômica, enquanto mantém um histórico de violações sistemáticas dos direitos humanos, repressão à liberdade de expressão, perseguição a ativistas e uso político das leis antiterrorismo (Amal; Rahayu, 2024). Episódios como o assassinato do jornalista Jamal Khashoggi (Human Rights Watch, 2019), a prisão de defensoras dos direitos das mulheres e a ausência de uma imprensa livre evidenciam a dissonância entre a imagem projetada e as práticas governamentais.

Episódios como o assassinato do jornalista Jamal Khashoggi, a prisão de defensoras dos direitos das mulheres e a ausência de uma imprensa livre evidenciam a dissonância entre a imagem projetada e as práticas governamentais. Apesar de suas especificidades, os três países convergem no uso estratégico do esporte como ferramenta de rebranding internacional. Contudo, à medida que a incoerência entre a narrativa oficial e a realidade política se torna mais visível, os custos simbólicos tendem a se ampliar. Observa-se, assim, um deslocamento do soft power como mecanismo de atração para uma fonte potencial de risco reputacional, especialmente diante da atuação de organizações da sociedade civil e da crescente visibilidade internacional dessas críticas.

Por fim, esta discussão evidencia que o esporte internacional, longe de ser um espaço neutro, constitui uma arena discursiva na qual se confrontam narrativas oficiais, interesses corpo -

rativos, agendas políticas e vozes dissidentes. A eficácia simbólica do soft power depende, em grande medida, da credibilidade da imagem projetada e da consistência entre discurso e prática. Quando essa coerência é rompida, o prestígio pretendido pode se converter em contestação internacional, e o capital simbólico investido tende a se esvaziar. A Fórmula 1, como instituição global, não apenas se insere nesse processo, mas também contribui ativamente para moldar os limites éticos da diplomacia esportiva no século XXI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investigou a utilização do Grande Prêmio de Fórmula 1 no Bahrein como instrumento de soft power, diplomacia simbólica e reposicionamento geopolítico. A análise evidenciou que o evento esportivo é central na estratégia de branding nacional do país, operando como ferramenta de legitimação simbólica perante a comunidade internacional. Contudo, também se mostrou que essa estratégia encontra limites importantes, especialmente diante de um contexto interno marcado por autoritarismo, repressão e censura.

O estudo revelou que o Bahrein não é um caso isolado, mas sim parte de uma tendência regional no Golfo Pérsico, na qual regimes autocráticos recorrem ao esporte de elite para construir imagens positivas no sistema internacional. Ainda que o Bahrein tenha sido pioneiro, os casos do Catar e da Arábia Saudita demonstram uma ampliação e sofisticação dessas práticas ao longo das últimas duas décadas. Todos compartilham o desafio de manter a coerência simbólica entre a imagem projetada e as práticas políticas internas.

Como contribuição, este artigo reforça a relevância de se compreender o esporte como dimensão estratégica das Relações Internacionais, inscrita em disputas simbólicas por prestígio, influência e legitimidade. A Fórmula 1, nesse contexto, deixa de ser apenas um espetáculo automobilístico para se tornar um instrumento de poder simbólico. Além disso, a análise chama atenção para o papel das instituições esportivas, como a Fórmula 1, Fede -

ração Internacional de Automobilismo (FIA) e a Formula One Management (FOM), na reprodução de assimetrias globais, uma vez que frequentemente se omitem diante de denúncias de violações de direitos humanos, optando por uma neutralidade seletiva que favorece interesses comerciais e alianças políticas.

A pesquisa reconhece, como limitação, a adoção de uma abordagem qualitativa e baseada majoritariamente em fontes secundárias. Futuros estudos poderiam ampliar a investigação empírica por meio de entrevistas com atores políticos, representantes de organizações esportivas, ativistas de direitos humanos ou membros da sociedade civil local. Também seria relevante aprofundar a análise dos efeitos internos desses megaeventos, explorando seu impacto direto sobre as dinâmicas políticas e sociais domésticas.

Em última instância, compreender a Fórmula 1 como instrumento geopolítico permite lançar luz sobre formas contemporâneas de poder que operam além dos espaços tradicionais da diplomacia interestatal. No caso do Bahrein, o circuito de corrida é também um palco de disputa simbólica, onde se projetam narrativas de legitimidade e modernização, mas onde também ecoam silêncios impostos pela repressão. O esporte, assim, revela-se simultaneamente como meio de integração internacional e mecanismo de ocultamento político, uma dualidade que desafia os limites éticos e institucionais das práticas esportivas globais.

NOTAS

¹Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. E-mail: napolisbeatriz@gmail.com

REFERÊNCIAS

ALSHIKHY, Tariq; O'SULLIVAN, Helen; POLKINGHORNE, Martyn; GENNINGS, Ellie. The Role and Impact of Sporting Mega-Events in the Context of Soft Power. **Encyclopedia**, v. 5, n. 1, p. 31, 2025.

AMAL, Moh Talabul; RAHAYU, Dini Septyana. The Challenge of Saudi Vision 2030: Foreign Policy Dilemma of Saudi Arabia. **Journal of Islamic World and Politics**, 2024.

ANHOLT, Simon. **Places: Identity, Image and Reputation**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

BAHRAIN: Grim human rights violations behind the glamour of F1. **Amnesty International**, 2016. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/bahrain-formula-one-grand-prix/>. Acesso em: 11 set. 2025.

BAHRAIN: Hopes for justice and reform fading five years since 2011 uprising. **Amnesty International**, 2019

BRANNAGAN, Paul M.; GIULIANOTTI, Richard. The soft power–soft disempowerment nexus: The case of Saudi sportswashing. **International Affairs**, v. 94, n. 5, p. 1137–1155, 2018.

BRANNAGAN, Paul M; GRIX, Jonathan. Of mechanisms and myths: Conceptualising states' 'soft power' strategies through sports mega-events. **Diplomacy & Statecraft**, v. 27, n. 2, p. 251–272, 2016.

BRANNAGAN, Paul M.; REICHE, Danyel. The soft power–soft disempowerment nexus: The case of Qatar. **International Affairs**, v. 98, n. 1, 2022.

BOYKOFF, Jules. **Power Games: A Political History of the Olympics**. London: Verso, 2016.

F1 confirma cancelamento do GP da Rússia após invasão à Ucrânia. **Globo Esporte**, 25 fev. 2022. Disponível em: <https://ge.globo.com/motor/formula-1/noticia/2022/02/25/f1-confirma-cancelamento-do-gp-da-russia-apos-invasao-a-ucrania.ghtml>. Acesso em: 17 abr. 2026.

FREEDOM in the World: Bahrain. **Freedom House**, 2023. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/bahrain/freedom-world/2023>. Acesso em: 10 set. 2025.

FURMAN, Kate Cronin. **Human Rights Half Measures: Avoiding Accountability in Postwar Sri Lanka**. London: University College Londres, 2020.

JOINT letter to F1: Bahrain Grand Prix and human rights concerns. **Human Rights Watch**, 2021.

MELISSEN, Jan (Org.). **The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

NYE, Joseph S. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs, 2004.

QATAR: New Abuses of Migrant Workers. **Human Rights Watch**, 2022.

REALITY Check 2022: Qatar's promises versus the reality of migrant workers' rights, **Amnesty International**, 2022.

RIGHTS groups' letter to F1 CEO ahead of Bahrain Grand Prix: 20 years of sportswashing. **Freedom House**, 2024. Disponível em: <https://freedomhouse.org/article/rights-groups-letter-f1-ceo-ahead-bahrain-grand-prix-20-years-sportswashing>. Acesso em: 13 abr. 2026.

REICHE, Danyel. Sport as a tool for authoritarian regime legitimacy: The case of Formula One racing in Bahrain. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 3, p. 579–596, 2021.

SALMAN, Mohammed Bin. **Entrevista à Bloomberg**. 2018. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-05/saudi-prince-says-middle-east-will-be-next-europe-transcript>. Acesso em: 12 set. 2025.

SAUDI Saudi Arabia: Events Highlight Ongoing Abuses. **Human Rights Watch**, 2021.

SAUDI Arabia: Provide Justice for Khashoggi Killing. **Human Rights Watch**, 2019.

SHAHID, Shakeel Ahmad; RIAZ, Muhammad; QAZI, Saqib Nawaz; GILL, Amna; FIRDOUS, Komal. Globalization and Identity: The Social Construction of Nationalism through International Sports Events. **ACADEMIA International Journal for Social Sciences**, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 1135–1142, 2025. DOI: [10.63056/ACAD.004.04.0968](https://academia.edu.pk/index.php/Journals/article/view/968). Disponível em: <https://academia.edu.pk/index.php/Journals/article/view/968>.

STATEMENT of Commitment to Respect for Human Rights. **Formula 1**, 2020. Disponível em: <https://corp.formula1.com/wp-content/uploads/2020/11/F1-Human-Rights-Statement.pdf>. Acesso em: 13 set. 2025.

TUATHAIL, Gearóid Ó. **Critical Geopolitics**: The Politics of Writing Global Space. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

ULRICHSEN, Kristian Coates. **Bahrain's uprising**: Resistance and repression in the Gulf. In: The Gulf States and the Arab Uprisings. London: Hurst & Company, 2014. p. 43–61.

WORLD Report2023: Bahrain. **Human Rights Watch**, New York, 2023. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/bahrain>. Acesso em: 10 set. 2025.

A PRESIDÊNCIA DO BRASIL NO G20 2024: ENTRE O RESGATE DA TRADIÇÃO E A INOVAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Kenzo Linderski Viana¹

RESUMO

Este trabalho destaca o papel da presidência do Brasil no G20 2024 para a recuperação do prestígio internacional do país, defasado durante o governo anterior, alinhado às principais inovações realizadas pela liderança do governo Lula frente ao fórum. A partir de uma abordagem metodológica descritiva e histórica, por meio de fontes primárias e secundárias, o presente artigo é estruturado com base na compreensão das origens do G20, do papel do Sul Global no sistema internacional e da política externa brasileira ao longo dos anos, servindo como apoio para a plena compreensão da presidência brasileira no G20 2024 e seus desdobramentos. A plural atuação do governo brasileiro durante sua presidência no Grupo dos Vinte evidencia a direta contribuição do Brasil para a reafirmação do país como importante ator para o desenvolvimento das pautas sociais, ambientais e inclusivas, a exemplo da Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza e o G20 Social. Destaca-se, também, a importância da presidência do Brasil no G20 2024, ao reiterar seu compromisso com o Sul Global, com a reforma das instituições financeiras e com a paz, principalmente em um contexto internacional marcado por ameaças ao multilateralismo, pela ascensão da extrema direita e da reconfiguração da ordem internacional.

Palavras-chave: G20; Multilateralismo; Política Externa Brasileira; Sul Global.

ABSTRACT

This study highlights the role of Brazil's presidency of the G20 in 2024 in restoring the country's international prestige, which had decli-

ned during the previous administration, and in implementing key innovations under President Lula's leadership within the forum. By using a descriptive and historical methodological approach, based on primary and secondary sources, the article is structured around an understanding of the G20's origins, the role of the Global South in the international system, and the trajectory of Brazilian foreign policy over the years, providing a foundation for a comprehensive analysis of Brazil's G20 presidency in 2024 and its ramifications. The broad scope of Brazil's actions during its presidency demonstrates the country's direct contribution to advancing social, environmental, and inclusive agendas, exemplified by initiatives such as the Global Alliance Against Hunger and Poverty and the G20 Social. The study also underscores the significance of Brazil's presidency of the G20 in 2024 by reaffirming its commitment to the Global South, to the reform of financial institutions, and to peace, particularly in an international context marked by threats to multilateralism, the rise of the far right, and the reconfiguration of the global order.

Keywords: G20; Multilateralism; Brazilian Foreign Policy; Global South.

INTRODUÇÃO

A presidência brasileira no G20 2024 destacou-se pelo seu teor social, ambiental e inclusivo. A partir de inovações como o G20 Social e a Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza, o Brasil evidenciou sua capacidade em liderar o maior fórum multilateral da atualidade. Como país em desenvolvimento e representante do Sul Global, o Brasil, ao longo de sua presidência, conquistou importantes avanços, priorizando pautas sustentáveis, reformistas e de igualdade entre as nações.

A partir do método da revisão bibliográfica em fontes primárias e secundárias, o presente artigo busca descrever o contexto da presidência brasileira no G20 2024, bem como os impactos decorrentes dela. O uso de declarações ministeriais, documentos, relatórios, discursos e

dados econômicos retirados dos sites oficiais do G20 e do FMI foram de extrema importância para a relação de dados oficiais, coletados diretamente da fonte. Além disso, o estudo conta com a contribuição de obras de importantes autores para as Relações Internacionais e para a Política Externa Brasileira, como Maurício Lyrio, Kassius Pontes, Oliver Stuenkel e Paulo Roberto de Almeida.

O artigo, originalmente apresentado como monografia em junho de 2025, explica como a presidência brasileira no G20 de 2024 contribuiu significativamente para uma retomada do prestígio internacional da tradicional política externa brasileira e da participação do Brasil nas principais iniciativas multilaterais internacionais vigentes, como o G20, haja vista o histórico recente da política externa brasileira nos últimos governos, mais precisamente entre 2016 e 2022, onde a condução da agenda internacional brasileira foi intensamente degradada e sucateada.

Com isso, a pesquisa evidencia a significância da presidência do Brasil no G20 2024, bem como o realinhamento da agenda do Itamaraty aos moldes tradicionais após o retorno de Lula, em 2023. A partir de inovações implementadas, seja na estrutura do fórum, seja na criação de novas iniciativas para o combate à fome e à pobreza, a liderança brasileira no G20 de 2024 foi determinante para a recuperação da imagem do país no exterior, para projetos de cunho social e ambiental e para a oportunidade de países em desenvolvimento terem voz internacionalmente.

O artigo divide-se em cinco seções. A primeira versa sobre a história e a evolução da estrutura do G20, bem como as crises econômicas do período. Já a segunda contribui com a compreensão da organização e estrutura do fórum – crucial para entender as inovações implementadas pelo Brasil durante sua presidência. A terceira busca compreender a tradição da política externa brasileira, servindo como base para entender a ruptura e o resgate da tradição por meio do G20 2024. Já a quarta pretende contextualizar como o Brasil se posicionou durante suas atuações no G20 entre o fim do século XX até 2024. Por fim, a última se-

ção descreve a agenda da liderança brasileira no G20 de 2024, destacando as inovações e impactos da política externa do terceiro governo de Lula para o fórum e para o prestígio brasileiro no exterior.

A ORIGEM DO G20 E SUA RELEVÂNCIA NO CENÁRIO GLOBAL

A presente seção procura contextualizar o histórico do G20, as causas para sua criação, sua evolução com o passar dos anos, e seus desdobramentos diante da diversa participação dos países do Sul Global no fórum. Desse modo, pode-se compreender como a presidência brasileira no G20 de 2024 foi importante e inovadora, principalmente no que concerne à representatividade dos países em desenvolvimento e às pautas socioambientais.

O G20, assim como outras iniciativas multilaterais internacionais, foi criado em decorrência de crises, como no caso da Organização das Nações Unidas (ONU), no cenário pós-guerra mundial, em 1945. Contudo, diferentemente da criação das Nações Unidas, o G20 surgiu em meio às crises econômicas que assolavam diversos países no fim do século XX. Apesar de o núcleo da derrocada econômica ter acontecido na Ásia, muitas outras nações foram imensamente prejudicadas, como México, Brasil e Rússia (Lyrio e Pontes, 2024).

Segundo Sachs e Radelet (1997), a explicação mais simples para a crise asiática, que posteriormente impactaria para que outras crises ao redor do globo ocorressem, está relacionada ao atrelamento das moedas dos países asiáticos ao dólar americano durante a década de 1990. As nações da região mantinham relações comerciais não apenas com os Estados Unidos, mas também com a Europa e com o mercado asiático, especialmente com o Japão. Contudo, a partir de 1995 o dólar passou por uma forte valorização em relação ao iene e a outras moedas europeias. Como consequência, as moedas do Sudeste Asiático também se valorizaram frente ao euro e ao iene, levando os exportadores da região a perderem competitividade nos mercados europeu e japonês.

De acordo com Lyrio e Pontes (2024), essas crises colocaram em evidência a desregulação dos mercados internacionais e a incapacidade das organizações de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), bem como do G7, de coordenar uma resposta eficaz para o problema. Além disso, vale salientar que o conturbado momento financeiro e econômico do fim dos anos 1990 explicitou a possibilidade de que crises deflagradas em países em desenvolvimento também pudessem impactar as gigantes economias mundiais, contribuindo grandemente na busca por medidas que pudessem combater as crises, nesse caso o G20.

Diante do exposto, em 18 de junho de 1999, na cúpula do G7, realizada em Colônia, a partir das iniciativas de Paul Martin, Ministro das Finanças do Canadá, e Lawrence Summers, Secretário do Tesouro dos EUA, os líderes do G7 discutiram, oficialmente, a necessidade de um fórum mais amplo para lidar com crises financeiras globais e procurar estabilizar o sistema financeiro global e propuseram a criação do G20 (Kirton, 2010). Porém, apenas em 25 de setembro de 1999, em Washington, D.C., durante uma reunião dos ministros das Finanças do G7, foi anunciada, formalmente, a criação do G20, que teria sua primeira reunião oficial realizada em dezembro do mesmo ano, em Berlim.

Inicialmente, a configuração do G20 era composta por reuniões ministeriais realizadas anualmente entre os 20 membros, representados pelos seus ministros de Finanças e presidentes de Bancos Centrais para tratar de temas relacionados à economia global, destacando, assim, o exclusivo teor econômico do fórum até então. A escolha dos países a integrarem o Grupo dos Vinte foi feita por Paul Martin e, posteriormente, validada por Lawrence Summers, com o intuito de reunir as principais economias mundiais, além do G7, que já entrou automaticamente, porém sem descartar a questão geográfica durante a escolha (Lyrio e Pontes, 2024).

Para representar a América do Sul, foram escolhidos Brasil e Argentina; para a América do Norte, em adição aos EUA e Canadá, foi escolhido o México. Já no continente asiático, China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul e Arábia

Saudita² se juntaram ao Japão. Na Europa, a composição ficou entre Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Turquia e Rússia, além da União Europeia como membro adicional. Na Oceania, a Austrália tomou o seu posto. Para representar o continente africano estavam cotados África do Sul e Nigéria, contudo apenas a África do Sul ingressou. Conforme apontado por Paul Martin, citado por Perreault (2019), a Nigéria não conseguiu resolver uma questão interna a tempo de participar da primeira reunião, ficando, assim, de fora do G20.

Após a primeira reunião do G20 em 1999, o fórum manteve-se em constante evolução, havendo reuniões ministeriais anuais ao longo do início da primeira década do século XXI, onde os países membros continuaram a discutir a reforma da governança financeira global e a maior representatividade dos países emergentes nas pautas econômicas mundiais. Entretanto, Lyrio e Pontes (2024) classificam o primeiro período do G20 (1999-2008) como um fórum até então sem destaque, mesmo que tenha obtido significado histórico como um espaço diverso para as principais pautas financeiras da época.

Por outro lado, Kirton (2010) julga a primeira fase do G20, antes de sua elevação ao nível de cúpulas de chefe de estado, como crucial e determinante para a institucionalização de um fórum mais justo e igual entre os membros, principalmente no que se diz respeito à oportunidade dos países do Sul Global em sediar as reuniões do G20 à época. Entre 2002 e 2008, todas as reuniões ministeriais do G20 foram sediadas por países em desenvolvimento, com exceção de 2004, que foi liderada pela Alemanha.

Posteriormente, após o rápido escalamento da crise econômica de 2008, ocasionada pela falência do banco estadunidense Lehmann Brothers e a grande recessão econômica mundial, o então presidente dos Estados Unidos, George Bush, realizou, de forma emergencial, a primeira cúpula em nível de chefes de Estado com o intuito de criar soluções conjuntas para o momento. A crise foi tão séria que, de acordo com Roubini e Mihn (2010), entre o fim de 2008 e o início de 2009, a economia global sofreu contração proporcional àquela vista durante a crise de 1929.

Inicialmente, a ideia era que ocorresse uma reunião entre os países do G8 com convites às outras principais nações emergentes, entretanto, como bem apontam Lyrio e Pontes (2024, p.30): “Manter outras grandes economias fora da mesa de debates era um risco que poderia comprometer os esforços de enfrentamento da recessão que se iniciava”. Vale lembrar, ainda, o determinante papel desempenhado pelas nações emergentes durante suas lideranças no G20 no início do século XXI. Inclusive, a primeira cúpula de Washington ocorreu pouquíssimo tempo após a última reunião ministerial, sediada pelo Brasil, que à época, já defendia a reforma nas instituições de Bretton Woods, bem como maior representatividade dos países emergentes em tais organismos, como bem apontou o presidente Lula durante o encerramento do G20 em São Paulo:

É amplamente reconhecido que o G-7 sozinho não tem mais condições de conduzir os assuntos econômicos do mundo. A contribuição dos países emergentes é também essencial. Precisamos de uma nova governança, mais aberta e participativa. O Brasil está pronto a assumir sua responsabilidade. Esta não é a hora de nacionalismos estreitos, de soluções individuais. É hora de um pacto entre governos para a criação de uma nova arquitetura financeira mundial, capaz de promover segurança e desenvolvimento em bases equitativas para todos. Essas reformas devem ser norteadas pelos seguintes princípios: Representatividade e legitimidade: As instituições financeiras globais devem se adequar à nova realidade econômica. Devem abrir-se à maior participação dos países emergentes e em desenvolvimento (Silva, 2008, sem página).

Diante da dificuldade de solucionar uma crise de tais magnitudes em pouco tempo, alguns meses após a primeira reunião de chefes de estado do G20, outra cúpula de líderes foi realizada, dessa vez em Londres. A cúpula foi extremamente importante para os avanços da contenção da crise, principalmente para os países emergentes, já que houve a ampliação dos recursos do FMI para US\$ 1,1 trilhão. Além disso, o Fórum de Estabilidade Financeira (FSF), criado em 1999 em meio à crise asiática, foi ampliado e modificado, tendo sido renomeado para Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) e passando a abranger todos os países do G20,

juntamente às instituições financeiras (G20, 2009).

De acordo com Lyrio e Pontes (2024, p.32), o G20 foi consolidado-se, de fato, como principal meio de combate à crise econômica em setembro de 2009, durante a cúpula de Pittsburgh. A declaração adotada nessa ocasião consignou explicitamente que o G20 se tornava “o principal fórum global para cooperação econômica internacional”, minando ainda mais a hegemonia do G7 no cenário internacional. Conforme relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2010), a resposta política dos países do G20 à crise mundial foi rápida, decisiva e em grande escala.

Com exceção dos primeiros anos da nova era do G20, entre 2008 e 2010, em que as cúpulas foram totalmente presididas por países do G7, nos anos seguintes, o G20 foi majoritariamente realizado em países não membros do G7. A cúpula de 2010, realizada em novembro, em Seul, na Coreia do Sul, ficou marcada como a primeira a ser presidida por um país fora do tradicional Grupo dos 7. Além disso, pela primeira vez, questões de política de desenvolvimento estavam na agenda da cúpula, que veio a ser conhecida como o “Consenso de Seul”, marcando a introdução da pauta como parte da agenda de todas as cúpulas subsequentes (G20, 2010).

Nos anos seguintes, outros países emergentes tiveram a oportunidade de presidir o fórum: México, em 2012, sendo o primeiro latino-americano a presidir uma cúpula; Rússia, em 2013; Turquia, em 2015; China, em 2016; Argentina, em 2018; Arábia Saudita, em 2020, com a primeira cúpula virtual da história, em ocasião da pandemia de Covid-19; Indonésia, em 2022; Índia, em 2023 e Brasil, em 2024. De uma forma geral, nessas cúpulas, foram discutidas medidas com ênfase na proteção climática e ambiental, comércio e negociações justas, crise migratória, segurança alimentar e reforma das instituições.

Conclui-se, então, após uma análise do histórico do G20, bem como o contexto político-econômico dos anos 1990, a importância do fórum para o fomento do multilateralismo e da representatividade dos países do Sul Global em

um contexto de grande assimetria de poder e influência entre as principais nações no sistema internacional da época.

ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO G20

O seguinte capítulo visa ao entendimento da estrutura, organização e do funcionamento do G20, que, como visto anteriormente, passou por diversas mudanças, tendo se tornado mais plural e abrangente, adotando múltiplas pautas além das discussões estritamente econômicas, como era o seu foco inicial.

De 1999 a 2008, o G20, como visto, era organizado a partir da realização de reuniões ministeriais dos Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais dos 20 países membros, que se reuniam para discutir pautas estritamente econômicas. A partir de 2008, com a elevação do fórum ao nível de cúpulas de chefes de Estado, a estrutura do G20 foi reformulada, com a implementação de novas discussões e uma reformulação.

Além da então Trilha Financeira, o G20 passou a contar com a Trilha Sherpa – uma agenda mais ampla que compõe diversas pautas, como agricultura, desenvolvimento e emprego. Ambas as trilhas contam com os grupos de trabalho (GTs), além das forças-tarefa (implementadas pelo Brasil em 2024).

A Trilha Financeira versa exclusivamente sobre assuntos econômicos, mantendo a proposta de origem do G20. Como afirmam Lyrio e Pontes (2024), entre os principais objetivos da Trilha Financeira, destacam-se a mitigação de riscos na esfera econômico-financeira; garantir níveis adequados de crescimento das economias dos países-membros; manter a integridade e resiliência dos sistemas financeiros; e reduzir desequilíbrios globais, evitando-se, assim, o escalamento de novas crises.

Já a Trilha Sherpa é conduzida pelos Sherpas designados pelos países membros, e geralmente composta por 15 grupos de trabalho, podendo variar de presidência para presidência. O Sherpa indicado pelo governo brasileiro em 2024 foi o embaixador Mauricio Lyrio, então Secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros

do Itamaraty. Ao longo da presidência brasileira, Maurício liderou os 15 grupos de trabalho da trilha, que tratavam desde temas como cultura até empoderamento feminino (G20, 2025).

Além disso, um fato importante da estrutura do G20 é a escolha do país a exercer a presidência em determinado ano. O fórum opera de acordo com o sistema de troika, implementado em 2002, ainda durante o formato antigo (Lyrio e Pontes, 2024). O sistema é composto pelo país da presidência atual, o país da presidência anterior e o país que exercerá a presidência no ano seguinte, o que permite maior interatividade e troca de informações entre os membros. Por exemplo: a troika do G20 2024, no Brasil, foi formada por Índia (presidente anterior), Brasil (presidente atual) e África do Sul (presidente futuro).

A escolha para presidente é feita a partir da divisão dos 19 países membros em 5 grupos³, com no máximo 4 países em cada grupo, a partir do critério geográfico, apesar de algumas exceções (G20, 2025). A atual composição dos cinco grupos dos países membros é a seguinte:

Quadro 1 - Divisão dos grupos dos países do G20.

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5
Arábia Saudita	África do Sul	Argentina	Alemanha	China
Austrália	Índia	Brasil	França	Coreia do Sul
Canadá	Rússia	México	Itália	Indonésia
Estados Unidos	Turquia	-	Reino Unido	Japão

Fonte: Elaboração própria com dados do G20 (2025).

Como observado na tabela acima, apenas os grupos 1 e 2 não seguem o critério geográfico para as suas divisões, já que são compostos por países de diferentes continentes. Além disso, conforme Lyrio e Pontes (2024), não há uma regra formal que estabelece o processo de seleção do país que exercerá a presidência do fórum, bastando que o país interessado manifeste inicialmente essa disposição aos demais integrantes do grupo a que pertence e, posteriormente, aos demais membros do G20.

Diante do exposto, a compreensão de como funciona o G20, a escolha dos países a exercerem a presidência rotativa, bem como a gestão das trilhas do fórum, são de extrema importância para entender a presidência do Bra-

sil no G20 2024, que propôs e adotou medidas inovadoras durante o ano de 2024, como a implementação de forças-tarefa e os esforços para a resolução de pautas relevantes, como a fome e a pobreza extrema.

A TRADICIONAL POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Com vistas à uma boa compreensão da atuação do governo brasileiro frente ao G20 2024, é crucial entender a forma como o Brasil se posicionou internacionalmente ao longo dos anos e como a diplomacia nacional desempenhou importantes feitos nas principais iniciativas multilaterais internacionais do mundo contemporâneo.

Desde a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, os princípios do posicionamento internacional brasileiro estão bem estabelecidos e explicados no art. 4º do texto, que versa sobre independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados e solução pacífica dos conflitos. Além disso, o parágrafo único do artigo salienta a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (Brasil, 1988, art. 4º).

A história das relações internacionais do Brasil e os motivos para o prestígio da diplomacia brasileira, entretanto, datam de muito tempo antes da redemocratização e a atual Constituição Federal. Para além das questões fronteiriças e das guerras na região do Cone Sul – marcas dos primórdios da diplomacia brasileira –, o Brasil teve importantes contribuições para a constituição das principais iniciativas multilaterais internacionais ao longo do século XX, como a Conferência de Haia, a Organização das Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial).

De acordo com Amorim (2007), a participação do Brasil na Conferência da Haia representou o ingresso do país na cena internacional, sendo o primeiro encontro universal com a presença brasileira, que reforçou sua

posição a favor da igualdade entre Estados e do multilateralismo. Posteriormente, como pontuam Cervo e Bueno (2008), o cenário pós-guerra deixou evidente a necessidade da execução de alternativas para lidar com a nova ordem internacional, como a criação de organizações internacionais multilaterais, a título de exemplo a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

No contexto da ONU, a delegação brasileira, chefiada por Oswaldo Aranha, desempenhou um papel ativo nas negociações, mediando discussões e defendendo princípios como a não-intervenção e a solução pacífica de disputas – características que se tornaram marca da diplomacia brasileira. Além disso, o Brasil permaneceu firme na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), projetando-se como um representante da América Latina e do Sul Global no órgão.

Paralelamente ao surgimento da ONU, Almeida (2014) elogia a atuação do Brasil como um dos membros fundadores das instituições de Bretton Woods, destacando sua importância e representatividade na origem das primeiras discussões a respeito da constituição de uma entidade voltada para a estabilização monetária e cambial. A participação brasileira na criação das instituições de Bretton Woods converge com a presidência do país no G20 2024, onde, em ambas oportunidades, o Brasil destacou-se na luta por reforma, representatividade e igualdade para os países emergentes nas pautas econômicas internacionais.

Apesar de o Brasil ter importância em diversos outros momentos de suas relações exteriores, as atuações brasileiras mencionadas acima são interessantes para entender porque a diplomacia do Brasil é tão aclamada e prestigiada por outras nações. A histórica postura brasileira a favor do multilateralismo, da negociação, da representatividade dos países em desenvolvimento e da resolução de conflitos por meios pacíficos servem como base para a compreensão da presidência brasileira no G20 2024, bem como para entender como o país resgatou seu prestígio internacional e realinhou sua política externa aos moldes tradicionais após

o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

O BRASIL E O G20

Além do entendimento da política externa brasileira com o passar dos anos, a fim de versar sobre a presidência do Brasil no Grupo dos Vinte em 2024, é válido compreender como os diferentes governos brasileiros se posicionaram ao longo do século XXI durante suas participações no fórum.

Como membro fundador, o país participou diretamente das primeiras reuniões ministeriais, expondo suas reivindicações baseadas nos impactos das crises econômicas do fim do século e na política liberal de abertura comercial de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, de acordo com Burges (2009), apesar do pensamento liberal de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a política externa de seu governo adotou o tradicional pensamento brasileiro, marcado pelo multilateralismo, busca por autonomia e diálogo. Como aponta Chossudovsky (1999), já durante a primeira reunião do fórum, em 1999, a delegação brasileira, chefiada pelo ministro da Fazenda, Pedro Malan, e pelo presidente do Banco Central, Armínio Fraga, destacou a importância de uma maior inclusão de países em desenvolvimento na governança financeira global, além de criticar ações do FMI em relação às economias dos países emergentes – posicionamento mantido durante os seguintes anos em que o Brasil atuou no G20 sob o governo de FHC.

Com a transição de governo de FHC para Lula, a política externa brasileira e a postura do Brasil nos órgãos internacionais não se alterou, mas se aprofundou. O Brasil, como nunca havia feito antes, sob a liderança do chanceler Celso Amorim, reforçou o multilateralismo, a Cooperação Sul-Sul e a integração regional (Vigevani e Cepaluni, 2007).

No G20 não foi diferente. Ao longo dos oito anos sob o governo Lula, o Brasil destacou-se grandemente em suas participações no fórum, tendo, inclusive, como visto, presidido o último G20 em formato de reunião ministerial, em 2008. Dentre as principais participações brasileiras no período, destacam-se as de Melbourne, Kleinmond, Pittsburgh, Toronto, bem como a de São Paulo, já mencionada na primeira seção.

As reuniões de Melbourne e Kleinmond, em 2006 e 2007, respectivamente, protagonizaram a pauta do crescimento econômico sustentável. Para Almeida (2007), a delegação brasileira obteve crucial desempenho em ambas as reuniões, destacando o compromisso brasileiro com o crescimento sustentável a partir do sucesso de suas políticas domésticas voltadas à redução da pobreza, como o Bolsa Família.

Posteriormente, na cúpula do G20 em Pittsburgh, realizada em 2009, os países membros do então BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) conquistaram um feito importante – um aumento de 5% na representação dos países do bloco no FMI e de 3% no Banco Mundial, apesar de pleitearem 7% e 6% respectivamente. Na época, o presidente do Brasil classificou o efeito como uma vitória extraordinária, destacando a importância dos países em desenvolvimento e a insuficiência das instituições e das grandes potências (Silva, 2009).

Já durante a cúpula de Toronto, em 2010, o Brasil permaneceu trabalhando em benefício dos países em desenvolvimento, opondo-se a novos impostos bancários e lutando por um crescimento econômico mais inclusivo. Contudo, segundo Hirst (2011), a participação brasileira em Toronto obteve destaque após a apresentação de propostas relacionadas à saúde, refletindo a postura brasileira com temas sociais e ampliando o escopo do fórum.

A partir de 2011, com a ascensão da presidente Dilma ao poder, a política externa brasileira e a participação do país nas iniciativas multilaterais internacionais sofreram algumas mudanças relevantes. Opostamente ao que o governo Lula propunha no âmbito internacional, com um grande enfoque no multilateralismo e na Cooperação Sul-Sul, de acordo com Hirst (2013), a identidade internacional de Dilma adotou uma postura mais pragmática, com enfoque nas questões ambientais e econômicas, influenciadas diretamente por crises domésticas.

Entre os principais feitos de Dilma no G20, destaca-se a participação do país em Cannes, quando o Brasil liderou iniciativas, em parceria com os BRICS, para solucionar e criar soluções econômicas para a crise na Zona do Euro. Além disso, o país apoiou o lançamento do Sistema de Informação de Mercado Agrícola (AMIS) e a ado-

ção do Plano de Ação sobre Volatilidade de Preços de Alimentos e Agricultura, contribuindo para a promoção do trabalho e da segurança alimentar (G20 Information Centre, 2011).

Diante da deposição da então presidente Dilma e o advento do governo Temer, a política externa brasileira sofreu fortes mudanças, iniciando, de certa forma, uma ruptura da tradição da diplomacia brasileira até então vista. Para o âmbito regional sul-americano, como aponta Oliveira (2020), o Brasil liderou o boicote à presidência venezuelana no Mercosul em 2016, o que culminou na suspensão do país do bloco e no esfriamento das relações diplomáticas Brasil-Venezuela. Além disso, a retirada do país da UNASUL e adesão ao Grupo de Lima foi uma medida completamente política e de grandes prejuízos à integração latino-americana – prioridade nos governos anteriores (Oliveira, 2020).

Para o G20, a atuação do Itamaraty de José Serra ficou marcada pela defesa do livre comércio mundial, pela crítica ao protecionismo e pelo alinhamento com a Agenda 2030 da ONU (G20, 2016). Apesar da reorientação econômica do governo de Michel Temer e as medidas mencionadas acima, a atuação brasileira durante os três anos de Temer não se destoou tanto do que vinha sendo feito no Grupo dos Vinte – como o apoio brasileiro às medidas ambientais da cúpula de Hamburgo (2018) e as críticas ao governo estadunidense pela retirada do país do Acordo de Paris (Hochstetler, 2018).

A partir de 2019, como bem coloca Almeida (2019), a política externa de Jair Bolsonaro ficou marcada por uma ruptura e degradação do que o Itamaraty vinha fazendo (até o governo Temer), em especial nos últimos trinta anos. De acordo com Oliveira (2020), já em seu discurso de posse, o Chanceler escolhido por Bolsonaro, Ernesto Araújo, deixou claro quais países seriam parceiros prioritários do Brasil, como EUA, Israel, Itália, Hungria e Polônia – governos alinhados ideologicamente ao brasileiro.

Para além do G20, é válido mencionar importantes acontecimentos do governo Bolsonaro que contribuíram fortemente para o desgaste e a ruptura da tradição brasileira em

suas relações internacionais. Consoante Hirst e Maciel (2022), o negacionismo climático e a falta de comprometimento do governo frente às pautas ambientais foi determinante para que o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia esfriasse. Além disso, o Brasil não detinha de um projeto regional para a integração latino-americana, como de costume de sua tradicional diplomacia. O governo Bolsonaro intensificou as medidas realizadas pelo governo Temer, aproximando-se dos seus pares conservadores regionais (Piñera no Chile, Duque na Colômbia e Macri na Argentina), atuando no PROSUL e contribuindo para a o afastamento das relações com a Venezuela, importante e clássico parceiro regional (Hirst e Maciel, 2022).

Portanto, tal postura isolacionista e contrária ao multilateralismo do Itamaraty de Jair Bolsonaro explicitou-se diretamente nas participações brasileiras no G20, contribuindo diretamente para a falta de credibilidade do governo perante o mundo, principalmente no que se refere à gestão brasileira frente à pandemia de Covid-19 (OMS, 2021).

Dentre as quatro participações brasileiras no G20 no período (2019-2022), duas se destacaram (negativamente): a primeira na cúpula de Roma, em 2021 e a segunda na cúpula de Bali, em 2022. De acordo com Magenta (2001), a cúpula de 2021 ficou notada pela forte pressão internacional em relação aos compromissos brasileiros nas pautas ambientais e sanitárias. Além disso a política ambiental de Bolsonaro, sua decisão de não comparecer à COP26 e a condução do seu governo frente a pandemia de Covid-19, contribuíram significativamente para a deterioração e o isolamento da imagem brasileira em Roma.

Por fim, a última participação brasileira no G20 decretou a pífia gestão do Itamaraty de Bolsonaro. A cúpula de Bali, realizada em novembro de 2022, ficou marcada pela ausência do presidente do Brasil – que abandonara a sua gestão após a derrota nas eleições do mesmo ano para o presidente Lula – assinalando o Brasil como único país a não ser representado pelo seu chefe de Estado durante o evento (Stuenkel, 2023). Representada pelo Ministro das Relações Exteriores, Carlos França, a atuação brasileira em

Bali ficou limitada, contribuindo significativamente para a quebra da tradição e deterioração da política externa brasileira.

A AGENDA DO BRASIL NO G20 2024

Ainda em 2023, na cúpula de Nova Delhi, já com a presença do presidente Lula, o Brasil foi anunciado como presidente do G20 2024. Em seu discurso, o presidente Lula destacou as três prioridades do Brasil para sua presidência em 2024: (i) a inclusão social e o combate à fome, (ii) a transição energética e o desenvolvimento sustentável em três vertentes (social, econômica e ambiental) e (iii) a reforma das instituições de governança global. Além disso, o presidente destacou o compromisso brasileiro com a política sustentável e com a maior participação dos países emergentes no FMI e no Banco Mundial (Silva, 2023).

Como coloca Stuenkel (2024), iniciativas brasileiras para o G20, como as Forças-Tarefa Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza e para Mobilização Global Contra a Mudança do Clima, bem como o G20 Social são reflexos de políticas públicas domésticas realizadas pelo governo Lula, a exemplo do programa Pé de Meia, do retorno do Bolsa Família e do Farmácia Popular – cruciais para a assistência aos brasileiros socialmente vulneráveis.

As inéditas Forças-Tarefa implementadas pelo Brasil no G20 2024 foram inovações importantíssimas, não apenas para a estrutura do fórum e seus membros, mas como uma iniciativa conjunta multilateral com o objetivo de erradicar a fome em todos os países do mundo e lutar contra a mudança climática – questão que afeta a todos os países, sem exceção (Brasil, 2024).

Outra ação inédita para o G20 2024 foi a criação do G20 Social. Segundo o site oficial do G20 Brasil: “Uma das marcas do governo federal nesta gestão do presidente Lula é que a sociedade civil seja ouvida no processo de construção das políticas públicas. A determinação é a mesma para a agenda internacional” (Brasil, 2024, sem página). Reforçando o compromisso do governo brasileiro com uma maior representação na sociedade civil

nas discussões políticas, foi criado o G20 Social. O G20 Social – como o próprio nome diz – revolucionou o modo como a sociedade civil atuou e influenciou nas pautas do G20 2024. A partir dos 13 grupos de engajamento, os mais variados movimentos sociais e organizações não-governamentais puderam contribuir com a elaboração de projetos ao longo do ano de 2024, a serem apresentados durante a cúpula do G20 Social e, posteriormente, à cúpula de líderes.

Ademais, a presidência brasileira fez jus ao comprometimento com o desenvolvimento sustentável e com a transição energética sustentável, colocada como o segundo objetivo pela gestão brasileira. De acordo com o boletim 142 do governo brasileiro, programas e incentivos governamentais, a exemplo do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁴ e do Plano Inova Energia, que consiste em uma iniciativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social brasileiro (BNDES) para fomentar o desenvolvimento tecnológico de cadeias produtivas de energias renováveis (Brasil, 2024).

Consoante com Hochstetler (2024), tais medidas da condução do governo para o G20 2024 restauraram a liderança brasileira para as causas ambientais no âmbito internacional. Além disso, representando o país com a mais rica biodiversidade do mundo, o Brasil, ao longo de sua gestão, destacou a importância da economia sustentável e coordenou medidas inovadoras para o tema, entrelaçando diversas iniciativas do fórum para atingir seus objetivos no escopo do desenvolvimento sustentável.

Vale destacar, ainda, o convite do governo brasileiro a importantes e estratégicos parceiros a participarem do G20 2024, como os vizinhos sul-americanos, países africanos e asiáticos, resgatando umas das principais características da tradicional política externa brasileira – a integração regional, o multilateralismo e a representação dos países do Sul Global.

Por fim, entre os dias 18 e 19 de novembro de 2024, os líderes dos países membros se reuniram para a cúpula final dos líderes. A cúpula marcou o fim da notável presidência brasileira frente ao Grupo dos 20 e a passagem do bastão para a África do Sul – presidente em 2025, além

do lançamento da Declaração de Líderes, assinada e aderida por todos os países membros. O documento reforçou o compromisso dos países membros do G20 com as múltiplas pautas discutidas ao longo do ano de 2024, incluindo a taxaço dos super ricos, o cessar-fogo em Gaza e na Ucrânia, o desenvolvimento sustentável e a reforma da governança global (Brasil, 2024).

A assunção da presidência do G20 pela África do Sul representou a continuidade de uma agenda inclusiva e preocupada com os interesses dos países em desenvolvimento, com o meio ambiente e com o multilateralismo. A presidência brasileira foi bem-sucedida e reconhecida pelo seu sucessor. Segundo o site oficial do G20 África do Sul, o governo sul-africano reconheceu os avanços realizados pela presidência brasileira em aprimorar o G20 como um espaço de engajamento global democrático e comprometeu-se a continuar essa trajetória (G20, 2025).

Em contrapartida, de acordo com Guimarães (2024), é importante observar o fim da troika do Sul Global, com as respectivas presidências da Índia 2023, Brasil 2024 e África do Sul em 2025. Com a presidência do G20 2026 a ser exercida pelos Estados Unidos de Donald Trump, as prioridades serão muito distintas da troika do Sul Global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se, portanto, que a presidência brasileira no G20 foi essencial para a retomada do prestígio internacional da política externa brasileira e da participação do Brasil nas principais iniciativas multilaterais internacionais vigentes. A partir de inovações como a Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza e o G20 Social, o Brasil mostrou seu comprometimento com as pautas pertinentes aos países do Sul Global, ao multilateralismo e ao meio ambiente.

Diante do histórico do G20 e a sua evolução, percebeu-se que, mesmo antes da presidência brasileira de 2024, o Brasil já atuava fortemente no fórum, desde o início lutando pela reforma das instituições financeiras, maior igualdade entre os países e sendo um dos principais representantes dos interesses do Sul

Global. Além disso, o trabalho destacou a ineficiência do G7 e a fragilidade das grandes potências em resolver questões sozinhas, principalmente econômicas, levando-as a aderir a iniciativas multilaterais em conjunto com os países em desenvolvimento, como o G20.

O trabalho também contribuiu diretamente para uma breve análise da política externa brasileira ao longo dos anos, sendo crucial para entender a ruptura da tradição ocorrida entre 2016 e 2022 e, consequentemente, como a volta de Lula à presidência e a retomada do Itamaraty aos seus moldes tradicionais contribuíram para o resgate da diplomacia brasileira. O período em que Jair Bolsonaro esteve à frente do poder evidenciou como um governo desfavorável ao multilateralismo, às pautas sociais e ao meio ambiente pode ser prejudicial não somente à política externa e à imagem do país no exterior, mas também ao seu próprio povo.

Por fim, o uso de fontes primárias (relatórios do G20, do FMI e declarações finais), bem como o uso de fontes secundárias (artigos científicos e livros) foram cruciais e suficientes para o objetivo do trabalho. As fontes primárias ajudaram a trazer dados oficiais diretamente da fonte, já a contribuição da análise de especialistas por meios dos livros e artigos complementam a riqueza do estudo.

NOTAS

¹Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. E-mail: kenzoviana@hotmail.com.

²A Arábia Saudita foi escolhida não apenas por sua economia, essencialmente baseada no petróleo, mas também como uma forma de representar o Oriente Médio no G20 e continuar exercendo seu papel de liderança na região. Além do mais, é visível que a escolha dos países membros do G20 não era apenas econômica, mas também política, tendo em vista que o Irã, em 1999, possuía um PIB de 275 bilhões de dólares, bem maior que o da Arábia Saudita, que possuía 161 bilhões de dólares (FMI, 2024).

³União Europeia e União Africana, apesar de se-

rem membros plenos, não podem exercer a presidência de uma cúpula, por serem blocos econômicos formados por diversos países.

⁴Um programa de investimentos coordenado pelo governo brasileiro, com o apoio de estados, municípios, movimentos sociais e do setor privado que estipulou um investimento de 417,5 bilhões de reais em ações de transição energética de 2023 a 2026, período no qual também estão previstos gastos de 20,9 bilhões de reais no desenvolvimento de combustíveis de baixo carbono (Brasil, 2024).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Miséria da diplomacia – A destruição da diplomacia no Itamaraty**. 2019. Boa Vista: Editora UFRR.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história, **Revista Direito GV**, v. 10, n. 2, p. 337-364, jul/dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/WVZH8Rs6wJWshpGfrTLtM8F/>. Acesso em: 12 maio. 2025.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Sustainable growth in the G20: Brazil's role in Melbourne and Kleinmond, **Mundorama**, [S.l.], n. 5, p. 1-10, 2007.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. **A Diplomacia Multilateral do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. G20. **Declaração de Líderes do Rio de Janeiro**. 2024. Disponível em: https://g20.gov.br/media/declaracao_lideres_g20_2024.pdf. Acesso em: 5 jun. 2025.
- BRASIL. G20. **G20 Social**. 2024. Disponível em: <https://g20.gov.br/pt-br/g20-social>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasil na presidência do G20**. Brasília, DF: Governo do Brasil, 2024. E-book. Disponível em: <https://g20.gov.br/pt-br/sobre-o-g20/e-book-brasil-na-presidencia-do-g20>. Acesso em: 31 maio 2025.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Página inicial do G20 Brasil**. G20 Brasil, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://g20.gov.br/pt-br>. Acesso em: 31 maio 2025.
- BRASIL. **Boletim 142: O Brasil no G20 e a liderança na transição energética**. Brasília, DF: Governo do Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/g20/pt-br/noticias/o-brasil-no-g20-e-a-lideranca-na-transicao-energetica>. Acesso em: 3 jul. 2025.
- BURGES, Sean W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2009.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **A política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2008.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. **Brazil hostage to IMF's designs**. *Le Monde Diplomatique*, Paris, n. 12, p. 1-3, dec. 1999. Disponível em: <https://mondediplo.com/1999/12/01brazil>. Acesso em: 14 maio. 2025.
- G20 INFORMATION CENTRE. **Brazil's performance at the Cannes G20 Summit**, November 3-4, 2011. Toronto: University of Toronto, 2011. Disponível em: <https://g20.utoronto.ca/analysis/111109-cannesperf-brazil.html>. Acesso em: 21 maio 2025.
- G20. **G20 Leaders' Communiqué: Hangzhou Summit**, 4-5 September 2016. Hangzhou: G20, 2016. Disponível em: http://www.g20chn.org/English/Dynamic/201609/t20160906_3396.html. Acesso em: 21 maio. 2025.

G20. **G20 Presidency – G20 South Africa**. 2025. Disponível em: G20 Presidency – G20 South Africa . Acesso em: 19 set. 2025.

G20. **2009 London Summit**. Londres, 2009. Disponível em: <https://g20.org/summit-and-logos/2009-london/>. Acesso em: 31 de mar. 2025.

G20. **Visão Geral**: Sobre o G20. 2025. Disponível em: <https://g20.org/about-g20/overview/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. G20 Brasil 2024: legado e continuidade. 2024. **CEBRI Revista**, Ano 3, n. 12, p. 9-14.

HIRST, Monica. Brazil's social agenda in the G20: the Toronto and Seoul Summits. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 43, n. 2, p. 287-315, maio. 2011.

HIRST, Monica. Brazilian foreign policy under Dilma Rousseff: a shift to pragmatism? **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 45, n. 3, p. 451-479, ago. 2013.

HIRST, Monica; MACIEL Tadeu. A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro. São Paulo, SP: **SciELO Preprints**, 2022.

HOCHSTETLER, Kathryn. Brazil and the Paris Agreement: continuity in Hamburg. **Environmental Politics**, Abingdon, v. 27, n. 4, p. 656-676, jul. 2018.

HOCHSTETLER, Kathryn. Brazil's G20 presidency: a return to environmental leadership. **Environmental Politics**, London, v. 33, n. 5, p. 1-18, 2024.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Accelerating the global response to the job crisis**: G20 report. Washington, DC, 2010. Disponível em: https://webapps.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Data Mapper: NGDPD@WEO – **Nominal GDP (current prices)**. Washington, D.C: IMF, 2025. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/AUS/ARG/BRA/CAN/CHN/FRA/DEU/IND/IDN/ITA/JPN/KOR/MEX/RUS/SAU/ZAF/TUR/GBR/USA/EU?> Acesso em: 12 de set. 2025.

KIRTON, John. **The G20, the G8, the G5 and the Role of Ascending Powers**: G20 Research Group. Toronto. University of Toronto, 2010.

LYRIO, Mauricio Carvalho; PONTES, Kassius Diniz da Silva. **O G20**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2024.

MAGENTA, Matheus. **G20**: isolado, Bolsonaro tem agenda esvaziada e é ironizado pela imprensa italiana. BBC News Brasil, [S.l.], 31 out. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59106310>. Acesso em: 22 maio 2025.

OLIVEIRA, Danilo Sorato Moreira. As Semelhanças Entre os Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista Neiba**, Cadernos Argentina Brasil, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/neiba/article/view/47941>. Acesso em: 18 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Brazil: COVID-19 response overview**. Genebra: World Health Organization, 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/brazil-covid-19-response-overview>. Acesso em: 22 maio. 2025.

PERREAULT, Laura-Julie. **G20: le bébé de Paul Martin a 20 ans**. La Presse, Montreal, 22 jun. 2019. Disponível em: <https://www.lapresse.ca/international/2019-06-22/g20-le-bebe-de-paul-martin-a-20-ans>. Acesso em: 27 mar. 2025.

RADELET, Steven; SACHS, Jeffrey. O ressurgimento da Ásia. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 14 nov. 1997. **Foreign Affairs**, n. 14, p.3-9

ROUBINI, Nouriel.; MIHM, Stephen. **A economia das crises: um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso de Lula no G-20**. In: Cúpula do G20, 2008, São Paulo. Correio Braziliense, 8 nov. 2008. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2008/11/08/internas_economia,47174/confira-integra-do-discurso-de-lula-no-g-20.shtml. Acesso em: 12. set. 2025.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **BRICs saem do G20 com menos que queriam no FMI, mas Lula comemora**. In: Cúpula do G20, 2009, Pittsburgh. G1, 25 set. 2009. Disponível em: https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1319227-9356,00.html. Acesso em: 20 maio 2025.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Cúpula do G20**. Planalto, Brasília, DF, 19 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-cupula-do-g20>. Acesso em: 22 maio 2025.

STUENKEL, Oliver. Brazil's absence at the Bali G20 Summit: the end of Bolsonaro's foreign policy. **Global Summitry**, Oxford, v. 9, n. 1, p. 45-65, 2023.

STUENKEL, Oliver. **Brazil's foreign policy under Lula: the return of multilateralism**. London: Routledge, 2024.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZdzdSm3CtzZmC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2025.

