

O BRASIL DIANTE DA GUERRA DA UCRÂNIA: Neutralidade, autonomia e equidistância pragmática

Professor orientador: Luciano da Rosa Muñoz

Aluna: Ana Luísa da Silveira Santana Ribeiro

PROGRAMA DE
INICIAÇÃO CIENTÍFICA
PIC/CEUB

RELATÓRIOS DE PESQUISA
VOLUME 9 Nº 1- JAN/DEZ
•2023•

ISSN: 2595-4563





**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB
PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

ANA LUÍSA DA SILVEIRA SANTANA RIBEIRO

**O BRASIL DIANTE DA GUERRA DA UCRÂNIA: Neutralidade, autonomia e
equidistância pragmática**

Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa.

Orientação: Luciano da Rosa Muñoz

BRASÍLIA

2024



DEDICATÓRIA

Aos professores, meus eternos super-heróis, ofereço não apenas estas páginas, mas também minha gratidão imensurável.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente aos que, com dedicação e apoio, tornaram este trabalho possível. Ao Bom Deus, por nunca deixar esta indigna alma só. À minha família, por não medir esforços em apoiar meus pequenos e grandes sonhos. Aos meus amigos, pelo amor fraterno e carinho em estarmos sempre juntos. À comunidade acadêmica, por tão bem me acolher. Ao meu querido orientador, pela confiança em mim depositada nesta aventura. À Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa do CEUB que cumpriu e cumpre seu papel com maestria. A todos, por fim, que passaram por esta gratificante fase da minha vida. Foi um período maravilhoso.

Não vês que somos viajantes?

E tu me perguntas: que é viajar?

Eu respondo com uma palavra: é avançar!

Experimentas isto em ti

Que nunca te satisfaças com aquilo que és

Para que sejas um dia aquilo que ainda não és.

Avança sempre! Não fiques parado no caminho.

(Santo Agostinho)

RESUMO

A presente pesquisa visa examinar a postura do Brasil em relação ao conflito na Ucrânia, explorando conceitos históricos da política externa brasileira. A introdução posiciona o estudo dentro do contexto dos debates sobre a política externa, destacando a importância da neutralidade, autonomia e equidistância pragmática para o contexto. Na seção inicial, discute-se acerca do campo de estudos históricos da política externa do Brasil. São abordados o conceito de autonomia periférica e a prática da equidistância pragmática, que têm sido características marcantes da diplomacia brasileira em questões internacionais, desde a Segunda Guerra Mundial. Por conseguinte, contextualiza-se o conflito dentro das dinâmicas internacionais do pós-Guerra Fria, com destaque para eventos como a assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), a anexação da Crimeia pela Rússia, e a subsequente invasão da Ucrânia. Tal parte verifica as respostas do Brasil a esses eventos e como o país posicionou-se diplomaticamente. Por fim, o artigo investiga a política externa brasileira durante o fenômeno da guerra, com especial atenção ao governo Lula em 2023. A análise crítica examina a coerência da diplomacia brasileira em manter uma postura de neutralidade e equidistância pragmática, apesar das pressões internacionais. Surge, como premissa de governança, o princípio da autonomia pela diversificação, que coloca a diplomacia de Lula em um papel de protagonismo no sistema internacional, por meio da busca de maior participação na criação das regras da governança global que, juntamente com a ênfase da temática social no âmbito interno, formula o princípio da não-indiferença. Exemplo deste, descrito ao final da pesquisa, mostra-se com o caso do G-20 da paz.

Palavras-chave: diplomacia; política externa; relações internacionais.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. OBJETIVOS	9
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
4. MÉTODO	15
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	18
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
REFERÊNCIAS	20

1. INTRODUÇÃO

Por um longo período, o sistema internacional foi caracterizado por uma série de conflitos entre diversas potências. O embate entre a Rússia e a Ucrânia é atribuído a uma combinação de fatores não apenas ideológicos, mas, sobretudo, históricos. A política de “russificação”, que persiste até os dias atuais, fez com que muitos ucranianos passassem a acreditar que ambos os países constituem, na verdade, um único povo. A antiga dominação russa sobre o leste da Ucrânia gerou perplexidade na opinião pública em relação ao apoio pró-Rússia de uma parte significativa da população ucraniana. Em 2014, a região da Crimeia foi ocupada e, posteriormente, anexada ao território russo, o que ajuda a explicar a justificativa histórica para a invasão ocorrida em 24 de fevereiro de 2022. O atual presidente russo, Vladimir Putin, alegou como pretexto a suposta necessidade de impedir a adesão da Ucrânia à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que se opõe ao sistema da antiga União Soviética. Além disso, Putin acusou o governo ucraniano – sem apresentar provas concretas – de genocídio contra a população das regiões separatistas de Donetsk e Luhansk. Tais fatores, portanto, contribuíram significativamente para o agravamento do conflito.

Diante de tal fenômeno, é essencial questionar até que ponto o desafiador cenário globalizado prepara os demais Estados para enfrentar situações atípicas resultantes das dinâmicas de ação no sistema internacional. O Brasil, ao longo dos séculos, adotou uma postura de neutralidade em relação aos eventos envolvendo diversas potências, como evidenciado pelas negociações diplomáticas e declarações públicas que, posteriormente, influenciaram o posicionamento oficial do país. A política externa brasileira é caracterizada, conforme Maria Regina Soares de Lima (1994), por três principais eixos analíticos: a) autonomia; b) regionalismo; c) universalismo. Cada um desses conceitos contribui para a compreensão da busca do Brasil por uma posição de independência no sistema, seja na região da América Latina e Caribe ou em fóruns internacionais voltados à resolução de questões emergentes. Ao longo dos anos, essa prática de poder político foi sistematizada e conceituada, durante o período da Segunda Guerra Mundial, como “equidistância pragmática” (Moura, 1980), na qual o Brasil manteve-se equidistante entre os Aliados e o Eixo, com o intuito de aproveitar os

benefícios oferecidos por ambas as coalizões através do poder de barganha. No entanto, uma questão relevante dentro deste conceito merece análise: embora o governo brasileiro tenha aderido à proposta dos Estados Unidos de financiar a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, havia, de fato, uma considerável proximidade com a ideologia nazista de Hitler na época. Portanto, comparando com a situação atual, apesar de o governo de Luiz Inácio Lula da Silva repudiar publicamente a invasão das tropas russas, a representação oficial do país permanece neutra em relação ao conflito, com o objetivo de evitar que as questões internas do Brasil – e, subsequentemente, suas interdependências com os atores envolvidos na guerra – sejam prejudicadas.

Dessa forma, a posição do Brasil no atual conflito pode ser considerada ambígua. Por um lado, o país condena na ONU a violação da integridade territorial da Ucrânia. Por outro, desde que o presidente Lula assumiu o poder, tem reiterado a necessidade de se criar um “G-20 da paz” capaz de mediar a obtenção de um cessar-fogo, porém sem mencionar a retirada das tropas russas de ocupação. O problema de pesquisa que este projeto almeja compreender e analisar, portanto, resume-se a uma pergunta: como podemos compreender a ambiguidade da posição brasileira na Guerra na Ucrânia? Desde o ano passado, o tema da Guerra na Ucrânia tem despertado inquietação e necessidade de entendimento não apenas na comunidade de Relações Internacionais, mas entre os governos e sociedades ao redor do mundo. Dentro da academia, existem análises a respeito da posição brasileira. Lima (2023), por exemplo, considera que o conflito na Ucrânia será um bom teste para a capacidade de o Brasil retomar a equidistância e a autonomia dos anos 1930. Ricupero (2023) alerta para a conjuntura internacional desfavorável que o presidente Lula encontrou este ano, marcada pela crise crescente da ONU e do multilateralismo. Assim, o presente projeto de pesquisa pretende contribuir para esse debate por meio do método histórico e comparativo entre o momento atual e dois outros da história da política externa brasileira, a postura do Brasil no começo da Segunda Guerra Mundial e durante a vigência da Política Externa Independente (PEI). Por fim, buscar-se-á endereçar nosso problema de pesquisa através de análise amparada principalmente em três conceitos brasileiros de Relações Internacionais: “equidistância pragmática” (Moura, 1980), “autonomia periférica” (Jaguaribe, 1979) e “paradigma globalista” (Lima, 1994).

2. OBJETIVOS

O objetivo geral desta presente pesquisa visa compreender e analisar a posição do Brasil perante o conflito entre Rússia e Ucrânia, durante o governo do atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

De maneira a alcançar a proposta do objetivo geral, são propostos alguns objetivos específicos do projeto de pesquisa, dentre eles:

Explorar os conceitos “equidistância pragmática”, “paradigma globalista” e “autonomia periférica” para analisar a política externa brasileira atual na gestão da Guerra na Ucrânia;

Contextualizar o aparato histórico do conflito, desde o impacto do pós-Guerra Fria até a invasão russa em fevereiro de 2022;

Analisar o posicionamento brasileiro diante da Guerra na Ucrânia em comparação com sua atuação durante a Segunda Guerra Mundial, pelos princípios da autonomia e da equidistância pragmática.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para tal pesquisa, utilizar-se-á conceitos brasileiros acerca da política externa como a fundamentação teórica para a compreensão e análise de um fenômeno delimitado: a posição do Brasil na Guerra na Ucrânia. De acordo com Cervo (2008a), tais conceitos devem ser buscados na obra de pensadores brasileiros voltados à ação diplomática ou atuantes no meio acadêmico. Por sua vez, nossa opção teórica está amparada no método histórico, o qual parte indutivamente de fenômenos empíricos para sua abstração em conceitos. Por essa razão, Cervo (2008a) aponta que os conceitos brasileiros têm historicidade, pois são abstrações obtidas a partir de contextos históricos específicos. Depois de construídos, contudo, possuem existência própria e agregam-se ao conhecimento produzido em Relações Internacionais. Ainda segundo o autor, esses

conceitos devem ser compreendidos como construções sociais, pois são extraídos de determinada cultura e de determinado ambiente acadêmico. Na pesquisa que propomos, estaremos voltados a três conceitos brasileiros principais: “equidistância pragmática” (Moura, 1980), “paradigma globalista” (Lima, 1994) e “autonomia periférica” (Jaguaribe, 1979). Amado Cervo, Gerson Moura, Maria Regina Soares de Lima e Hélio Jaguaribe são pensadores brasileiros fundamentais ao entendimento e análise da posição do Brasil na Guerra na Ucrânia, pois seus conceitos tanto remetem a contextos históricos específicos da política externa brasileira quanto podem ter aplicação ao momento atual.

Iniciar-se-á com o conceito de equidistância pragmática. Durante a Era Vargas, na década de 1930, o contexto internacional esteve marcado pela substituição da hegemonia britânica pela hegemonia norte-americana na América Latina. Após a ascensão do nazismo na Alemanha, esse país europeu incrementou sua penetração comercial e ideológica sobre o Brasil. Nesse momento, teve início a disputa entre os dois centros hegemônicos (Estados Unidos e Alemanha nazista) na sub-região. De sua parte, o Brasil passava por mudança significativa em sua política externa. Desde 1930, ela se converteu em instrumento para o desenvolvimento nacional. Tratava-se de avançar o processo de industrialização em direção à produção de bens de capital, em especial a siderurgia. Equidistância pragmática significa uma posição de igual distância entre dois polos de poder. Moura (1980) argumenta que essa posição era vantajosa para o Brasil, pois a relação do país com Estados Unidos e Alemanha precisaria ser negociada. Tal disputa entre os dois centros de poder aumentava a autonomia e as possibilidades da política externa brasileira. Em outras palavras, diante da ameaça alemã à sua hegemonia sobre a América Latina, os Estados Unidos seriam obrigados a ceder às demandas brasileiras quanto ao financiamento da siderurgia.

A equidistância era pragmática pois essa política externa não estava atrelada a preconceitos ideológicos. Segundo Lima e Moura (1982), o pragmatismo presume desatrelar-se de princípios rígidos de ação e reger-se por considerações práticas. Cada problema no âmbito externo deve receber um tratamento particular, e em cada caso concreto deve-se medir o interesse nacional. Naquela conjuntura histórica de meados dos anos 1930, o interesse nacional do Brasil definido nos termos do desenvolvimento

econômico demandava que se negociasse indistintamente com as duas grandes potências (Estados Unidos e Alemanha nazista), muito embora seus regimes políticos (democracia e totalitarismo) fossem opostos. Nesse sentido, o Brasil assinou um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos em 1935 e um acordo de comércio compensado com a Alemanha em 1936. A equidistância pragmática foi uma estratégia bem-sucedida de política externa, pois permitiu ao país beneficiar-se em ambos os lados da disputa hegemônica global. Dos Estados Unidos, por exemplo, obtinha toda sorte de bens de consumo. Da Alemanha, armamentos para o Exército. Aos dois vendia café. Esse conceito de Gerson Moura é operacional para compreendermos a posição do Brasil na Guerra na Ucrânia. Assim como fez o país entre 1939 e 1941, mantém-se hoje neutro no conflito. Por um lado, por exemplo, busca investimentos na área ambiental na Europa e nos Estados Unidos; por outro, compra fertilizantes da Rússia e mantém intensas relações comerciais com a China. Pragmaticamente, por esse motivo, o Brasil não pensa a Guerra na Ucrânia como um conflito entre democracia e autocracia em que seria indispensável posicionar-se.

De acordo com Lima (1994), entre o início do século XX e o final da Guerra Fria, a política externa brasileira pautou-se por dois paradigmas: o americanista e o globalista ou universalista. Ao longo da história da política externa brasileira, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) desempenhou papel central na definição e aplicação desses paradigmas, tanto em função de seu elevado espírito de corpo quanto de seu insulamento burocrático em face de estímulos políticos e sociais externos à instituição (Cheibub, 1985). Como resultado, o MRE conseguiu acumular um acervo diplomático (princípios, crenças e práticas) que garantiram certa permanência desses paradigmas como teorias de ação diplomática, constituídas por um conjunto articulado de ideias-base. O paradigma americanista foi consolidado pelo Barão do Rio Branco (1902-1912) e permaneceu vigente por ao menos cinquenta anos após a sua morte. Decorrente da opção por buscar manter relações especiais com os Estados Unidos, o americanismo tem dois componentes centrais: o ideológico, que enfatiza a proximidade dos valores, visões de mundo e regimes políticos de ambos os países; e o pragmático, que se volta à obtenção de ganhos palpáveis por meio das relações com o vizinho do Norte (Ricupero,

2006). Na equidistância pragmática de Vargas, por exemplo, predominou esse segundo componente do americanismo.

A partir da Política Externa Independente (PEI), enunciada pelo presidente Jânio Quadros em 1961, contudo, houve uma alteração de paradigma na política externa brasileira. Conforme Lima (1994), o paradigma globalista surgiu como uma teoria de ação diplomática alternativa ao americanismo, pois confrontava a ideia de que os Estados Unidos deveriam ser o eixo da política externa brasileira e defendia a necessidade de universalizar as relações exteriores do país. Nesse sentido, as relações estreitas com os Estados Unidos deixaram de ser meios para a ampliação do poder de negociação do Brasil (americanismo pragmático) e tornaram-se uma consequência da própria ampliação da autonomia brasileira no mundo. Essa possibilidade de atuar com mais autonomia no cenário internacional resultou do gradativo aumento da capacidade industrial do Brasil. Assim, no contexto da Guerra Fria, o paradigma globalista presumia romper com o alinhamento diplomático ao bloco ocidental liderado pelos Estados Unidos. Como país em desenvolvimento, era indispensável ao Brasil estabelecer relações comerciais e diplomáticas com países do bloco soviético. Dessa forma, o eixo Leste-Oeste da disputa ideológica entre Estados Unidos e União Soviética cedeu espaço ao eixo Norte-Sul, dentro do qual o Brasil passou também a aproximar-se de outros países do mundo em desenvolvimento. É no governo de Jânio Quadros, por exemplo, que o país passou a ter uma política externa voltada ao continente africano.

Com referência ao contexto da Guerra Fria, Jaguaribe (1979) afirma que havia dois centros imperiais encabeçados pelas duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética. Por um lado, o cenário internacional caracterizava-se pelo nível das relações interimperiais, ou das superpotências entre si, marcado por cooperação e conflito. Por outro, havia o nível das relações intra-imperiais, ou de cada superpotência com seu próprio bloco, pautado por tensões e assimetria estrutural. No caso do bloco ocidental, os Estados Unidos exerciam sua hegemonia com base no consenso decorrente de laços econômicos, sociais e culturais cultivados com seus parceiros. Ali ocupavam o plano de autonomia potências médias europeias tais como França e Alemanha Ocidental, ao passo que países como Brasil e Irã figuravam como exemplos de autonomia regional. Em Jaguaribe (1979), a autonomia periférica do Brasil precisa ser compreendida no quadro

da hegemonia cêntrica dos Estados Unidos. A assimetria estrutural entre ambos resultava das relações desiguais entre centro e periferia no sistema internacional. Os Estados Unidos desfrutavam da posição de superpotência resultante de sua absoluta superioridade econômico-tecnológica e político-militar. De sua parte, desde os anos 1960, o Brasil começou a buscar aumentar sua margem de autonomia por meio da diversificação de suas parcerias para além do bloco ocidental, o que caracterizou sobremodo o paradigma globalista.

Segundo a análise de Jaguaribe (1979), a autonomia não é um atributo que se mantenha fixo no tempo e que possa ser conquistado de uma vez por todas. Ela depende de duas variáveis condicionadas ao contexto histórico de formulação e implementação de cada política externa. Por um lado, deve haver viabilidade nacional. O país que almeja a autonomia precisa ter recursos tecnológicos à sua disposição, bem como capacidade elevada de intercâmbio global. Por outro, deve haver permissividade internacional ao exercício de autonomia, o que está relacionado à posição geopolítica do país e à sua capacidade de neutralizar riscos provenientes de terceiros países. Na visão de Jaguaribe (Muñoz, 2016), a autonomia na Guerra Fria significava também o não alinhamento político-diplomático a quaisquer dos blocos. Essa posição foi por ele denominada como neutralismo. Caberia a países neutros como o Brasil buscarem a mediação dos conflitos entre as superpotências. Dessa forma, a autonomia periférica e a neutralidade na Guerra Fria são comportamentos que se associaram na política externa brasileira a partir da emergência do paradigma globalista nos anos 1960. Do ponto de vista econômico-comercial, a autonomia implicaria buscar mercados consumidores e fornecedores em quaisquer países de modo pragmático.

Em 1961, Jânio Quadros deu início à Política Externa Independente (PEI), a qual almejava projetar o Brasil nas relações internacionais sem preconceitos ideológicos. O começo da década de 1960 foi marcado pelo avanço da descolonização afro-asiática e pela criação do Movimento dos Não Alinhados (MNA). Embora o Brasil continuasse a se considerar um país ocidental vinculado a valores como a democracia liberal, também passou a intensificar suas relações com outros países do Terceiro Mundo que compartilham sua condição de país periférico em desenvolvimento. Por essa razão, a PEI foi marcada por maior autonomia e universalismo nas relações exteriores do Brasil.

Fundamentalmente, o país abandonou seu alinhamento político-diplomático aos Estados Unidos. Em agosto de 1961, Jânio Quadros renunciou. Seu vice-presidente João Goulart assumiu o poder e manteve a PEI e o paradigma globalista. No começo de 1962, a situação política da América Latina agravou-se consideravelmente. Cuba declarou sua filiação ao bloco soviético, resultado de um conjunto de tensões com os Estados Unidos iniciadas a partir da Revolução Cubana (1959).

Em janeiro de 1962, durante a VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em Punta del Este, os Estados Unidos puseram em votação a moção que defendia a exclusão de Cuba do sistema interamericano com base no argumento de que seu regime marxista-leninista era incompatível com os valores defendidos na Carta da OEA. O Brasil foi um dos poucos países que se absteve na votação final. Por um lado, o representante brasileiro, San Tiago Dantas, concordava que o regime cubano era incompatível com os valores americanos. Por outro, no entanto, defendia a manutenção de Cuba na OEA, pois seu isolamento fortaleceria seu regime e estreitaria ainda mais seus laços com a União Soviética, o que de fato ocorreu (Vizentini, 2004; Manzur, 2014). Nessa ocasião, San Tiago Dantas aplicou os princípios da PEI. O Brasil exerceu sua autonomia a não seguir o voto dos Estados Unidos. Mais do que isso, a proposta de San Tiago Dantas presumia sua vontade de situar o Brasil como mediador neutro entre os blocos da Guerra Fria.

Considera-se que esses dois momentos históricos (Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria em 1962) são interessantes para compreender e analisar a posição do Brasil na Guerra na Ucrânia. Nas resoluções já votadas na ONU acerca do conflito, o país esteve entre aqueles que condenaram a violação da integridade territorial da Ucrânia pela Rússia. Tal como em 1962, no entanto, o Brasil não aderiu totalmente à postura defendida pelos Estados Unidos, na medida em que se opôs à imposição de sanções à Rússia com vistas a manter aberto o canal de diálogo necessário às negociações de paz. Nesse sentido, sua neutralidade decorre de sua posição de autonomia e é condição primeira para que o país possa contribuir para a construção da paz. Os primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram marcados pela autonomia pela diversificação (Vigevani; Cepaluni, 2007). Lula e Celso Amorim buscaram obter um papel de protagonismo do Brasil no cenário global por intermédio de coalizões Sul-Sul capazes

de equilibrar as relações do Sul com o Norte desenvolvido. A diversificação de parceiros internacionais implicou uma política externa universalista. O conceito de autonomia periférica de Jaguaribe será operacional para entendermos de que modo se alterou a permissividade internacional entre a primeira (2003) e a última posse (2023) de Lula. Dessa forma, ao longo da construção da pesquisa, buscar-se-á não somente compreender a posição brasileira com base nos conceitos acima citados, mas também utilizá-los para analisar a evolução da conjuntura da guerra. Observar-se-á, como exemplo, se a proposta do “G-20 da paz” feita pelo presidente Lula renderá ou não resultados concretos.

4. MÉTODO

A presente pesquisa de iniciação científica adotará o método histórico como sua metodologia principal. De acordo com Richardson (2012), esse método qualitativo tem como um de seus objetivos contribuir para a solução de problemas atuais através do exame de acontecimentos passados. Em nosso caso, trata-se de compreender as razões da posição brasileira na Guerra na Ucrânia durante o governo Lula (2023) com recurso a conceitos referentes à história da política externa brasileira, tais como os mencionados “equidistância pragmática”, “paradigma globalista” e “autonomia periférica”. Como apontamos, o conceito de equidistância pragmática refere-se à política externa de Getúlio Vargas durante a Segunda Guerra Mundial. O conceito de autonomia periférica compõe o paradigma globalista da política externa brasileira, o qual teve início a partir da década de 1960, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart.

O problema da pesquisa está formulado da seguinte forma: como podemos compreender a ambiguidade da posição do Brasil no conflito? Por que o Brasil condena a violação da integridade territorial da Ucrânia pela invasão da Rússia, mas defende uma solução política para a crise com um cessar-fogo não condicionado à retirada das tropas russas de ocupação? Trata-se de uma pesquisa de análise de conjuntura, na medida em que a Guerra na Ucrânia está em curso. Consideramos o método histórico adequado, pois o Estado brasileiro acumulou ao longo do tempo valores e princípios de caráter

duradouro que dão previsibilidade à sua ação diplomática e moldam a conduta externa dos governos. De acordo com Cervo (2008b), esse acumulado histórico inclui a solução pacífica de controvérsias, o juridicismo ou respeito aos tratados internacionais, o multilateralismo, as parcerias estratégicas, o realismo e o pragmatismo. Assim, por um lado, a equidistância presume condenar a agressão russa com base no respeito à Carta da ONU, a qual garante a soberania e a não-intervenção. Por outro, presume rechaçar as sanções econômicas contra a Rússia, parceiro estratégico do Brasil. É o realismo e o pragmatismo que permitem compreender a busca do país por criar um “G-20 da paz” apto a obter uma solução pacífica e política do conflito a partir de um cessar-fogo. Por sua vez, do bom funcionamento de instituições multilaterais depende o exercício da autonomia do Brasil como protagonista na solução dos problemas globais.

De certo, somente o método histórico permitiria entender a ambiguidade da posição brasileira, uma vez que os conceitos e vetores da política externa brasileira citados fazem referência a momentos históricos distintos, cujos princípios, valores e crenças segundo o MRE plasmaram paradigmas de ação diplomática com caráter de continuidade ao longo do tempo. Os dados selecionados para a pesquisa compreendem principalmente fontes secundárias, as quais estão listadas em sua maioria na revisão de bibliografia e fundamentação teórica do projeto. Além disso, a discente estará voltada para as fontes primárias oriundas do governo brasileiro atual, sobretudo o último voto do Brasil na ONU emitido em fevereiro de 2023, bem como discursos, comunicados e entrevistas dos formuladores da política externa brasileira, em especial os do próprio presidente Lula e do chanceler Mauro Vieira. Segundo Richardson (2012), em sua coleta de dados, o pesquisador deve procurar conhecer toda informação disponível sobre o acontecimento histórico estudado. Assim, ao longo da pesquisa, a estudante deverá buscar mais referências bibliográficas sobre os períodos históricos e conceitos citados além daquelas já pontuadas neste projeto.

Em um primeiro momento, a discente deverá aprofundar-se na bibliografia pertinente. Com base nisso, passará à etapa descritiva da pesquisa de modo a responder às seguintes questões: qual é o significado do conceito de equidistância pragmática no contexto da Segunda Guerra Mundial? Qual é o significado do paradigma globalista e da autonomia na Política Externa Independente (PEI)? Em específico, a pesquisa fará uso

do método de História das Relações Internacionais da Escola Francesa. Segundo Saraiva (2008), a Escola Francesa permite compreender os cálculos estratégicos do Chefe de Estado – o presidente Lula assessorado pelo Itamaraty – a partir das forças profundas, um conjunto de causalidades culturais, econômicas, sociais e geográficas que influenciam suas decisões em política internacional. As forças profundas da política externa brasileira estão representadas pelo acumulado histórico que destacamos acima. Há, por exemplo, circunstâncias geopolíticas que explicam a posição do Brasil. Seu apreço pela paz decorre de sua localização na América do Sul, uma das regiões mais pacíficas do mundo. Por sua vez, a ambiguidade de sua posição em parte decorre de sua condição de potência média ou grande potência regional, a qual precisa situar-se entre os centros de poder globais para aumentar sua margem de autonomia.

De acordo com Sartori (1991), o método comparativo em ciências sociais permite ao pesquisador produzir uma generalização com poder explicativo que expressa uma regularidade. Para comparar duas coisas, é preciso que possuam atributos em partes similares e em partes distintas. No segundo momento da pesquisa, a discente passará à análise da posição do Brasil na Guerra na Ucrânia. O método histórico é fundamental para compreender os princípios e valores que guiaram a política externa brasileira ao longo do tempo, assim como para situarmos os contextos históricos dos conceitos “equidistância pragmática”, “paradigma globalista” e “autonomia periférica”. Por sua vez, utilizaremos o método comparativo para cotejarmos a política externa brasileira atual para a Guerra na Ucrânia e o modo como o Estado brasileiro comportou-se em face da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria no início da década de 1960. Há semelhanças entre o momento atual e os dois períodos citados. No começo da Segunda Guerra, o Brasil também procurou equilibrar-se entre dois polos hegemônicos. No começo dos anos 1960, também buscou agir com neutralidade de modo a contribuir para a resolução de conflitos na Guerra Fria, tal como a questão cubana na OEA.

Assim, os dois métodos estão entrosados. O histórico permite compreender as constantes da política externa do Estado brasileiro ao longo do tempo; o comparativo permite cotejar a atual política externa com dois períodos, o da Segunda Guerra e o da Guerra Fria. Em conjunto, permitem analisar e avaliar a posição do Brasil na Guerra na Ucrânia. Ao utilizarmos os métodos histórico e comparativo, não almejamos comprovar

hipóteses que levem a teorias. Como salienta Santos (2005), os historiadores das relações internacionais voltam-se para o estabelecimento indutivo de regularidades a partir de eventos singulares. Partimos de dados históricos e atuais empíricos com vistas a produzir uma generalização apta a indicar regularidades da política externa que possam explicar a posição do Brasil no conflito em curso. Por essa razão, a análise não fará uso de teorias das relações internacionais, mas de conceitos brasileiros (Cervo, 2008a), em especial os citados “equidistância pragmática”, “paradigma globalista” e “autonomia periférica”.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Contemplando os objetivos propostos nesta presente pesquisa, analisou-se o cumprimento dos resultados esperados no projeto que precedeu a tal. Em consonância com a análise da política externa brasileira no cenário do conflito entre Rússia e Ucrânia e sua utilização dos conceitos mencionados durante os períodos históricos da Segunda Guerra Mundial e dos anos 1960, os resultados esperados e cumpridos estão fundamentados na maior ampliação do conhecimento acadêmico com relação à estratégia de pragmatismo utilizada pelo Brasil, mediante antagonismos entre as demais potências do sistema internacional. A resolução, contudo, não pretende solucionar a problemática, mas compreendê-la melhor, a fim de que haja um conteúdo mais direcionado para a temática abordada, em vista da pouca quantidade de material acadêmico disponível sobre a perspectiva brasileira acerca da Guerra na Ucrânia. Tendo, portanto, a pesquisa efetivamente feita, esta poderá contribuir para o estudo das relações internacionais, especialmente por parte da análise brasileira.

Por fim, ao final desta pesquisa, foi concluído que o aprofundamento das capacidades de analisar criticamente a política externa brasileira atual torna possível o mesmo emprego avaliativo de questões que envolvem o posicionamento do país no sistema internacional, bem como o uso dos conceitos mencionados previamente de modo metodologicamente adequado a seu problema de pesquisa: a posição do Brasil na Guerra na Ucrânia. A pesquisa torna-se, portanto, fundamental para o aprimoramento profissional e acadêmico de internacionalistas e interessados na área.

Dessa forma, a progressão da pesquisa está associada à evolução dos estudos da análise de política externa, em forma de pequena contribuição para buscar a maior compreensão da dimensão do conflito e, conseqüentemente, a posição brasileira.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conjuntura do tema reafirma a complexidade da posição brasileira frente ao conflito na Ucrânia, destacando a importância dos princípios de neutralidade, autonomia e equidistância pragmática que historicamente têm guiado a política externa do país. Ao longo da crise, a diplomacia brasileira buscou manter uma postura de equilíbrio, evitando alinhar-se diretamente a qualquer um dos lados envolvidos no conflito. Essa postura reflete uma estratégia deliberada de preservação da autonomia na tomada de decisões internacionais, permitindo ao país atuar de forma independente e pragmática, apesar das desavenças por parte da comunidade internacional.

Considera-se, ainda, os desafios de tais abordagens, principalmente no contexto de um cenário global polarizado. A manutenção de uma política neutra e equidistante, embora coerente com a tradição diplomática brasileira desde o governo Vargas, exige um contínuo esforço de adaptação às mudanças geopolíticas e às novas realidades do sistema internacional. Os discursos e colocações presidenciais acerca do conflito podem moldar a forma como os demais Estados visualizam o comportamento brasileiro na conjuntura. Ao optar por uma política externa baseada na neutralidade e na equidistância pragmática, o Brasil reforça sua autonomia e capacidade de ação independente no cenário internacional, ainda que essa escolha implique desafios significativos e a necessidade de constante revisão e adaptação estratégica. Tal é o caso de políticas próprias do presidente Lula que enfatizam a busca por obter um papel de protagonismo ao país, de modo a alterar a geografia de poder mundial e equilibrar as relações do Sul com o Norte desenvolvido que, desde seus primeiros mandatos presidenciais, prezou pela maior participação na criação das regras da governança global, como é o caso do G-20 da paz.

Este multilateralismo da reciprocidade (Cervo; Bueno, 2015), marcado pela concepção de que os contextos doméstico e externo permitiam um maior grau de busca pela autonomia, caracteriza dois princípios básicos: regras que haverão de compor o ordenamento internacional e a elaboração conjunta de tais regras. Tal é, pois, concretizada como autonomia pela diversificação (Vigevani; Cepaluni, 2007), que trazia consigo um maior equilíbrio internacional – pela atenuação do unilateralismo norte-americano – além do fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais e do aproveitamento dos intercâmbios tecnológico, econômico e financeiro, em concomitância com a recusa de acordos que compromettesse o desenvolvimento do país (Filho, 2024). Torna-se notório que, ao optar por uma política externa baseada na neutralidade e na equidistância pragmática, o Brasil reforça sua autonomia e capacidade de ação independente no cenário internacional, ainda que essa escolha implique desafios significativos e a necessidade de constante revisão e adaptação estratégica.

REFERÊNCIAS

BRASIL condena guerra na Ucrânia e defende solução diplomática, diz Mourão à ONU News. **ONU News**, 21 jul. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/interview/2022/07/1796082>. Acesso em: 14 ago. 2024.

(Brasil [...], 2022)

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Unb, 2015.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Cidade, v. 51, n. 2, p. 8-25, [2008].

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, [2008].

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, Vol. 28, n. 1, 1985, p. 113-131.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, Año 12, No. 46 (Abril-Junio 1979), p. 91-130.

LIMA, Maria Regina Soares; Moura, Gerson. A trajetória do pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. **Dados**, Vol. 25, n. 3, 1982, p. 349-363.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Otoño-Invierno 1994, Vol. 1, nº 2, p. 27-46.

LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI-Revista**, Cidade, ano 2, n. 5, p. 79-95, jan./mar. 2023.

TORTELLA, Tiago. Assista à íntegra da entrevista de Lula a Christiane Amanpour, da CNN. **CNN Brasil**, 10 fev. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/assista-a-integra-da-entrevista-de-lula-a-christiane-amanpour-da-cnn/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Lula diz a Scholz que Rússia está errada, mas nega envio de munção à Ucrânia. **UOL**. Brasília, 31 jan. 2023. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/01/31/lula-diz-a-scholz-que-russia-esta-erradamas-nega-envio-de-municao-a-ucrania.htm>. Acesso em 18/06/2023.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Veja a íntegra do discurso de Lula na COP 27. **G1**. Rio de Janeiro, 16 nov. 2022. Disponível em <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/veja-integra-do-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml>. Acesso em 18/06/2023.

MANZUR, Tânia Maria P. G. A Política Externa Independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova**, São Paulo, 93: 169-199, 2014.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Comunicado Conjunto por ocasião do encontro entre os Presidentes Lula e Biden**. Washington, 10 fev. 2023 (b). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/comunicado-conjunto-por-ocasio-do-encontro-entre-os-presidentes-lula-e-biden. Acesso em 18/06/2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o aprofundamento da Parceria Estratégica Global**. Pequim, 14 abr. 2023 (c). Disponível em https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativado-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023. Acesso em 18/06/2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, 02 jan. 2023 (a). Disponível em <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-deconteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estadodas-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>. Acesso em 18/06/2023.

MUÑOZ, Luciano da Rosa. O conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa intertextual. **Carta Internacional**, v. 11, p. 200-221, 2016.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. v. 1. p. 46-81.

RICUPERO, Rubens. “Mudaria o Natal ou mudei eu?” A volta de Lula em cenário de policrise global. **CEBRI-Revista**. Seção Especial. Ano 2, Número 5, Jan-Mar 2023, pp. 31-57.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANTOS, Norma Breda dos. História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. **História**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 11-39, 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra. História das Relações Internacionais: o objeto de estudo e a evolução do conhecimento. In: Saraiva, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 7-40.

SARTORI, Giovanni. Comparación y Método Comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo. **La comparación en las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza, 1994. p. 29-49.

VIEIRA, Mauro. “O sectarismo que testemunhamos nos últimos anos representa a negação da diplomacia”. **CEBRI-Revista**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 228-234, 2023. Disponível em <https://cebri.org/revista/br/edicao/5/jan-mar-2023>. Acesso em 18 jun. 2023.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

WALTZ, Kenneth N. **O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes, [1959] 2004.