

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Frederico Freire Fernandes

BRASIL CONTEMPORÂNEO E A ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL: crítica e
lealdade nos discursos de política externa na Nova República (1985-2024)

Belo Horizonte

2025

Frederico Freire Fernandes

BRASIL CONTEMPORÂNEO E A ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL: crítica e lealdade nos discursos de política externa na Nova República (1985-2024)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Política Internacional

Orientador: Prof. Doutor Cristiano Rodrigues

Coorientação: Profa. Doutora Daniela Secches

Belo Horizonte

2025

320	Fernandes, Frederico Freire.
F363b 2025	<p data-bbox="515 1361 1230 1458">Brasil contemporâneo e a ordem internacional liberal [recurso eletrônico] : crítica e lealdade nos discursos externos na Nova República (1985-2024) / Frederico Freire Fernandes. - 2025.</p> <p data-bbox="555 1469 890 1491">1 recurso online (135 f.): pdf.</p> <p data-bbox="547 1503 1034 1525">Orientador: Cristiano dos Santos Rodrigues.</p> <p data-bbox="547 1536 986 1559">Coorientadora: Daniela Vieira Secches.</p> <p data-bbox="515 1615 1166 1671">Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p data-bbox="555 1682 762 1704">Inclui bibliografia.</p> <p data-bbox="515 1760 1230 1910">1.Ciência política – Teses. 2. Brasil –História – 1985-2024 – Teses. 3.Relações internacionais - Teses. I. Rodrigues, Cristiano dos Santos. II. Secches, Daniela Vieira. III.Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.</p>



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 06ª/2025 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO FREDERICO FREIRE FERNANDES

Realizou-se, no dia 15 de maio de 2025, às 14:00 horas, no auditório Prof. Bicalho, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da dissertação, intitulada "BRASIL CONTEMPORÂNEO E A ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL: crítica e lealdade nos discursos de política externa na Nova República (1985-2024)", elaborada e apresentada por FREDERICO FREIRE FERNANDES - número de registro 2023662103, graduado no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Cristiano dos Santos Rodrigues - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Daniela Vieira Secches (Puc Minas), Profa. Marinana Andrade e Barros (PUC Minas), Prof. Danilo Buscatto Medeiros (DCP/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 15 de maio de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano dos Santos Rodrigues, Professor do Magistério Superior**, em 15/05/2025, às 16:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Buscatto Medeiros, Professor do Magistério Superior**, em 19/05/2025, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marinana Andrade e Barros, Usuária Externa**, em 19/05/2025, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Vieira Secches, Usuário Externo**, em 19/05/2025, às 19:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4143995** e o código CRC **7348F1A6**.

*À vovó Cida (in memoriam), pelos cafunés,
orações e seu olhar doce*

AGRADECIMENTOS

Era início de 2023. Tinha sido recém realocado para um novo time no meu primeiro trabalho, estava motivado com as novas responsabilidades, enquanto eu também me preparara para voltar para sala de aula, em um lugar novo dessa vez – a UFMG. Nos bastidores, isso significou passar, diariamente, várias horas no ônibus entre BH e Santa Luzia, a busca nos prédios por um cantinho com *internet* para trabalhar ou estudar, muitos fins de semana e madrugadas na frente do computador e – não vou mentir – muitos questionamentos se era esse mesmo o caminho ou não. A resposta deles acho que vocês já devem imaginar – me exigiu muita resiliência, mas sempre serei grato por ter persistido e por reconhecer que meu lugar é *realmente* aqui, no mundo da pesquisa e do ensino. Essa jornada certamente exigiu muito de mim, mas não poderia de deixar de agradecer algumas pessoas que fizeram, de alguma forma ou de outra, essa caminhada comigo.

À Bruna e ao Rômulo, obrigado por serem aquelas pessoas que me deixam falar das mesmas coisas várias vezes, quantas vezes forem necessárias. Vocês foram muito importantes em diferentes momentos dessa caminhada que nem consigo contar e agradeço por todo apoio nesses mais de 10 anos de amizade (até hoje fico assustado que tem tanto tempo assim). Ao Bernardo, obrigado por comentar quase tudo que eu escrevo e por toda palavra de apoio nesses anos de amizade desde a graduação – foi muito bom compartilhar algumas memórias do mestrado contigo!

À amiga que o mestrado me deu, Mariana, obrigado por toda presença e amizade nesses últimos meses. Espero que nossa parceria e amizade dure por muito tempo (e me espera que já estou chegando para o doutorado.) À Lívia, que fez minhas rotinas na XPE sempre mais leves e que tanto me ensinou. Aproveitando a deixa, queria agradecer a todos aos meus colegas de trabalho com quem pude conviver nos últimos anos, especialmente às minhas lideranças na XPE e na +A (todas mulheres que me ensinaram muito), suas palavras de apoio e sua compreensão, mesmo que sem perceber, foram fundamentais para que eu persistisse.

Não poderia deixar de citar duas pessoas aqui que fizeram tanta diferença nesses últimos meses. Ao Juninho, primo, obrigado por todo acolhimento. Com você tive conversas que nunca tive e compartilhei coisas que sempre deixei guardadas aqui dentro! Finalmente posso dizer que a família tem agora duas *gays* lindas e mestras! À Ariane, xuxu, você não tem ideia de quanto que teu amor me tranquiliza e me faz bem, queria você aqui comigo para comemorar, mas sei que a distância nunca nos fez perder nossa conexão. Obrigado por todo apoio e por sempre se fazer presente!

Também não poderia deixar de agradecer ao Cristiano, por ter aceitado ser meu orientador e sempre ser compreensível mesmo comigo às vezes conciliando dois trabalhos e o mestrado junto. Essa dissertação nasceu com muita coisa acontecendo e cada conselho e ajuste de rota que você me trouxe foi fundamental para que eu conseguisse desenvolvê-la. À Daniela, sempre serei grato por todo conselho e pela inspiração acadêmica. As ideias exploradas ao longo das próximas páginas continuam sendo um reflexo das inquietações sobre o internacional que suas aulas despertaram em mim. À Marinana e ao Danilo, obrigado pelos comentários, pela leitura atenciosa do meu trabalho e por terem contribuído, em diferentes momentos, para que minha trajetória fosse possível.

À Tainara, nem sei por onde começar – você acompanhou e vibrou cada etapa desse percurso comigo, desde a aprovação até a superação dos desafios a cada semestre. Obrigado por me ajudar a me enxergar com mais carinho e me mostrar que eu dou conta do recado da vida. Essa vitória é tanto minha quanto sua!

Queria agradecer também aos meus pais, Rodolfo e Núbia, e ao meu irmão, Felipe, que, mesmo sem entender muito bem o que eu faço, sempre tentaram oferecer apoio ao longo desse caminho. Ao Pepe, à Zoe e ao Luke, mesmo às vezes precisando de silêncio, obrigado por fazerem companhia em muitas tardes de *home office* e de escrita com seus latidos e idas inesperadas ao veterinário (foram algumas rsrs).

Por fim, mas não menos importante, à UFMG e ao apoio financeiro da FAPEMIG que recebi na final do mestrado, queria agradecer por ter me oferecido mais um espaço do saber para continuar explorando novas formas de entender o mundo e a mim mesmo. Que eu volte logo para continuar passando minhas tardes escrevendo em suas bibliotecas!

Posso te falar o que você quiser ouvir
Posso te acompanhar por onde você for
Vou aconselhar o que você fizer
A sua alma é seu cobertor

Eu só não posso mais me ver assim
Cada vez mais distante de mim

Eu não quero mais, pouco
Quero voar

Eu perdi o medo da chuva
Pra poder reencontrar
A metade dessa vida
Que não me deixaram usar

Mas é só pedir, que eu vou te levar
Pra dançar em cima do balanço do mar
Me encho de caracóis, peço a benção de Iemanjá
Te dou tudo o que quiser, e até as estrelas

Vem devagarinho, que eu 'tô te buscando
Eu 'to chegando no fundo do oceano

Eu só não posso mais me ver assim
Cada vez mais distante de mim

Eu não quero mais, pouco
Quero voar

Eu perdi o medo da chuva
Pra poder reencontrar
A metade dessa vida
Que não me deixaram usar

Mas é só pedir, que eu vou te levar
Pra dançar em cima do balanço do mar
Me encho de caracóis, peço a benção de Iemanjá
Te dou tudo o que quiser, e até as estrelas

Vem devagarinho, que eu 'tô te buscando
Eu 'to chegando no fundo do oceano

(Antes de Tudo, *Indigo Borboleta Anil* – Liniker)

RESUMO

Em meio a crises sistêmicas, os desafios à legitimidade da ordem internacional liberal e de seus pilares ideacionais têm remodelado as formas pelas quais os Estados se relacionam com esse espaço social – um campo que fornece as bases simbólicas para a construção da política externa dos Estados nela inseridos. Dessa forma, reconhecendo a importância de inserir os países do Sul Global nas análises sobre a constituição, evolução e crise da OIL, este trabalho buscar discutir e analisar como o vínculo entre o Brasil e a ordem internacional liberal evoluiu nos últimos 30 anos, a partir da análise de como as elites políticas reimaginaram o *Self* estatal do país dentro do sistema internacional durante o período. A partir de um marco teórico que combina contribuições das Relações Internacionais e da Ciência Política, propõe-se que toda identidade internacional pode ser entendida como uma prática discursiva construída a partir da legitimação de um conjunto de ideias e discursos sobre a OIL, os quais constituem as tradições discursivas de um país projetadas em sua política externa. Assim, o presente trabalho analisa criticamente a tensão entre as tradições discursivas da política externa brasileira (PEB) e os pilares ideacionais da OIL, que, por sua vez, criam padrões de crítica e lealdade em seus discursos externos. Aplicando técnicas de mineração textual nos discursos brasileiros durante a Abertura da Assembleia Geral da ONU, trabalhou-se com a hipótese que o período foi marcado por uma dualidade e sobreposição de discursos de crítica e lealdade conforme o país reimaginou o lugar do ideário liberal dentro da sua identidade como Estado. A análise permitiu caracterizar as respostas do Brasil à OIL em três momentos distintos. O primeiro período, que perdurou entre 1985 e 2002, foi marcado por um otimismo liberal ambivalente, no qual a defesa do ideário liberal conviveu com discursos críticos a aspectos da ordem global que afetaram negativamente o desenvolvimento econômico do país. Já o período entre 2003 e 2015 foi marcado por um padrão discursivo social-liberal – buscou-se atribuir um sentido mais social aos objetivos do multilateralismo liberal e ao propósito estatal brasileiro nos planos global e local. O período que se iniciou em 2016 e perdura até hoje tem sido marcado por uma falta de clareza interna na articulação de crítica, lealdade e rejeição à arquitetura liberal global. O governo Bolsonaro articulou um padrão discursivo liberal-conservador, a partir da defesa de novas ênfases ao ideal de liberdade, porém, o retorno de Lula significou a recuperação do padrão discursivo social-liberal que marcou seus primeiros dois mandatos.

Palavras-chaves: Política externa; Ordem internacional liberal; Brasil; Análise de conteúdo.

ABSTRACT

Amid systemic crises, challenges to the legitimacy of the liberal international order and its ideational pillars have reshaped the ways in which states engage with this social space – a realm that provides the symbolic foundations for the construction of state's foreign policy. Recognizing the importance of including countries from the Global South in analyses of the constitution and evolution of the LIO, this study seeks to discuss and analyze the relationship between Brazil and the liberal international order over the past 30 years. It does so by examining how political elites during this period reimagined the state's self-identity within the international environment. Based on a theoretical framework that combines contributions from International Relations and Political Science, the study proposes that every international identity can be understood as a discursive practice constructed through the legitimization of a set of ideas and discourses about the LIO, which constitute a country's discursive traditions projected in its foreign policy. Thus, this study critically analyzes the tension between the discursive traditions of Brazilian foreign policy and the ideational pillars of the LIO, which, in turn, create patterns of criticism and loyalty in the country's external discourses. Applying text mining techniques to Brazilian speeches during the Opening of the UN General Assembly, the research worked with the hypothesis that the period was marked by a duality and overlap of discourses of criticism and loyalty, as the country reimagined the place of the liberal ideology within its state identity. The analysis allowed characterizing Brazil's responses to the LIO in three distinct moments. The first period, which lasted from 1985 to 2002, was marked by *ambivalent liberal optimism*, in which the defense of liberal ideology coexisted with critical discourses on aspects of the global order that negatively affected the country's economic development. The period between 2003 and 2015 was marked by a social-liberal discursive pattern – an attempt was made to attribute a more social meaning to the objectives of liberal multilateralism and to the Brazilian state's purpose at the global and local levels. The period that began in 2016 and continues to this day has been marked by a lack of internal clarity in the articulation of criticism, loyalty and rejection of the global liberal architecture. The Bolsonaro government articulated a liberal-conservative discursive pattern, based on the defense of new emphases on the ideal of freedom, however, Lula's return meant the recovery of the social-liberal discursive pattern that marked his first two terms.

Keywords: Foreign policy; International liberal order; Brazil; Content analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processo de legitimação das autoimagens do Brasil na ordem internacional liberal	30
Figura 2: Representação da interação entre a identidade internacional e a ordem internacional liberal.....	47
Figura 3: Representação visual das dimensões da categoria analítica identidade internacional	60
Figura 4: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas à dimensão obstáculos do Brasil (1985-1989).....	71
Figura 5: Rede de <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionadas à dimensão parceiros do Brasil (1985-1989).....	72
Figura 6: Nuvem de palavras comparativa dos termos relacionados à dimensão obstáculos dos governos Collor e Itamar	75
Figura 7: Rede dos <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados à dimensão obstáculos do Brasil (1990-1994).....	77
Figura 8: Rede dos <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados à dimensão parceiros do Brasil (1990-1994).....	78
Figura 9: Nuvem dos qualificadores mais recorrentes às dimensões política e econômica do Brasil (1995-2002).....	80
Figura 10: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas à dimensão papéis e responsabilidades do Brasil (1985-2002).....	81
Figura 11: Rede de <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados aos papéis do Brasil (1995-2002)	82
Figura 12: Rede dos <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (1995-2002)	83
Figura 13: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas à dimensão obstáculos do Brasil (1995-2002).....	85
Figura 14: Rede de <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados à dimensão obstáculos do Brasil (1995-2002).....	86
Figura 15: Comparação dos principais qualificadores do propósito externo do Brasil (1985-2002).....	87
Figura 16: Comparação dos principais qualificadores do propósito interno do Brasil (1985-2002).....	88

Figura 17: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas às dimensões política e econômica do propósito do Brasil (2003-2010).....	90
Figura 18: Rede dos <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (2003-2010)	92
Figura 19: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados aos obstáculos do Brasil (2003-2010).....	93
Figura 20: Nuvem de coocorrência de termos relacionadas à dimensão obstáculos (2003-2010)	94
Figura 21: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados às responsabilidades do Brasil (2003-2010)	95
Figura 22: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas às dimensões política e econômica do Brasil (2011-2015).....	97
Figura 23: Rede de <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados às responsabilidades do Brasil (2011-2015).....	98
Figura 24: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados às responsabilidades do Brasil (2011-2015)	99
Figura 25: Rede de <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (2011-2015)	100
Figura 26: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados a obstáculos do Brasil (2011-2015)	101
Figura 27: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas às dimensões política e econômica do Brasil (2016-2022).....	105
Figura 28: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados às responsabilidades do Brasil (2016-2018)	108
Figura 29: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados às responsabilidades do Brasil (2019-2022)	109
Figura 30: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados aos obstáculos do Brasil (2016-2018).....	110
Figura 31: Rede de <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados aos obstáculos do Brasil (2019-2022)	110
Figura 32: Rede de <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (2016-2018)	111
Figura 33: Rede de <i>bigrams</i> mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (2019-2022)	112

Figura 34: Comparação dos principais qualificadores do propósito interno do Brasil (2003-2022).....	114
Figura 35: Comparação dos principais qualificadores do propósito externo do Brasil (2003-2022).....	115
Figura 36: Evolução dos stems relacionados às ideias liberais do Brasil contemporâneo (1985-2022).....	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Organização das tipologias trabalhadas na revisão bibliográfica sobre paradigmas da PEB à luz das categorias de Kentikelenis e Voeten (2021).....	42
Quadro 2: Resumo das principais discussões teóricas do capítulo.....	45
Quadro 3: Aplicação da análise de conteúdo nos discursos de política externa brasileira.....	56
Quadro 4: Distribuição dos discursos por mandato dos governos da Nova República.....	58
Quadro 5: Exemplificação da categorização dos discursos conforme as categorias analíticas	61
Quadro 6: Visão geral das técnicas de análise automatizada aplicadas no <i>corpus</i> de discursos da ONU.....	63
Quadro 7: Qualificadores mais recorrentes relacionados à dimensão política da identidade internacional do Brasil (1985-1989).....	68
Quadro 8: Qualificadores mais recorrente relacionados aos papéis e responsabilidades do Brasil (1985-1989).....	69
Quadro 9: Qualificadores mais recorrentes relacionados à dimensão política do Brasil (1990-1994).....	73
Quadro 10: Qualificadores mais recorrentes relacionados aos papéis e responsabilidades do Brasil (1990-1994).....	74
Quadro 11: Contextos dos usos do <i>stem libertad</i> nos discursos do Bolsonaro (2019-2022)	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIL	Ordem Internacional Liberal
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB	Política Externa Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 BRASIL CONTEMPORÂNEO E A ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL: ideias, legitimidade e política externa como discurso	21
1.1 Ideias e a ordem internacional: a política externa como discurso	22
1.2 A política externa brasileira e a ordem internacional liberal: uma nova proposta analítica.....	31
<i>1.2.1 Revisando paradigmas: enquadramentos discursivos, ideias e a política externa brasileira.....</i>	<i>31</i>
<i>1.2.2 Política externa brasileira e a ordem internacional como campo discursivo: entre crítica e lealdade</i>	<i>37</i>
1.3 Caminhos e conceitos para pensar o Brasil na OIL: resumindo possibilidades teóricas-analíticas	44
2 NOTAS METODOLÓGICAS: mineração textual e os discursos externos do Brasil na ONU	49
2.1 Texto como dado e texto como texto: a análise de conteúdo automatizada e o campo da política externa brasileira	50
2.2 A análise dos discursos de Abertura da Assembleia Geral da ONU (1985-2024): delimitando categorias e técnicas	56
2.3 Conclusão: caminhos e técnicas para pensar o Brasil na OIL	64
3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA E A ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL: entre crítica e lealdade.....	66
3.1 O otimismo (liberal) ambivalente: crítica e lealdade no Brasil recém redemocratizado	67
3.2 Um liberalismo social? Crítica e lealdade no Brasil sob o Partido dos Trabalhadores	89
3.3 A metamorfose liberal e a ascensão das (extremas) direitas: crítica e lealdade no Brasil em tempos de crise.....	101
3.4 Conclusão: o lugar do Brasil em uma OIL em crise.....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124

INTRODUÇÃO

*[...] existe uma longa tradição liberal no Brasil, embora este liberalismo tenha sido acompanhado por uma crítica que é única ao país. O argumento central é que os desafios enfrentados pelo liberalismo ao longo dos esforços do Brasil para alcançar a democracia, e a existência de correntes intelectuais influentes críticas ao liberalismo enquanto prática, contribuem para uma abordagem revisionista e idiosincrática brasileira às noções dominantes no mundo do liberalismo anglo-saxônico. A história da tradição liberal brasileira ajuda a explicar as crenças contemporâneas da elite do país, que diferem de maneiras significativas do liberalismo tradicional em outros lugares do mundo. Além disso, **essas crenças sobre liberalismo em políticas domésticas se refletem nas crenças brasileiras sobre liberalismo no cenário internacional***

(Maia; Taylor, 2015, p. 35, tradução do autor).¹

Pensar a política latino-americana exige uma constante reflexão sobre como realidades locais e globais se conectam. Essa é uma problemática que tem sido posta por diferentes autores que se debruçam sobre a história política da região. Maria Ligia Coelho Padro (2003) comenta que, após o fim da dominação colonial, um dos principais problemas postos às elites locais na região se deu em torno da definição de qual regime político seria adotado pelos Estados recém-independentes. Para isso, essas elites voltaram seus olhares para o global e se inspiraram nas experiências políticas europeias e dos Estados Unidos. Na mesma linha, Marinana Barros (2016) sintetiza essa problemática ao afirmar: “[e]ntre caudilhos, coronéis, caciques, ditadores e líderes carismáticos, a política latino-americana se concretiza por vias particulares – mas não necessariamente por categorias próprias”. Isso indica que a trajetória política da região é marcada por uma tensão constante entre a assimilação e a ressignificação de práticas e valores externos, que, apesar de não terem origem na América Latina, tornaram-se fundamentais para compreender suas transformações institucionais. Da mesma forma, Tom Long (2018) enfatiza como, desde a independência latino-americana, as elites locais adotaram, rejeitaram e adaptaram as diferentes ideias e práticas liberais nos campos da política e da economia, mesmo

¹ [...] there is a lengthy liberal tradition in Brazil, although this liberalism has been accompanied by a uniquely Brazilian critique. The central argument is that the challenges that liberalism faced throughout Brazil’s efforts to achieve democracy, and the existence of influential intellectual currents critical of liberalism-as-practiced, contribute to a revisionist, idiosyncratic Brazilian approach to the globally dominant Anglo-Saxon notions of liberalism. The history of the Brazilian liberal tradition helps to explain the contemporary beliefs held by the country’s elite, which differ in significant ways from mainstream liberalism elsewhere in the world. Further, these beliefs about liberalism in domestic politics carry over into Brazilian beliefs about liberalism on the international stage.

que isso não tenha garantido acesso destes países aos centros de poder da ordem internacional liberal emergente.

Vale notar que essa dualidade tem inspirado minhas reflexões sobre o desenvolvimento político-americano desde a graduação. Naquela época, busquei investigar como a ideia de membresia à ordem internacional tem funcionado como um referencial simbólico para a legitimação de mudanças e processos políticos internos. Nesse sentido, a partir de um estudo que buscou entender como as mudanças dos anos 1990 e 2000 reimaginam simbolicamente a ideia e os propósitos do Estado brasileiro – e de como essas transformações se refletiram nos discursos externos –, realizei uma análise sobre a forma como o Brasil construiu seu discurso como membro do ambiente internacional, em meio a movimentos de aproximação ou afastamento do ideário liberal enquanto referência simbólica dessa estatalidade.² De certo modo, a presente dissertação parte das reflexões desenvolvidas naquele trabalho anterior, mas agora se posiciona mais claramente no campo da política externa, incorporando uma preocupação mais explícita com a construção das identidades políticas do Brasil no interior da ordem internacional liberal.

Assim, desde o fim da Guerra Fria, o ideário liberal se consolidou como guarda-chuva de três ideias fundamentais à OIL – democracia representativa, direitos humanos e relação entre economia e política via livre-mercado (Buzan; Lawson, 2015). Norte e Sul globais lidam com esses valores de diferentes formas, ora contestando-os, ora sendo seus promotores. No entanto, a pesquisa tende a concordar com o questionamento feito por Long (2018), que argumenta que a reflexão desse vínculo, desde uma perspectiva do Sul Global, tem sido mínima se comparada ao estudo do papel do Norte Global na evolução e crise da ordem liberal global.

Por sua vez, o Brasil certamente oferece um importante exemplo dessa dualidade, apesar de guardar também suas próprias particularidades. Casarões e Farias (2022), bem como Maia e Taylor (2015), concordam que a evolução da presença internacional do Brasil tem sido intimamente ligada a alguns pilares da OIL, como o multilateralismo e a democracia. Ao mesmo tempo, a prioridade dada ao relacionamento com os Estados Unidos, bem como as críticas ao ordenamento econômico internacional, são aspectos que qualificam e abrem espaço para críticas dentro dessa identificação positiva.

Com isso em mente, a presente dissertação se propõe a refletir sobre como os países elaboram discursivamente suas autoimagens ou identidades dentro da ordem internacional

² Estatalidade seria entendida, naquele trabalho, em termos dos diferentes projetos políticos que legitimam determinados entendimentos sobre os contornos que tomam a interação entre sociedade, mercado e autoridade política em um determinado território.

(Rodriguez; Thornton, 2022). De modo geral, toda ordem internacional pode ser compreendida como um espaço social e normativo, estruturado pela interação entre os seus atores, que estabelecem expectativas mútuas sobre quais práticas e valores são considerados legítimos (Bull, 2002; Clark, 2005; Schmidt, 2015). As identidades, por sua vez, emergem dessas interações entre agência e estrutura, em um processo contínuo de legitimação, no qual os Estados buscam afirmar seus vínculos com o espaço social em que estão inseridos – isto é, a ordem internacional (Anno, 2018). Assim, esta pesquisa propõe explorar as diferentes possibilidades de análise da relação entre a OIL e a identidade internacional do Brasil, especialmente diante dos desafios recentes enfrentados por essa ordem.

A eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, a vitória do *Brexit* no Reino Unido, o fortalecimento da direita radical na Alemanha e na França (principais potências do bloco europeu), a quebra da ordem democrática em diferentes regiões do globo e até mesmo o avanço da calamidade climática global – todos são eventos que colocam pressão não apenas nos mecanismos multilaterais da OIL, mas, sobretudo, sobre a legitimidade de seus pilares ideacionais. Partindo desse contexto, a pesquisa entende que a ordem internacional liberal tem sido um dos elementos fundamentais da organização das relações internacionais desde o final da Segunda Guerra Mundial, tendo atravessado diferentes momentos de expansão, crise e adaptação (Lake; Martin; Risse, 2021). Nesse sentido, parte-se da ideia de que o Brasil construiu sua inserção ao ambiente internacional a partir de uma interação entre padrões de adesão e crítica aos valores liberais que sustentam a ordem global vigente. Ou seja, as inflexões da política externa brasileira também podem ser pensadas em termos da oscilação entre momentos de aproximação e distanciamento desses valores, refletindo as diferentes tradições discursivas do país, que reimaginam seus entendimentos sobre autonomia, desenvolvimento e multilateralismo, dentre outras crenças fundamentais.

A pesquisa busca inserir o Brasil nos debates sobre a evolução e crise da OIL, respondendo a discussões que tentam compreender como os países do Sul Global interagem com essa ordem (Long, 2018; Rodriguez; Thornton, 2022; Schulz, 2017). Tendo em mente que os países normalmente se envolvem em diferentes dinâmicas de legitimação de suas identidades como atores internacionais, o foco é analisar as tradições discursivas da política externa brasileira à luz das tensões entre suas crenças centrais e os pilares ideacionais da OIL. Essas dinâmicas normalmente têm envolvido um engajamento crítico com valores globalmente prevalentes (Schulz, 2014, 2017, 2021) e se traduzem em diferentes padrões de internalização, resignificação ou rejeição dos elementos da ordem que, por sua vez, são discursivamente projetados em suas políticas externas. Dessa forma, o seguinte problema de

pesquisa guia as próximas páginas: **como evoluíram, ao longo da Nova República, as posturas discursivas do Brasil em relação à OIL? Quais valores e ideias foram mobilizados nesse processo?**

O objetivo central da pesquisa é, assim, compreender como a política externa brasileira tem articulado discursos de crítica e lealdade à OIL ao longo da Nova República. Para tanto, estabeleci dois objetivos específicos principais. O primeiro eixo busca entender como os discursos da política externa brasileira se constroem a partir de diferentes entendimentos sobre a identidade internacional do Brasil. A pesquisa analisa a forma como o país se percebe dentro da OIL, a partir da ideia de que toda identidade envolve a legitimação de um conjunto de propósitos internos e externos assumidos pelos Estados na cena internacional. O segundo eixo examina os padrões de crítica e adesão à OIL nos discursos de Abertura da Assembleia Geral da ONU. A partir da análise de como os diferentes governos brasileiros construíram suas narrativas em relação aos princípios da ordem liberal, busco entender como o Brasil elaborou discursivamente suas posições sobre os espaços de governança, parcerias e responsabilidades internacionais que qualificam sua relação com a ordem propriamente dita.

Dessa forma, a dissertação estrutura sua argumentação em três capítulos principais, para além desta Introdução e das Considerações Finais. No **Capítulo 1**, defendo que a política externa deve ser compreendida como uma prática discursiva que se projeta a partir de um determinado entendimento do *self* estatal dentro de um contexto cujos contornos são simbolicamente marcados pela OIL. Essa discussão teórica combina contribuições dos debates sobre legitimidade e status nas Relações Internacionais (Clark, 2005) com as abordagens do institucionalismo discursivo da Ciência Política (Schmidt, 2015), oferecendo um arcabouço para entender a ação externa como uma construção discursiva que articula ideias, identidades e interesses. Reconhecendo que o Estado continua sendo a principal unidade da política internacional contemporânea, argumenta-se que sua atuação externa é moldada historicamente pelo contexto ideacional no qual está inserido. No pós-Guerra Fria, esse contexto é fortemente influenciado pelos pilares e pelos desafios à legitimidade da OIL (Kentikelenis; Voeten, 2021; Lake; Martin; Risse, 2021). A análise da política externa, portanto, exige a compreensão de como os discursos produzem significados sobre o papel do país no mundo, explorando tensões entre valores locais e normas globais.

Por sua vez, o **Capítulo 2** apresenta a metodologia da pesquisa. A pesquisa toma como ponto de partida as possibilidades de contribuição de técnicas de análise automatizada de texto para o estudo da política externa brasileira (Izumi; Moreira, 2018; Moreira; Pires; Medeiros, 2022). Utiliza-se, assim, uma metodologia mista, que combina a codificação manual dos

discursos do Brasil na abertura da Assembleia Geral da ONU à aplicação de técnicas de mineração textual para sistematizar e analisar o *corpus* selecionado. Defende-se que a incorporação de técnicas computacionais é essencial para identificar padrões discursivos de forma mais abrangente e replicável, superando limitações tradicionais da análise manual. Assim, são descritas as etapas do processo analítico, incluindo a seleção das categorias de estudo, a classificação das unidades de registro e a utilização de processamento de linguagem natural para capturar nuances dos discursos da PEB.

O **Capítulo 3** aborda a análise empírica, cujo objetivo é mapear como os discursos da política externa brasileira oscilaram entre crítica e lealdade à OIL. Argumenta-se que a relação do Brasil com a OIL tem sido marcada por uma dualidade discursiva, na qual diferentes governos reforçam princípios da OIL, como a democracia e o multilateralismo, ao mesmo tempo em que criticam suas assimetrias e restringem sua adesão a determinadas agendas. A análise quantitativa permitiu identificar padrões recorrentes, enquanto a abordagem qualitativa contextualiza as inflexões discursivas que emergem em momentos específicos. Por fim, as conclusões retomam as principais descobertas da pesquisa e destacam como a PEB tem sido moldada por um equilíbrio entre crítica e adesão à OIL.

Ao inserir o Brasil no debate sobre a crise e a evolução da OIL, a pesquisa contribui para um entendimento mais aprofundado da interação entre países do Sul Global e a ordem internacional liberal, revelando como atores emergentes negociam e reinterpretam os princípios globais em função de seus contextos domésticos e prioridades estratégicas. Esta contribuição aprofunda e organiza argumentos já presentes em trabalhos anteriores (Casarões; Barros Leal Farias, 2022; Maia; Taylor, 2015), os quais, embora reconheçam a existência de momentos de tensão e de identificação positiva entre os princípios da política externa brasileira e a dimensão ideacional liberal da ordem internacional, não chegam a caracterizar nem diferenciar os distintos padrões discursivos liberais que emergem dessa interação. Em geral, esses estudos deixam de explorar o que essa relação revela sobre as crenças do Brasil em relação ao liberalismo, tanto no plano doméstico quanto no internacional. Busco, assim, explorar as diferentes possibilidades que se abrem para o estudo da política externa brasileira a partir de um enfoque que coloca em destaque as posturas do Brasil em relação à OIL, especialmente sua dimensão ideacional.

1 BRASIL CONTEMPORÂNEO E A ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL: ideias, legitimidade e política externa como discurso

A América Latina oferece um local importante para uma análise em profundidade do engajamento de Estados periféricos com ordens internacionais assimétricas — em detrimento de suas sociedades, alguns podem argumentar — e para um exame mais detalhado dos efeitos da ordem internacional sobre os processos de formação de Estados e desenvolvimento econômico. [...] Durante dois séculos de independência latino-americana, os líderes adotaram, adaptaram, rejeitaram e abraçaram aspectos de ideias e práticas internacionais liberais nos campos da política e economia, mesmo que seus países tenham sido frequentemente deixados à margem da sociedade emergente, parcialmente liberal, de estados.³

(Long, 2018, p. 1380, tradução do autor)

O propósito deste capítulo é apresentar o quadro teórico-analítico que será utilizado para analisar os padrões discursivos da política externa do Brasil (PEB) durante a Nova República, em termos das ideias e posturas do país sobre a ordem internacional liberal (OIL). A pesquisa busca construir sua argumentação teórica a partir da combinação de contribuições de discussões tanto de origem da Ciência Política quanto das Relações Internacionais. Nesse sentido, o que une essas diferentes contribuições é o enfoque primordialmente ideacional, isto é, toma-se como ponto de partida a importância das ideias para a compreensão dos eventos políticos.

Assim, na **seção 1.1**, busca-se estabelecer as categorias que permitirão entender a política externa brasileira enquanto uma prática discursiva. Os Estados serão tratados como atores sociais que produzem e reproduzem crenças sobre suas identidades e interesses a partir de uma lógica comunicativa, discursiva e interativa. Esse processo discursivo e interativo é responsável por sedimentar formas de agir que, simultaneamente, constroem e possibilitam as diferentes maneiras pelas quais os Estados elaboram sua posição no mundo social. Essa dinâmica pode ser interpretada como uma interação entre os princípios de legitimidade – que definem os limites simbólicos da ordem internacional – e estratégias de legitimação empregadas pelos Estados, que buscam se vincular a tais princípios.

Já na **seção 1.2** a relação entre a política externa brasileira e a ordem internacional liberal será problematizada a partir do diálogo entre duas literaturas: (i) a primeira discute diferentes

³ Latin America offers an important locale for a more thorough examination of peripheral states' engagement with asymmetrical international orders—to the detriment of their societies, some might argue—and for a close examination of international order's effects on processes of state formation and economic development. [...] During two centuries of Latin American independence, leaders have variously adopted, adapted, rejected and embraced aspects of liberal international ideas and practices on politics and economics, even as their countries were often left at the margins of the emerging, partly liberal, community of states.

autores que analisam a PEB a partir de uma perspectiva ideacional e a (ii) a segunda busca inserir os países periféricos dentro dos debates contemporâneos sobre constituição, evolução e crise da ordem internacional liberal. Defende-se, aqui, que o posicionamento de países, como o Brasil, precisa ser pensado em função das diferentes formas a partir das quais eles vocalizam seus discursos sobre a OIL projetados em suas políticas externas. Ou seja, a forma como eles pensam suas responsabilidades e seus papéis na ordem internacional depende de como eles internalizam esses valores à luz das suas tradições discursivas locais – processo que Maia e Taylor (2015) chamam de regionalização de normas.

Ao fim, as principais categorias analíticas discutidas nas outras duas seções, bem como a relação entre elas, serão retomadas e explicitadas (**seção 1.3**). Em suma, elas abrem novas possibilidades para se refletir e analisar a relação entre o Brasil contemporâneo e a ordem internacional dentro desse marco teórico que combina a virada ideacional/discursiva na Ciência Política (Perissinotto; Stumm, 2017; Schmidt, 2015), os debates sobre legitimidade nas Relações Internacionais (Clark, 2005; Clunan, 2009; Schulz, 2017) e a recente busca pela problematização do lugar do Sul Global na crise e evolução da ordem internacional liberal, seguindo o espírito da citação que abre o presente capítulo (Long, 2018; Rodriguez; Thornton, 2022).

1.1 Ideias e a ordem internacional: a política externa como discurso

O foco deste esforço analítico é compreender as ideias articuladas e emitidas nos discursos externos do Brasil durante a Nova República, que legitimam e constituem a postura do país em relação à ordem internacional liberal. Para isso, o institucionalismo discursivo oferece o ponto de partida para essa reflexão. Ou seja, as realidades políticas serão analisadas a partir de um ponto de vista que privilegia o papel das ideias e dos discursos, isto é, toda realidade política emerge na medida em que os atores, a partir das suas crenças, percebem, interpretam e legitimam suas ações sobre o/no mundo social (Perissinotto; Stumm, 2017). Procura-se explorar como as ideias emitidas e articuladas pelos atores, em um contexto institucional específico – a ordem internacional liberal –, são produto de um processo interativo e discursivo a partir do qual crenças sobre quem são esses atores e suas possibilidades de ação se tornam legítimas ou não nesse espaço que é caracterizado por práticas de legitimidade (Perissinotto; Stumm, 2017). A política, assim, também passa a ser pensada em termos dos processos de legitimação que discursivamente tornam possíveis modos de ação e pensamento no mundo.

Os Estados continuam sendo o elemento fundamental das relações internacionais no mundo contemporâneo. Nesse sentido, diferentes abordagens surgiram como forma de compreender sua ação tendo como foco o papel das ideias nesse processo. Temos, entre elas, a abordagem dada às ideias proposta por Goldstein e Keohane (1993), partindo do institucionalismo de escolha racional. Os autores propõem uma tipologia, que identifica três tipos diferentes de ideias. Cada tipo gera um efeito específico sobre a ação dos atores estatais – e, assim, geram explicações diferentes sobre os resultados de cada situação identificada. O primeiro tipo são as visões de mundo (*world views*), que se referem a conceitos mais ou menos abrangentes que normalmente formam modos de pensamento ou estruturam aspectos de uma cultura. São ideias mais abrangentes e constitutivas das identidades dos agentes. O segundo tipo são as crenças de princípios (*principled beliefs*), que são princípios normativos que definem padrões de conduta (definem os limites entre o “certo” e o “errado”) entre os indivíduos. Por último, temos as crenças causais (*causal beliefs*), que são crenças que informam a ação de atores a partir da existência de consenso (científico, político etc.) em torno delas.

Goldstein e Keohane (1993) argumentam, também, que as ideias podem assumir três funções distintas. Primeiro, elas podem funcionar como pontos focais, sendo guias que permitem que os atores entendam suas preferências e as diferentes estratégias disponíveis para se alcançar um determinado objetivo (Goldstein; Keohane, 1993, p. 12). Segundo, elas podem afetar a interação estratégica entre os atores, especialmente em contextos em que há diferentes equilíbrios possíveis. Nesse caso, as escolhas políticas se tornam intimamente o resultado das ideias que foram utilizadas como base para se coordenar a ação desses atores. Por último, as ideias podem se tornar institucionalizadas. Ao se tornarem parte de um contexto institucional, as ideias normalmente reforçam certas estruturas normativas e organizacionais e, por sua vez, constroem as possibilidades de ação dos atores inseridos nesses ambientes (Goldstein; Keohane, 1993).

De modo mais específico, as ideias que legitimam as identidades do Brasil em relação aos valores da ordem internacional liberal são o foco desta pesquisa. Nesse sentido, o fato é que a proposta de Goldstein e Keohane (1993) se torna insuficiente para a investigação em tela por alguns motivos, conforme Schmidt (2008) nos ajuda a identificar. O primeiro deles é que, partindo do institucionalismo de escolha racional, a racionalidade é pensada em termos instrumentais (Goldstein; Keohane, 1993; Schmidt, 2008). Ao lado disso, Goldstein e Keohane, apesar de identificarem o papel das ideias, ainda defendem que ideias e interesses podem ser pensados separadamente (Schmidt, 2008). No entanto, a interação dos Estados no mundo pode seguir outras lógicas de ação, assim como defendo que interesses não existem objetivamente

no mundo. Estes são socialmente constituídos e dependem de quais ideias formam o repertório que informa como os Estados elaboram seus entendimentos sobre o mundo, bem como sobre o que são e fazem nele (Mesquita, 2016).⁴ Dessa forma, defende-se que a conduta dos Estados não deriva apenas das posições de poder que objetivamente eles ocupam no interior do sistema, mas de identidades histórica e socialmente construídas e do modo como essas identidades legitimam ou deslegitimam determinadas percepções sobre os interesses estatais e a posição dos Estados no mundo (Perissinotto; Stumm, 2017, p. 126).

O que nos interessa é exatamente o processo de construção e reconstrução dos interesses e valores políticos mantidos pelos Estados em relação à ordem internacional contemporânea e o que isso nos diz sobre sua posição social. Schmidt (2015) argumenta que todo estudo baseado no institucionalismo discursivo pode ter como enfoque tanto o *conteúdo substantivo* das ideias, quanto o *processo interativo* a partir do qual essas ideias são emitidas – discurso. Os dois enfoques se baseiam no entendimento de que os atores políticos, como os Estados, são agentes sencientes que “[...] geram e delibaram suas ideias por meio de *interações discursivas* que levam à ação coletiva” (Schmidt, 2015, p. 175, tradução do autor).⁵ Ao longo do tempo, essas interações discursivas sedimentam estruturas de sentido – instituições – que são, ao mesmo tempo, interiores aos agentes e exteriores a eles. Interiores porque são exatamente essas estruturas que definem quem são esses atores, o que eles pensam e como eles agem (Schmidt, 2010). Exteriores porque, conforme descrevem Panizza e Miorelli (2013, p. 9 tradução do autor), “(...) instituições sedimentam certas regras sobre como agir no mundo e as dão autoridade dentro de uma determinada ordem social, ao mesmo tempo que são sujeitas a processos de mudança”.⁶

Nessa perspectiva, os discursos traduzem o processo interativo por meio do qual ideias são criadas e comunicadas, enquanto as instituições podem ser pensadas em termos de “memórias coletivas” (Schmidt, 2008). Procura-se, assim, analisar a continuidade e transformação de um conjunto específico de ideias, do tipo normativo. São ideias que atribuem valor à ação política e legitimam opções dentro de um programa político por meio de

⁴ Adoto, assim, a premissa de que os Estados também são agentes. No entanto, sigo o entendimento sobre agência como discutido por Colin Wight (Wight, 2006). Em outras palavras, reconhecer a agência estatal implica em ver o estado como uma estrutura social. Seu impacto no mundo depende de como seus oficiais utilizam as capacidades sociais que essa estrutura lhes confere como ocupantes de cargos e posições dentro dela. Consequentemente, o Estado existe tanto na mente das pessoas quanto manifestado no mundo social. Essa perspectiva é crucial porque me permite examinar como o estado se torna um objeto nos discursos daqueles que se envolvem e exercem as capacidades de suas estruturas.

⁵ who generate and deliberate about ideas through discursive interactions that lead to collective action

⁶ institutions sediment certain rules about acting in the world and deem them authoritative within a given social order, while at the same time being open to change.

argumentos baseados em sua adequação, normalmente articulando filosofias públicas de fundo (Schmidt, 2015). Ou seja, o foco análise da pesquisa é, portanto, as ideias articuladas pelo Brasil para imaginar sua postura em relação à OIL e o papel dos valores desta ordem em sua identidade estatal, dentro de um marco institucionalista discursivo. Por sua vez, essas ideias normalmente também estão inseridas dentro do que Schmidt (2008) entende como *discursos coordenativos*. São discursos que “(...) consistem dos indivíduos e grupos no centro da construção de políticas que estão envolvidos na criação, elaboração e justificação de políticas e ideias programáticas” (Schmidt, 2008, p. 310 tradução do autor).⁷

Assim, as reinterpretações desses valores articulados pelas elites políticas, bem como as implicações disso, são possíveis justamente em função da natureza deliberativa do discurso. A deliberação não implica em apenas uma reprodução passiva de valores e sentidos. Ela também envolve um raciocínio crítico em relação aos discursos predominantes, isto é, implica que os atores também podem pensar e falar sobre essas estruturas de sentido à distância, ao mesmo que se dissociar delas completamente em certos momentos (Schmidt, 2008). Assim, Schmidt (2008) defende que esses atores sencientes na verdade agem sobre e inseridos na realidade política a partir de uma lógica comunicativa, de inspiração habermasiana. Ou seja, eles possuem tanto a habilidade de se adequarem à racionalidade dos contextos nos quais eles fazem parte, quanto possuem a capacidade de pensar e elaborar, discursivamente, ideias alternativas. No fim, isso pode levá-los a convencer seus pares a mudar suas noções sobre as instituições prevaletentes e agir a partir desses entendimentos.

A ação externa dos Estados também pode ser analisada à luz dessa mesma lógica comunicativa. Como relembra Fonseca (2018), o conceito de política externa pode ser definido de diferentes formas. Em comum, normalmente essas diferentes definições ressaltam o protagonismo, identificado no início desta seção, de um ator central para as relações internacionais – o Estado. A partir da leitura do institucionalismo discursivo, a interação entre os Estados implica na reprodução de um contexto de sentido a partir do qual suas ideias são criadas, projetadas e contestadas. É nesse sentido que a *política externa* será conceituada em termos de uma *prática discursiva*. Ou seja, política externa não se caracteriza apenas por ser um conjunto de ações que buscam realizar o interesse nacional dos Estados no plano global, sendo o interesse considerado aqui em termos de uma busca por ganhos materiais ou de posições de poder na política internacional frente aos demais Estados. Ela pode ser pensada

⁷ consists of the individuals and groups at the center of policy construction who are involved in the creation, elaboration, and justification of policy and programmatic ideas

como uma prática que se constitui por meio de representações sobre a realidade social e que sustenta, ao longo tempo, um determinado entendimento sobre o ator e sua posição no mundo social (Hansen, 2006).

Ou seja, estudar a política externa como prática discursiva toma como ponto de partida a política internacional enquanto um espaço social, cuja característica principal se encontra na forma como os Estados reproduzem discursivamente suas identidades e seus interesses (Buzan, 2004; Schmidt, 2008). Assim, a ordem internacional se constitui enquanto um conjunto de práticas e instituições compartilhadas entre os Estados. De forma mais fundamental, conforme argumenta Chia (2022), esses padrões de conduta surgem em função das crenças mantidas pelos Estados, bem como pela forma como eles se posicionam em relação uns aos outros. Seguindo a releitura construtivista da Escola Inglesa das Relações Internacionais⁸, estudar a projeção das identidades estatais – que, mais adiante, ganhará tanto um componente interno quanto externo –, no plano internacional, envolve dois passos: (i) estudar como a ordem internacional prevalente define simbolicamente seus participantes a partir de um contexto normativo e (ii) analisar como os Estados elaboram sua relação com esse tecido social internacional.

Nesse sentido, toda ordem social implica processos de legitimação da identidade de seus membros (Clark, 2005; Secches, 2018). Na política internacional, isso significa compreender que o reconhecimento do Estado enquanto um ator soberano envolve investigar como essa ordem, a partir da interação social, representa o que é ser um Estado e quais são seus possíveis papéis e interesses dentro desse contexto. Isso leva a pesquisa a adotar o conceito de legitimidade internacional como elaborado por Clark (2005). O autor define que toda ideia de *legitimidade* expressa um acordo social que delimita, a partir de um conjunto de princípios, quem tem o direito de participar das relações internacionais e quais são as condutas legítimas que tais atores podem adotar (Clark, 2005, p. 3). Os Estados, por sua vez, engajam-se em um conjunto de *estratégias de legitimação*, em suas tentativas de projetar seus discursos enquanto legítimos diante da ordem internacional. É justamente na interação entre as ideias que substanciam os *princípios de legitimidade* e tais estratégias que emergem o que Clark (2005)

⁸ Barry Buzan (2004, 2014a) é um importante teórico contemporâneo das relações internacionais e um dos principais nomes a revitalizar a Escola Inglesa enquanto um corpo teórico. Nesse sentido, Buzan propõe aqui uma aproximação entre o conceito da sociedade internacional originalmente proposto por Hedley Bull (2002) e a leitura do sistema internacional a partir de uma ontologia construtivista/social, sobretudo de inspiração wendtiana (Wendt, 1999). Nesse sentido, propõe-se que a sociedade internacional pode ser interpretada em termos de uma estrutura social, que define normativamente quem são suas unidades participantes, quais valores são compartilhados e quais instituições (em termos de práticas que desempenham propósitos específicos) que mantêm esse arranjo sociopolítico-militar internacional de pé. Aqui, pega-se emprestado justamente essa necessidade de se pensar o internacional em termos de um espaço social, onde não se pode pensar as relações materiais de poder apartadas das crenças e valores que os atores mantêm sobre o que de fato significam tais relações no final do dia.

entende como *prática de legitimidade* na política internacional: isto é, o processo pelo qual as ideias internacionais são “[...] interpretadas, desenvolvidas, reconciliadas, transcritas e consensualmente mediadas” (Clark, 2005, p. 4, tradução do autor).⁹

Para Clark (2005), a prática de legitimidade cria um espaço político interpretativo, que pode ser compreendido como um espaço discursivo conforme a discussão proposta por Schmidt (2008) acima. Isto é, a legitimidade descreve o processo de negociação política entre os Estados, na medida em que buscam acomodar valores aparentemente absolutos dentro de um consenso que vincule e reconheça as particularidades de cada ator (Clark, 2005). Em outras palavras, todo Estado busca legitimar sua identidade enquanto tal tendo em vista os parâmetros prevaletentes de legitimidade que constituem o contexto normativo internacional ao longo do tempo (Fabry, 2020). Esse processo necessariamente envolve a interpretação e a readequação de valores e ideias à luz da trajetória de cada ator dentro da ordem internacional e de sua relação histórica com esse arranjo político. O fato é que esses contextos, conforme será discutido na próxima seção, não são fixos – assim como não o são as estratégias de legitimação que os Estados empregam à medida que elaboram seus vínculos com o internacional. A próxima seção defenderá que esses vínculos podem ser pensados em termos de um combinação de discursos de lealdade, de crítica ou rejeição à ordem vigente.

Nesse sentido, defende-se que o conjunto de ideias e crenças compartilhadas dentro de uma ordem social normalmente tende a refletir as relações materiais predominantes nas relações internacionais e/ou domésticas (Lubbock, 2020). Isso significa dizer que os princípios de legitimidade também refletem, em certa medida, a distribuição de poder prevaletente em determinado momento, seja nas sociedades domésticas, seja naquela que caracteriza historicamente a ordem internacional (Clark, 2005; Lubbock, 2020). Isto é, as afirmações sociais de atores mais ou menos hegemônicos na política internacional têm um importante peso para quais são as ideias que constituem o contexto normativo internacional, o que determinará, por sua vez, o repertório de ideias disponíveis aos demais atores estatais (Lubbock, 2020).¹⁰¹¹

⁹ these norms are interpreted, developed, reconciled, transcribed, and consensually mediated.

¹⁰ A abordagem de Lubbock (2020) é especialmente interessante para a presente pesquisa. Parte-se da ideia de que o conceito de hegemonia é analiticamente válida tanto para análise das sociedades domésticas, quanto para as relações internacionais. Em suma, adota-se a visão de as relações internacionais também podem ser pensadas enquanto o estabelecimento de um conjunto de relação sociais entre seus membros, cujo tecido político, econômico e ideológico normalmente reflete a forma temporariamente institucionalizada de um Estado hegemônico (Lubbock, 2020, p. 9–10).

¹¹ Vale reconhecer que esses atores têm sido amplamente creditados como os principais responsáveis pela globalização da modernidade ocidental, especialmente após o século XIX. Em outras palavras, a ordem internacional emergente, mesmo naquela época, estava sendo moldada principalmente pelos esforços das potências centrais ocidentais. Essas potências exerciam grande influência global devido ao colonialismo e à vantagem

Ou seja, existe uma distribuição desigual da capacidade dos atores estatais de elaborar e repensar seus próprios papéis e identidades dentro desse espaço de convivência social (Allan; Vucetic; Hopf, 2018; Lubbock, 2020). Essa característica do ambiente internacional tem importantes implicações para Estados periféricos, como o Brasil, que normalmente sofrem uma pressão ainda maior da ordem internacional em relação à legitimidade e à validade do conteúdo das suas identidades.

Assim, o resumo teórico proposto por Clunan (2009) também ajuda a entender a dinâmica descrita até aqui. A autora busca pensar a ideia de projeção internacional a partir do conceito de *status*. Segundo ela, toda ideia de *status* se mantém em função de três dinâmicas que permitem a reprodução de sentido nas relações internacionais: (i) as concepções que os atores mantêm sobre si e sua identidade no mundo social (seus valores, seu papel no mundo, responsabilidades etc.); (ii) a relação entre os atores e o contexto externo a eles (ideias, atores etc.); e (iii) suas ações e interesses derivados desses entendimentos. Embora pensadas separadamente, as três dinâmicas ocorrem simultaneamente na produção de sentido, conforme os Estados empregam diferentes estratégias discursivas que buscam estabilizar, historicamente, as crenças e valores que constituem suas identidades no mundo vis-à-vis o contexto normativo internacional.

Vale lembrar que o foco é analisar como o Brasil pensa sua identidade dentro da ordem internacional liberal e projeta, em seus discursos, essa relação. Nesse sentido, Clunan (2009) propõe que a competição dos discursos entre elites políticas traduz a dinâmica pela qual diferentes concepções do *Self* estatal são construídas e se tornam oficialmente a posição tomada pelos Estados, seja nos diferentes ambientes institucionais dos quais participam, seja nas orientações de sua política externa. O debate entre elites políticas domésticas cria, assim, um espaço de *intertextualidade*.¹² Símbolos do presente e do passado são simultaneamente articulados e referenciados entre si como forma de se legitimar um determinado entendimento sobre a identidade do Estado. O conceito de intertextualidade reflete como a ação como prática discursiva é marcada por aspectos de continuidade e mudança. Ao longo do tempo, um conjunto de conceitos e ideias-chave se torna parte da trajetória de como o país se entende no mundo, ao

material de suas economias em relação a outras regiões do sistema internacional. (Buzan, 2014b; Buzan; Lawson, 2015). Assim, embora hoje o mundo seja mais bem caracterizado em termos de uma ordem multipolar, essas potências ainda guardam grande poder de influência sobre as dinâmicas de cooperação e conflito que definem a ordem internacional contemporânea.

¹² Toda identidade é elaborada por uma pluralidade de atores, que, em suas tentativas de reelaborá-la, normalmente se veem condicionados pelos dizeres e discursos que os antecederam. É nesse sentido que toda identidade é caracterizada por sua *interdiscursividade* ou *intertextualidade*, que se caracteriza justamente “[...] como uma qualidade constitutiva do discurso que diz respeito às formas como um discurso aponta a outros dizeres que o entornam ou precedem” (Mesquita, 2016, p. 10).

mesmo tempo que a renovação dos quadros políticos abre espaço para formas variadas de interpretação e aplicação desses conceitos e ideias na prática. Para Clunan (2009, p. 10, tradução do autor), as autoimagens são, assim, o resultado dessa competição discursiva entre os atores influentes dentro do Estado “sobre quais são seu *status* internacional e propósito apropriados à luz das tradições ideacionais do país”.¹³

A partir da leitura de Clunan (2009), propõe-se, aqui, que toda concepção de *status* se estrutura a partir de dois elementos principais, partindo das dinâmicas de construção de sentido explicitadas acima e que dão origem à prática de legitimidade na ordem internacional contemporânea. Isto é, toda ideia de Estado carrega consigo:

crenças sobre o sistema político e missão apropriados de um Estado – o que é aqui referido como o seu propósito político – e ideias sobre o status internacional de um Estado [sic] – sua posição internacional, direitos e obrigações. Tais ideias implicam julgamentos históricos sobre as experiências nacionais e internacionais anteriores do Estado (Clunan, 2009, p. 10, tradução do autor).¹⁴

Diante disso, o fato é que as discussões de Clunan (2009) sobre status e identidade, de Clark (2005) sobre legitimidade, bem como as de Fabry (2020) sobre a prática de reconhecimento, têm um elemento em comum fundamental para a presente pesquisa. Todas elas reconhecem que a produção e reprodução simbólica das identidades dos Estados envolvem tanto um elemento doméstico/interno, quanto internacional. Para Clark (2005), seu conceito de legitimidade precisa, necessariamente, ser pensado de maneira dual, tendo, portanto, tanto uma dimensão doméstica, quanto uma dimensão internacional propriamente dita. Concepções domésticas de legitimidade, segundo Clark (2005), sempre contêm essencialmente um elemento internacional, sobretudo se analisadas enquanto fonte de atos coletivos de reconhecimento no plano internacional. Ao mesmo tempo, a legitimidade internacional normalmente tem sido um importante propulsor da legitimidade doméstica dos arranjos políticos dos Estados.

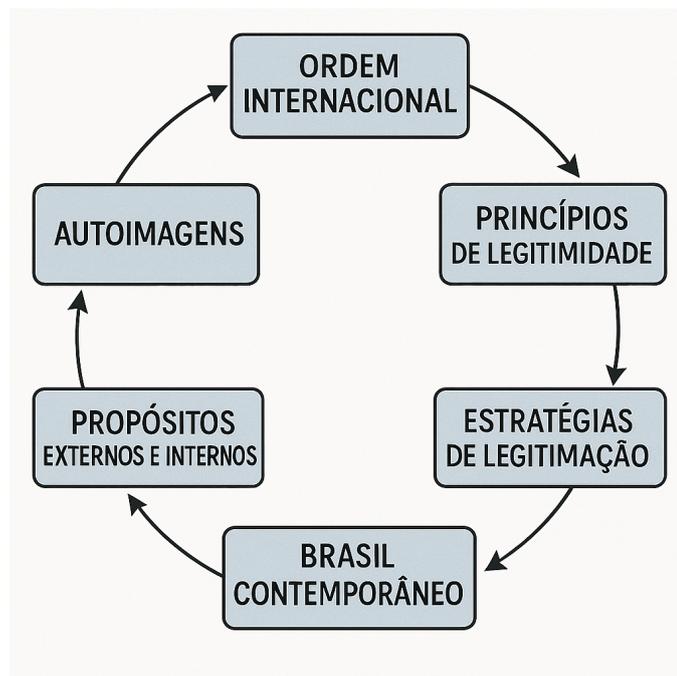
De maneira similar, toda identidade internacional, segundo Clunan (2009), normalmente busca legitimar tanto o propósito interno do Estado (relação entre o Estado e sua sociedade doméstica, definida em termos do regime político deste ator), quanto seu propósito externo (relação entre o Estado e seus pares dentro da ordem internacional, definidos em termos dos papéis que esse ator assume no plano externo e das ideias associadas a tais papéis). Atores

¹³ over what their state’s appropriate international status and political purpose are in light of its history

¹⁴ beliefs about a state’s appropriate system of governance and mission – what is referred to here as its political purpose – and ideas about a state’s international status – its international rank, rights, and obligations. Such ideas entail historical judgments about the state’s prior domestic and international experiences.

estatais, nesse sentido, não elaboram ambas as concepções de propósito sem se voltarem aos sentidos e crenças presentes no tecido ideacional onde estão inseridos. Em suma, o foco analítico é analisar como o Brasil elabora tanto seus propósitos internos e externos enquanto Estado, o que envolve, necessariamente, entender como ele projeta e elabora discursivamente suas ideias sobre seu regime político, bem como sobre suas responsabilidades internacionais ao longo do tempo. Cada período histórico é marcado, portanto, pela articulação de um conjunto de ideias que legitimam determinadas concepções sobre esses propósitos, que, por sua vez, são projetadas no plano internacional e servem como guia para o posicionamento do país em relação à ordem internacional. A **Figura 1** busca, assim, representar visualmente o fluxo de sentidos formado pela interação entre os princípios de legitimidade e as estratégias de legitimação.

Figura 1: Processo de legitimação das autoimagens do Brasil na ordem internacional liberal



Fonte: elaborado pelo autor.

Na própria seção, o objetivo é problematizar como o conteúdo substantivo da política externa brasileira se relaciona com o tecido ideacional da ordem internacional liberal. Parte-se da premissa de que a posição do Brasil no sistema internacional não pode ser dissociada das disputas simbólicas que conformam essa ordem. Com isso, abre-se espaço para discutir de que modo a política externa brasileira articula, ao longo do tempo, respostas distintas à ordem internacional liberal. Busco, portanto, revisar e discutir alguns dos principais paradigmas que

marcaram a PEB contemporânea, a fim de demonstrar as possibilidades analíticas que se abrem ao se assumir essa premissa sobre a relação entre a PEB e a OIL.

1.2 A política externa brasileira e a ordem internacional liberal: uma nova proposta analítica

Interpretar a política externa brasileira (PEB) a partir das ideias duradouras que a informam ao longo do tempo é um ponto de partida comum entre diferentes autores. No entanto, eles tendem a tratar a ordem internacional como um ambiente institucional dado, deixando de problematizar sua dimensão ideacional. A partir da crítica a alguns textos chave, propõe-se que a ordem internacional deve ser compreendida como um campo de possibilidades discursivas, que molda e constrange a formulação da política externa dos Estados que a integram. Essa mudança de perspectiva reposiciona o debate sobre as tradições discursivas da PEB, propondo uma abordagem capaz de investigar como seus discursos de inserção internacional mobilizam diferentes respostas à ordem internacional liberal. Para isso, a seção se organiza em duas subseções. Na primeira (*seção 1.2.1*), são discutidos autores que analisam a PEB a partir das suas ideias estruturantes, destacando-se o modo como essas ideias se reconfiguram conforme conjunturas políticas. Na segunda (*seção 1.2.2*), argumenta-se que essas reconfigurações decorrem da disputa simbólica em torno dos sentidos da identidade internacional dos Estados, travada no interior de campos discursivos como a OIL. A proposta defendida é a de que o Brasil responde discursivamente à OIL com base em um padrão de *norm localizaion*, marcado por ambivalência e seletividade. Essa resposta implica uma dualidade persistente nas orientações discursivas da PEB, que oscilam entre elementos de lealdade e crítica à ordem vigente. Tal padrão deve ser visto como reflexo das tensões e disputas ideacionais que atravessam tanto a ordem internacional quanto o campo político interno.

1.2.1 Revisando paradigmas: enquadramentos discursivos, ideias e a política externa brasileira

A interpretação da política externa brasileira a partir da análise dos seus paradigmas ou ideias constitutivos também é o ponto de partida desta dissertação (Salomón; Pinheiro, 2013). Na verdade, concordo com Rocha e Assis (2021, p. 82), que argumentam que “[...] a projeção internacional do Brasil tende a ser profundamente conectada com a construção de consenso e com o estabelecimento de padrões conceituais e ideacionais”. Ou seja, seria difícil não colocar

as ideias no centro da análise, especialmente quando se trata do caso brasileiro. Nesse sentido, dentro dessa perspectiva, o objetivo é identificar quais são as ideias duradouras da política externa brasileira e como elas se desdobraram no tempo (Cervo, 2003; Junior, 2005; Saraiva; Briceño Ruiz, 2009; Vigevani; Cepaluni, 2007).

O enfoque paradigmático de Cervo (2003) defende, por exemplo, que todo país abriga sua política exterior e seu modelo de inserção internacional dentro de um conjunto de paradigmas que evoluem conforme conjunturas internas e externas. Para Cervo (2003), todo paradigma comporta três elementos principais: (i) uma cosmovisão que informa como o país se autopercebe e percebe seus pares no ambiente internacional (sua identidade, nos termos discutidos na seção anterior); (ii) uma determinada leitura do seu interesse nacional e, por fim, (iii) caracteriza-se por tendências de médio a longo prazo que refletem tanto a continuidade quanto as rupturas na ação externa de um país.

Para o autor, a política externa brasileira deu origem a quatro paradigmas principais: o liberal-conservador; o Estado desenvolvimentista; o Estado normal; e o Estado logístico. Nos termos conceituais definidos pela dissertação, cada paradigma assume uma leitura dos propósitos interno e externo do Brasil como ator internacional. O paradigma liberal-conservador, que perdurou entre 1810 e 1930, foi caracterizado por uma inserção do país na ordem internacional enquanto um país agroexportador, que reforçou sua condição como país periférico. Isso significou também a aceitação, muitas vezes, de tratados e relacionamentos desiguais com os países centrais, notadamente europeus naquele momento. Já o propósito interno também trouxe consigo a visão de uma sociedade estratificada em dois grupos – os proprietários de terra, que gozavam de direitos de uma cidadania ainda emergente, e o resto, que consistia em escravos, trabalhadores livres e imigrantes que ficavam alheios a esses direitos (Cervo, 2003).

O segundo paradigma é bastante fundamental para as relações internacionais brasileiras, já que introduziu ideias até hoje relevantes para se pensar a PEB. Segundo Cervo (2003), esse paradigma inaugurou dois elementos que valem ser enfatizados. O primeiro foi a ideia do desenvolvimento. Substituindo a diplomacia da agroexportação e acompanhando debates intelectuais da época (sobretudo as teorias cepalinas), o Estado agora deveria ser o principal promotor da industrialização e do crescimento do país, e a política externa deveria contribuir para superar as assimetrias da ordem internacional que limitavam as possibilidades da ação externa brasileira. Nesse sentido, o componente político associado a esse paradigma seria o da autonomia decisória, que se tornaria um elemento fundamental para como o país pensa e entende seu relacionamento com países periféricos e centrais. Em termos do seu propósito

interno, é verdade que o Estado desenvolvimentista esteve ora associado à democracia, ora associado a regimes autoritários, enquanto perdurou entre 1930 e 1980.

O paradigma normal refere-se ao período imediatamente posterior ao fim das ditaduras da região, momento no qual o binômio formado por livre mercado e democracia passa a ser, segundo Cervo (2003), a aspiração de grande parte dos países latino-americanos. O paradigma normal significou, em certa medida, uma ruptura com a ideia de desenvolvimento que prevaleceu até aquele momento. Em seu lugar, a integração e abertura econômicas, associadas internamente à democracia representativa, tornaram-se o caminho legitimado para se buscar as mudanças não alcançadas com o modelo anterior, em termos da modernização política, social e econômica brasileira. Esse modelo certamente teve sua crise logo no final dos anos 2000, quando abriu espaço para o surgimento de um novo paradigma. Na visão de Cervo (2003), a estratégia logística parece tentar conciliar um elemento externo (o liberalismo) e um elemento interno (o desenvolvimento). Conforme o autor argumenta,

Admite, portanto, manter-se na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado. Na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira ou latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. **Recupera a autonomia decisória, sacrificada pelos normais,** e adentra pelo mundo da interdependência implementando um modelo decisório de inserção autônoma. **Seu escopo final, a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas.** Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual convive sem conflito, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues às leis do mercado (Cervo, 2003, p. 21 ênfases do autor).

Já Fonseca Jr. (2005) propõe que caracterizar a identidade do Brasil é o primeiro passo para entender de que maneira o país define seus padrões de relacionamento internacional. Em suas reflexões, o autor analisa os modelos de inserção internacional do país durante o período da Guerra Fria. Segundo ele, o Brasil articulou diferentes propostas de autoidentificação enquanto ator internacional, sempre dentro do marco ocidental, que evoluíram em função das conjunturas – favoráveis ou não – à realização de seus interesses e da constelação de atores no poder durante o período (Junior, 2005, p. 274). Ou seja, em similaridade com a abordagem de Cervo (2003), propõe-se que a ação externa do país, bem como seu posicionamento no mundo, emerge das crenças que informam os executores da política externa.

O que distingue a abordagem de Fonseca Jr. (2005) é, certamente, sua discussão das matrizes da política externa a partir do conceito de *ocidentalidade*. O Ocidente opera aqui como uma referência simbólica, que implica na aceitação ou rejeição de um conjunto de ideias,

relacionamentos estratégicos e discursos sobre a ordem internacional. Ou seja, entende-se que o Brasil buscou, historicamente, elaborar sua identidade no plano internacional de maneira autônoma, mas sem perder de vista as influências ocidentais que remontam à presença regional desses países desde a colonização. Tais matrizes seriam sempre marcadas, assim, por uma dualidade entre local e global. Isso significa que a elaboração da presença global do Brasil pode ser pensada em termos de um contínuo, marcado tanto por momentos de maior aproximação quanto por períodos de maior afastamento desse marco simbólico.

Assim como Cervo (2003) propõe a ideia de quatro paradigmas, Fonseca Jr. (2005) também busca criar uma tipologia para as diferentes matrizes ocidentais emuladas pelo Brasil. O primeiro modelo foi o “ocidental puro” que correspondeu ao período do governo Dutra. Nesse momento, a identidade do Brasil como ator internacional foi marcada pela adesão à democracia, pelo combate ao comunismo e pela aceitação da liderança dos Estados Unidos nos organismos multilaterais. Já o modelo ocidental “qualificado” marcou os períodos do segundo governo Vargas e do governo Juscelino. A adesão à democracia, bem como a liderança global dos Estados Unidos, permaneceu. Porém, o modelo se qualificou em função de alguns ensaios de autonomia em relação ao Ocidente, seja no campo estratégico (o Brasil não enviou suas tropas para Coreia em 1952), seja no campo econômico (a nacionalização do petróleo e o lançamento da Operação Pan-Americana durante o governo Juscelino). O último modelo seria o ocidental autônomo, que correspondeu a dois períodos importantes – a política externa independente, de Jânio e Goulart, e sua reedição com a política do pragmatismo responsável dos anos 1970. Nessa matriz, o ocidental se caracterizou mais pela defesa da democracia (em 1970, o Brasil vivia sob regime militar), mas a defesa da possibilidade de discordância em relação à liderança ocidental como princípio guia da ação externa brasileira (Junior, 2005).

Ou seja, os modelos de ocidentalidade enfatizados por Fonseca Jr. (2005) trazem duas ênfases que se adicionam àquelas já apresentadas pela interpretação de Cervo (2003). A primeira delas se refere a como o Brasil pensa sua relação com os centros de poder da ordem internacional momento a momento, sobretudo em termos da seu relacionamento com os Estados Unidos ao longo da Guerra Fria. Esse elemento é importante porque amplia a noção de propósito externo, conforme proposto na seção anterior. Ou seja, para além dos papéis e das responsabilidades, toda identidade internacional também se constrói a partir de um conjunto de crenças sobre quem são seus parceiros e como se pensa o relacionamento com os países centrais. A segunda ênfase encontra no elemento da democracia e seu impacto na qualificação das diferentes ocidentalidades emuladas pelo Brasil ao longo do tempo. Esta pesquisa concorda que refletir sobre o lugar desse elemento ideacional como constitutivo do propósito interno da

identidade brasileira é fundamental para entender como o Brasil pensa sua relação com a ordem internacional liberal.

Assim, a partir das elaborações de Cervo (2003) e Fonseca Jr. (2005), proponho que ambos os autores possibilitam reelaborar os estudos das ideias da política externa brasileira sob dois aspectos principais. O primeiro deles é o reconhecimento, embora mais claramente apresentado em Cervo (2003), de um conjunto de ideias que são constitutivas do pensamento externo brasileira ao longo do tempo. As ideias de desenvolvimento e autonomia são os principais elementos articulados na medida em que os autores avançam na análise dos diferentes paradigmas ou modelos de inserção que caracterizam a presença do Brasil no mundo. O segundo deles é a importância da interação entre global e o local. O conceito de ocidentalidade, enfatizado sobretudo por Fonseca Jr. (2005), oferece uma explicação para as diferentes conotações que essas ideias assumem nos modelos de projeção global. Em suma, esses diferentes enquadramentos discursivos só se tornam possíveis na medida em que o Brasil reelabora seu vínculo a esse referencial simbólico, isto é, ao repensar discursivamente seu grau de identificação ou crítica a ele.

Por sua vez, Vigevani e Cepaluni (2011) também são autores que podem ser inseridos dentro da reelaboração proposta acima. Eles argumentam que a ação externa brasileira pode ser interpretada como desdobramento das diferentes formas de entender o conceito de autonomia dentro do pensamento externo brasileiro. A análise dos autores se estende entre o período da Guerra Fria e os dois primeiros mandatos do governo Lula, já nos anos 2000. A autonomia é entendida, segundo eles, como a “[...] a capacidade de um país praticar uma política externa livre de constrangimentos exteriores provocados por países poderosos, como os Estados Unidos” (Vigevani; Cepaluni, 2011, p. 37). Para os autores, a autonomia pode ser alcançada de três maneira diferentes: pela distância, participação e/ou a diversificação. Enquanto a autonomia pela distância se caracteriza pelo isolamento em relação às grandes potências, bem como de suas agendas, na política e nos regimes internacionais. Já a autonomia pela participação se caracteriza pela “[...] aceitação dos valores propagados pelas principais potências internacionais e pela participação em instituições internacionais guiadas por princípios liberais” (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 38).

Por fim, a autonomia pela diversificação é marcada pelo aprofundamento de uma identidade compartilhada entre os países em desenvolvimento, sobretudo em função de problemas sociais compartilhados, e se guiou pelo fortalecimento da articulação Sul-Sul dentro dos regimes internacionais como contraponto ao poder dos países centrais. Ou seja, cada novo entendimento sobre a autonomia traz implicações para como o país pensa seu modelo de

inserção internacional, assim como Cervo (2003) e Fonseca Jr. (2005) destacaram originalmente em suas formulações.

Assim, apesar das diferentes interpretações propostas pelos autores, pode-se dizer que elas partem de uma preocupação de fundo em comum. Primeiro, reconhece-se que a política externa brasileira evolui discursivamente em função da forma como atores políticos articulam um conjunto de ideias em resposta a conjunturas internas e externas. Do ponto de vista do discurso, essas respostas significam que existe um conflito, no campo dos sentidos, sobre como enquadrar esses elementos ideacionais. Em outras palavras, pode-se dizer que a literatura tem buscado explicar tanto esse aspecto de continuidade – as ideias que formam a tradição do pensamento externo brasileiro –, quanto seu aspecto de mudança – os diferentes enquadramentos que essas ideias receberam ao longo do tempo, bem como suas diferentes implicações para a presença do Brasil no mundo.

Nesse sentido, uma das razões para esse aspecto de continuidade seria a centralidade do Itamaraty, enquanto instituição diplomática, no processo de formulação e tomada de decisão em assuntos externos no país (Faria; Pimenta, 2012).¹⁵ Essa tese geral defende que a grande influência da corporação significou que a política externa brasileira, sobretudo a partir dos anos 1960, passou a ser regida por um bloco mais ou menos fixo de ideias, objetivos e estratégias. No entanto, é verdade que a instituição também tem sido marcada por clivagens políticas, que respondem às mudanças políticas internas e externas, o que normalmente gera diferentes interpretações sobre as possibilidades de projeção internacional do país.

Saraiva (2013) argumenta que a abertura da economia e a consolidação da democracia, no final dos anos 1990, abriram espaço para uma renovação das diferentes correntes de pensamento dentro do próprio Itamaraty. Essas correntes possuem um conjunto de visões e crenças divergentes sobre a “[...] dinâmica da ordem internacional, sobre interesses nacionais e sobre a melhor estratégia para se atingir os objetivos de autonomia e crescimento econômico do país” (Saraiva, 2013, p. 65). Cada corrente traz consigo entendimentos, por exemplo, sobre as ideias de autonomia e desenvolvimento e as estratégias necessárias para alcançá-las por meio da ação externa do país no plano internacional. Os *institucionalistas pragmáticos* seriam aqueles que optaram pelo que Vigevani e Cepaluni (2011) identificaram como autonomia pela participação ou estiveram à frente da ideia de Estado normal na definição de Cervo (2003). Defendem, em suma, uma aceitação de valores globais do pós-Guerra Fria enquanto base

¹⁵ Contudo, desde os anos 1990, há um consenso que esse monopólio do Itamaraty vem, paulatinamente, perdendo força em face da maior politização da política externa no contexto democrático do país desde então (Faria; Pimenta, 2012).

simbólica para se redefinir a presença internacional do país naquele momento. Já os *autonomistas* refletem uma identificação com a estratégia de autonomia pela diversificação. Eles defendem uma reforma dinâmica das instituições internacionais que garanta maior espaço de atuação global ao Brasil e buscam “[...] uma aproximação com países emergentes que teriam características comuns com o Brasil” (Saraiva, 2013, p. 66).

Em outras palavras, apesar de marcado por contradições e tensões, o comprometimento do país com certos valores no plano doméstico – liberdades civis, livre mercado, democracia – e com certas práticas da OIL no plano externo – multilateralismo, cooperação – foi o que historicamente vinculou o Brasil à ordem internacional liberal (Casarões; Barros Leal Farias, 2022; Lopes, 2020; Malamud; Rodriguez, 2013). Ao mesmo tempo, as críticas à liderança global dos Estados Unidos e ao livre mercado nos espaços multilaterais têm sido fatores que qualificam a identificação do país em relação à OIL. Propõe-se, assim, que cada momento de redefinição da presença internacional do Brasil tem sido marcado por diferentes interpretações sobre o lugar do liberalismo na identidade do país e sobre seu vínculo simbólico com a OIL. No entanto, essa interpretação depende de compreender a ordem liberal enquanto um campo de possibilidades discursivas. Na próxima subseção, busca-se defender tal definição, bem como definir os conceitos de discurso crítico e de lealdade em relação à OIL.

1.2.2 Política externa brasileira e a ordem internacional como campo discursivo: entre crítica e lealdade

Durante grande parte do século XX, pode-se dizer que a OIL foi uma ordem que existiu dentro do bloco ocidental e estruturou as relações entre as democracias industrializadas desde os anos 1940 (Chia, 2022; Lake; Martin; Risse, 2021). Por sua vez, foi o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que abriu caminho para a expansão de fato global dos imaginários da OIL para além das fronteiras ocidentais (Chia, 2022). Como pontua Chia (2022, p. 6), tal processo ocorre por meio dos três pilares fundamentais da ordenação internacional liberal, que serão utilizados como categorias a serem mapeadas e rastreadas nos discursos brasileiros. Dessa forma, tais pilares são: (i) político, associado à difusão e legitimidade sem paralelos das normas dos direitos humanos e da democracia; (ii) econômico, associado com a difusão das práticas de liberalização econômica e de livre mercado; (iii) e intergovernamental, associado com o ordenamento de regimes e instituições internacionais em linhas liberais.

No entanto, um aspecto que chama atenção é que os autores analisados na seção anterior tendem a não explicitar ou problematizar a ordem internacional liberal e sua relação com a evolução das ideias que dão sentido à PEB. O fato é que, normalmente, a natureza da ordem internacional – as ideias e/ou ideologias que formam seu tecido ideacional e normativo – não é propriamente problematizada como um aspecto importante para se analisar a constituição dessas ideias. Fonseca Jr. (2005), dentre os autores analisados, talvez seja aquele que mais claramente reconhece que a ordem internacional oferece diferentes estruturas de oportunidades aos países em termos simbólicos¹⁶, isto é, que abrem espaço ou constroem quais ideias os Estados podem articular na tentativa de legitimar seus entendimentos e suas identidades como atores internacionais. No entanto, o foco da sua reflexão não se encontra em entender como os discursos do Brasil em relação à ordem internacional evoluíram e suas implicações para as matrizes de ocidentalidade recriadas pelo país ao longo do tempo.¹⁷ Já Vigevani e Cepaluni (2011) reconhecem essa dinâmica como importante apenas para o entendimento da autonomia pela participação, mas falham em reconhecer que as outras estratégias também dependem de um entendimento sobre qual o lugar dos valores globais dentro do modelo vigente de inserção internacional brasileiro.

Maia e Taylor (2015), assim como Casarões e Barros (2022), parecem nos oferecer um caminho possível para se pensar a relação entre a política externa e a ordem internacional liberal como campo discursivo. Assim como Cervo (2003) e Fonseca Jr. (2005) reconhecem, Maia e Taylor (2015) argumentam que o liberalismo tem sido um elemento ideacional importante nos modelos de inserção brasileiro desde a independência até os dias atuais. Porém, o peso do liberalismo dentro dessas diferentes matrizes tem sido moderado em função da emergência de um pensamento crítico em relação aos valores ideacionais globais. Ou seja, conforme argumentam,

As elites e os formuladores de políticas brasileiros não aceitam a ordem liberal global incondicionalmente e, ao avaliar as regras explícitas e implícitas de comportamento

¹⁶ Inicialmente utilizada para se pensar a relação entre movimentos sociais e Estados, em termos do contextos informal e formal que reprimem ou possibilitam a ação dos primeiros vis-à-vis os últimos (McAdam; Tarrow; Tilly, 2009, p. 26). De maneira similar, os Estados também enfrentam diferentes constrangimentos – institucionais, materiais e/ou ideacional – que limitam suas possibilidades de ação no ambiente internacional.

¹⁷ Uma razão disso pode ser o uso dos alinhamentos estratégicos de um país como principal indicador para como o Brasil pensa sua relação com a ordenamento internacional. No entanto, essa relação também precisa ser pensada em termos da relação entre o contexto normativo internacional e a identidade do país ao longo do tempo. Argumenta-se, aqui, que esses relacionamentos apenas ganham sentido em função da interação entre esses dois elementos.

dos atores dentro dessa ordem, frequentemente enfatizam normas ligeiramente diferentes e priorizam normas de forma diferente das potências dominantes.¹⁸

Isso significou que o Brasil tem sido um exemplo importante de *norm localization*, ou regionalização de normas.¹⁹ Ou seja, o processo a partir do “[...] qual atores locais avaliam ideias externas sobre a ordem mundial e as reconstituem com base em suas próprias experiências passadas” (Maia; Taylor, 2015, p. 36, tradução do autor). Nesse sentido, se o momento imediatamente posterior à Independência é fundamental para a relevância que o liberalismo adquiriria como parte do pensamento político brasileiro no geral, um outro corpo de ideias surgiria pouco tempo depois, em reação às falhas da implementação do liberalismo como base para a realização do projeto nacional. Conforme recordam Maia e Taylor (2015), assim como ressalta Cervo (2003), o surgimento do *desenvolvimentismo* enquanto prática e pensamento seria uma das principais críticas, que defende, em suma, que o Estado tem um papel fundamental na modernização e organização da sociedade nacional, bem como no avanço dos interesses nacionais no plano internacional.

A força por trás da ideia do papel do Estado significou, por sua vez, que o liberalismo sempre enfrentou desafios à sua realização plena no Brasil. Ao lado disso, Maia e Taylor (2015, p. 49) e Casarões e Barros (2022) relembram que a consolidação, sobretudo a partir dos anos 1930, do ideal de autonomia significou que a identidade do país como ator internacional implicou em uma distância estratégica em relação às grandes potências e aos seus modelos político-econômicos, bem como uma crítica à legitimidade dos arranjos institucionais da ordem internacional em função do reconhecimento da condição periférica brasileira. Novamente o padrão de regionalização de normas se fez presente, já que nunca foi um afastamento total, conforme relembra Fonseca Jr. (2005), que defende a continuidade da ocidentalidade como aspecto sempre presente nos momentos de elaboração da identidade internacional do Brasil. No pós-Guerra Fria, esse padrão crítico certamente permaneceu e ganhou novos contornos, seja pela renovação da identidade do Brasil como país em desenvolvimento, seja pela priorização da relações com o Sul Global, especialmente durante os dois primeiros governos Lula (2003-2010) (Maia; Taylor, 2015).

¹⁸ Brazilian elites and policymakers do not accept the global liberal order unquestioningly, and in evaluating the explicit and implicit rules of behavior of actors within that order, frequently emphasize slightly different norms and prioritize norms differently than the dominant powers.

¹⁹ Preferiu-se aqui traduzir a ideia de *localization* para regionalização porque acredita-se que essa tradução transmita com maior clareza a ideia de reinterpretação de normas por atores locais. Além disso, esse termo é utilizado na literatura por outros autores, em referência tanto a processos locais (nacionais) ou regionais propriamente ditos (Acharya, 2004).

Já Casarões e Barros (2022) exploram como a política externa, sob o governo Bolsonaro, articulou-se em termos de uma rejeição da ordem internacional liberal. Casarões e Farias (2022) argumentam que o governo Bolsonaro buscou reimaginar a identidade e os papéis que o Brasil assume no plano externo. Esse movimento foi feito em tensionamento com os pilares principais da ordem internacional liberal. Para os autores, a política externa do período foi caracterizada por três elementos principais: nacionalismo religioso, anticomunismo e antiglobalismo. O primeiro elemento se remete diretamente ao nativismo característico das direitas radicais.²⁰ No caso brasileiro, o nacionalismo ganha novos contornos em função da sua conotação religiosa. Nação, na prática política do governo Bolsonaro, passou a ser associada intimamente com uma filiação histórica do Brasil com a religião cristã. O anticomunismo se reflete principalmente na forma como o país passou a pensar seu relacionamento com parceiros históricos, seja na América do Sul, seja com países do Norte Global. A vocação universalista da política externa brasileira foi substituída pela defesa do relacionamento com países que normalmente eram liderados por líderes de direita radical (como Estados Unidos, Hungria, Índia etc.).

Já o antiglobalismo significou uma crítica aos diferentes mecanismos de cooperação e de espaços multilaterais que, desde o fim da ditadura militar, tornaram-se parte fundamental da estratégia externa brasileira, sobretudo considerando sua posição de poder vis-à-vis as grandes potências (Casarões; Barros Leal Farias, 2022). Ou seja, na leitura desses autores, a identificação positiva com alguns elementos da OIL não impediu que o país também operasse como um empreendedor de mudanças dessas noções globais, sobretudo nas áreas do multilateralismo e no relacionamento estratégico com as grandes potências. Esses elementos têm ressignificado sua relação com a OIL, bem como com sua própria identidade internacional.

Assim, no que se refere à formação discursiva da política externa brasileira, é possível dizer que, ao longo dos últimos 30 anos da Nova República, *essa interação tem sido renovada por novos enquadramentos e ênfases – e, em certos casos, a partir da introdução de novas ideias – como reflexo das respostas do Brasil às mudanças no ambiente internacional e pela forma como ele lida com os valores ideacionais prevaletentes dentro da ordem internacional liberal*. A ordem internacional liberal opera enquanto um campo discursivo no qual o Brasil, a partir da articulação das suas tradições locais, busca reenquadrar valores globais predominantes

²⁰ O nativismo pode ser entendido enquanto uma ideologia política que defende que Estados devem ser formados exclusivamente por membros de um grupo nativo (a “nação”) e que elementos não-nativos (grupos ou ideias) são considerados ameaças à essa unidade. Vale acrescentar que essa dinâmica de alteridade pode ter como base argumentos religiosos ou culturais (Mudde, 2007).

que definem os limites de legitimidade da ação dos Estados a partir da lógica comunicativa enfatizada pela pesquisa.

Portanto, apesar de também ser um termo fortemente contestado e polissêmico, pode-se dizer que o liberalismo se estabelece como uma ideia dominante a partir da qual os países centrais historicamente reivindicaram sua posição de superioridade (Bettiza; Bolton; Lewis, 2023; Chia, 2022). Contudo, as ideias que constituem as ordens internacionais não são apenas ditadas pelos que ocupam posições com maior poder simbólico. No fim, as ideias dominantes estão sempre sendo interpretadas, manipuladas e contestadas pelos Estados considerando as diferentes posições que eles ocupam dentro da ordem internacional (Bettiza; Bolton; Lewis, 2023). Propõe-se, assim, que a OIL seja um construto analítico importante (Bettiza; Bolton; Lewis, 2023) por estabelecer tanto os termos do consenso quanto da contestação de suas práticas e valores entre os Estados.

Nesse sentido, a pesquisa busca entender essas diferentes interpretações a partir das contribuições de Kentikelenis e Voeten (2021) para pensar os desafios à legitimidade da ordem internacional liberal colocados pelos Estados ao longo do tempo. Os autores partem da ideia de que ordens sociais são duradouras em função da sua legitimidade, isto é, quando os atores participantes compartilham da crença de que suas práticas e valores são defensáveis e buscam vincular tais valores, em alguma medida, às suas identidades e discursos. Momentos de crise normalmente precedem ou ampliam, por sua vez, discursos e atitudes que colocam em jogo justamente a legitimidade desses arranjos sociais, no caso, da ordem internacional propriamente dita. Em outras palavras, parece existir uma relação entre a forma como os países elaboram sua presença internacional e os níveis de identificação (positiva ou negativa) em relação aos valores da ordem na qual eles estão inseridos.

Posições mais reformistas ou anti-hegemonônicas normalmente estão, nesses termos, vinculadas a Estados que se relacionam criticamente com a ordem prevalecente, bem como com os valores desta. A pesquisa, portanto, adota as dimensões propostas por Kentikelenis e Voeten (2021) para entender como o Brasil pensa sua relação com a ordem internacional liberal a partir do seu discurso externo. Os autores propõem que os padrões de adesão e contestação à ordem podem ser pensados por meio das categorias de *Exit*, *Voice* e *Loyalty*. Essas categorias refletem os diferentes discursos que são legitimados pelas elites políticas, as quais traduzem suas disposições em relação à ordem internacional. Contudo, não são categorias mutuamente excludentes. Na primeira categoria, *Exit* reúne Estados que buscam deixar de ser participantes da ordem, a partir de discursos que questionam sua legitimidade e sua universalidade. Cabe ressaltar que efetivamente abandonar a ordem pode não ser uma opção, uma vez que os custos

materiais e simbólicos envolvidos no abandono desses arranjos podem não estar ao alcance de determinados países, especialmente aqueles periféricos. Porém, os Estados normalmente expressam retoricamente seus desejos de deixar de participar dos arranjos da OIL como forma de redirecionar o rumo da agenda internacional (Kentikelenis; Voeten, 2021).

Por sua vez, *Voice* inclui a vocalização das críticas dos Estados à ordem, seja por meio de discursos que articulam propostas de reformas da ordem ou mesmo discursos que desafiam os pilares da OIL em si. Ou seja, existem dois tipos de críticos à ordem internacional liberal: os contestadores, que questionam a validade de certos valores, e os reformistas, que buscam apoio para mudanças que normalmente aprofundem a aplicação de certos valores tidos como não realizados de fato nos arranjos realmente existentes. Já a categoria de lealdade pode expressar tanto endosso da ordem em si, por meio de discursos de defesa de seus valores ou reforçando a necessidade de se obedecer a suas regras, ou também por reconhecimento da cooperação ou participação do país dentro da ordem (Kentikelenis, Voeten, 2021). São categorias que serão utilizadas, portanto, para qualificar a evolução do engajamento do Brasil com a OIL, identificada a partir dos seus discursos externos.

Quadro 1: Organização das tipologias trabalhadas na revisão bibliográfica sobre paradigmas da PEB à luz das categorias de Kentikelenis e Voeten (2021)

	Tipologias	Propósito interno	Propósito externo
Interação com global pela lealdade	Paradigma liberal-conservador	Cidadania liberal mínima restrita a grupos com poder econômico Escravidão	Diplomacia da agroexportação, relação assimétrica com países centrais
	Paradigma normal	Democracia procedimental Políticas econômica neoliberais	Abertura econômica, participação em espaços liberais em condição de assimetria de poder
	Ocidentalidade “pura”	Democracia Supressão de movimentos comunistas	Alinhamento automático com Estados Unidos
	Autonomia pela participação	Democracia Políticas econômicas neoliberais	Aceitação das tendências e valores globais Visão institucionalista sobre ordem global
Interação com global pela crítica	Paradigma desenvolvimentista	Pêndulo entre democracia e autoritarismo Estado forte e interventor	Autonomia decisória frente países centrais Política independente/pragmatismo
	Paradigma logístico	Democracia	Autonomia decisória

		Políticas de combate à pobreza	
	Ocidentalidade “qualificada”	Democracia	Momentos de discordância com liderança do bloco ocidental
	Ocidentalidade autônoma	Pêndulo entre democracia e autoritarismo	Autonomia decisória frente à liderança do bloco ocidental
	Autonomia pela diversificação	Democracia	Autonomia decisória Ampliação dos parceiros e criação de novos espaços de cooperação
Interação com global pela rejeição	Autoimagem soberanista e anti-globalista	Relação problemática com democracia (direitos e eleições) Nativismo	Rejeição do multilateralismo liberal
	Autonomia pela distância	Pêndulo entre democracia e autoritarismo	Rejeição do multilateralismo liberal

Fonte: elaborado pelo autor.

Legenda:

	Cervo (2003)
	Fonseca Jr. (2005)
	Vigevani e Cepaluni (2011)
	Casarões e Barros (2022)

O **Quadro 1** acima não tem o objetivo de ser exaustivo, isto é, cobrir todos os períodos da política externa durante a Nova República. No entanto, à luz das categorias discutidas por Kentikelenis e Voeten (2021), ele reorganiza o debate sobre o conjunto de ideias que marcam a política externa com base em um elemento principal – a relação entre o Brasil (realidade local) e a dimensão ideacional da ordem internacional (realidade global). Em outras palavras, é possível perceber que, mesmo que não seja o foco principal, cada classificação revisada nos parágrafos acima traz, em segundo plano, um determinado entendimento de como o Brasil responde discursivamente à ordem internacional liberal – seja pela crítica, lealdade ou rejeição completa ou parcial dessa ordem.

Assim, o objetivo foi defender a validade de se estudar a relação entre a política externa brasileira e a ordem internacional a partir de uma abordagem ideacional. Espera-se ter demonstrado essa validade para o caso brasileiro. A próxima seção busca organizar uma síntese das discussões feitas até aqui, a fim de deixar mais clara a relação entre as categorias expostas na **seção 1.1** e o objeto de estudo delimitado na presente seção. Defende-se, assim, que a costura entre os diferentes debates teóricos e analíticos permite delinear novas maneiras de se refletir sobre o Brasil na ordem internacional contemporânea.

1.3 Caminhos e conceitos para pensar o Brasil na OIL: resumindo possibilidades teóricas-analíticas

O objeto de estudo da presente pesquisa consiste na reflexão sobre a postura do Brasil em relação à ordem internacional liberal, a partir da análise de conteúdo das ideias presentes em seus discursos de abertura da Assembleia Geral da ONU. O objetivo é entender como o país adapta, rejeita ou incorpora as ideias liberais na formação discursiva de sua política externa, tendo em vista a articulação de discursos críticos ou não em relação à ordem internacional contemporânea. Nesse sentido, trabalha-se com a premissa de que os Estados estão inseridos em um espaço social, no qual eles compartilham um conjunto de valores, normas e regras – a ordem internacional (Buzan, 2004; Mesquita, 2016). A forma como os Estados elaboram e legitimam seu *status* no plano global depende das ideias prevalecentes nesse espaço (Fabry, 2020; Lubbock, 2020; Schulz, 2017). A ordem internacional se ergue, portanto, com base em um conjunto de ideias hegemônicas, que distribuem desigualmente a capacidade dos atores para elaborar e repensar suas identidades dentro dela.

Partindo das contribuições do institucionalismo discursivo, os Estados são pensados como atores sencientes, que geram e deliberam suas ideias por meio de interações discursivas que levam à ação coletiva (Perissinotto; Stumm, 2017; Schmidt, 2010). Nesse sentido, esse processo de interação sedimenta, ao longo do tempo, estruturas de sentidos que constituem o contexto no qual tais atores interagem e se inserem (isto é, são externas aos agentes), bem como a forma como eles pensam sua posição nesse espaço (isto é, são internas aos agentes). No entanto, entende-se esse processo a partir de uma lógica comunicativa e reflexiva, isto é, os Estados também podem reelaborar e introduzir novos sentidos às estruturas de significado prevalentes. Desse modo, toda ordem carrega consigo um conjunto de valores que define quem são seus participantes e quais são os padrões de conduta considerados legítimos.

A reprodução desses princípios de legitimidade é fruto da interação entre os princípios de legitimidade – estruturas de sentido que definem quais atores contam como legítimos – e as estratégias de legitimação empregadas pelos Estados – que traduzem a forma como os Estados buscam vincular suas identidades a padrões prevalecentes de legitimidade. Essa interação é o que Clark (2005) entende como *prática de legitimidade* e descreve a dinâmica de legitimação da ação comunicativa dos Estados diante de um contexto que opera como um campo de possibilidades discursivas. Ou seja, os Estados enfrentam uma luta, no campo dos sentidos, sobre como enquadrar simbolicamente suas autoimagens enquanto tais vis-à-vis o contexto em que se encontram inseridos.

O propósito é analisar, portanto, o conteúdo dos discursos de política externa que articula esse conjunto de ideias – definidas aqui como estruturas discursivas²¹ – e que dão sentido e legitimam as posturas e as identidades assumidas pelos Estados. De maneira específica, o foco está nos discursos coordenativos, isto é, nos discursos daqueles atores que se encontram inseridos dentro de posições institucionais relevantes que lhes conferem capacidade para elaborar, criar e legitimar escolhas de políticas e ideias programáticas – notadamente os ministros das Relações Exteriores e os presidentes brasileiros. Nesse sentido, são atores cujos discursos dizem respeito sobre à legitimidade do propósito interno de seus Estados (relação entre o Estado e sua sociedade doméstica, definida em termos do regime político legitimado), bem como do propósito externo (relação entre o Estado e seus pares dentro da ordem internacional, definido em termos dos papéis e das ideias associadas a eles, que esse ator entende assumir no plano global).

Quadro 2: Resumo das principais discussões teóricas do capítulo

<i>Categorias</i>	<i>Definição</i>	<i>Problematização</i>
<i>Ordem internacional liberal</i>	Contexto institucional onde se inserem os Estados. Suas ideias definem os temas de legitimidade sobre quem pode participar e quais são as condutas legítimas dentro desse espaço social. Evolui a partir das dinâmicas de consenso e contestação de seus valores por parte de seus atores – ou seja, os Estados	Ideias liberais como contexto ideacional internacional
<i>Política externa</i>	Política externa entendida em termos de uma prática discursiva. A ação externa dos Estados concebida, portanto, desde uma lógica comunicativa. Foco tanto no conteúdo substantivo das ideias reproduzidas pelos Estados, bem como no processo interativo discursivo a partir do qual estruturas de sentido se sedimentam ao longo do tempo	Reprodução discursiva das ideias e das identidades dos Estados como atores internacionais
<i>Identidade internacional</i>	Entendimento sobre <i>Self</i> estatal mantidos pelas elites políticas e elaborado discursivamente por meio do conflito sobre valores e ideias. Eles oferecem as leituras sobre os interesses nacionais e os objetivos políticos de um país no plano externo em determinado período	Propósito externo e interno projetados no plano internacional
<i>Prática de legitimidade</i>	Espaço político criado a partir da interação entre as normas internacionais e as estratégias de legitimação dos Estados no ambiente internacional. O ambiente internacional se ergue a partir de ideias	Enquadramentos dados às ideias-chave da política externa

²¹ Tendências temático-discursivas presentes nos proferimentos das lideranças políticas.

predominantes, ao passo que os Estados buscam assimilar, ressignificar ou criticar tais valores em função da trajetória e de suas tradições ideacionais locais

Fonte: elaborado pelo autor.

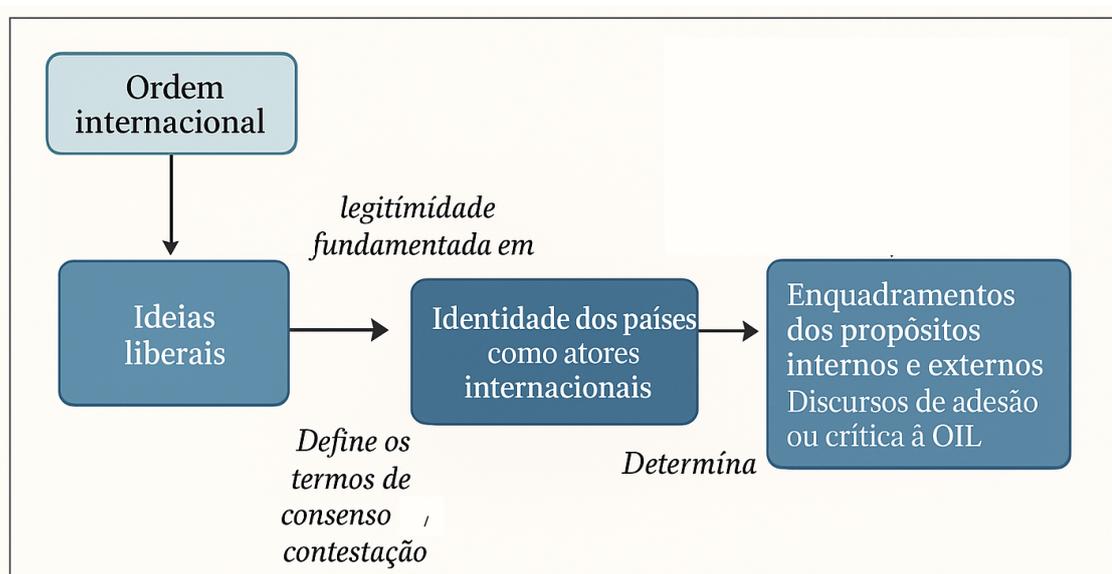
A política externa brasileira tem sido marcada por algumas ideias principais, como autonomia, desenvolvimento e, em certos momentos, a própria ideia de democracia. Como foi discutido na **seção 1.2**, recentemente alguns trabalhos buscaram inserir a evolução dessas ideias dentro de reflexões que questionam a relação do país com a ordem internacional liberal. O foco da pesquisa é mais especificamente o período que corresponde à Nova República. Nesse sentido, trata-se de um momento certamente ambíguo para as ideias liberais no plano internacional: ao mesmo tempo que elas têm sido fortemente criticadas e alvo de diferentes desafios (seja no plano da democracia, seja no plano da economia), elas continuam tendo um grande peso dentro do tecido ideacional internacional (Allan; Vucetic; Hopf, 2018; Hobson, 2015). Isto é, elas continuam sendo um importante horizonte simbólico a partir do qual os Estados buscam pensar suas identidades como atores internacionais na contemporaneidade.

Historicamente, a proximidade geográfica e simbólica em relação aos modelos político-econômicos ocidentais influenciou significativamente as identidades políticas assumidas pelo Brasil. Em outras palavras, as tensões entre as ideias liberais e as tradições críticas locais ao liberalismo globalmente imaginado têm tido um grande papel na forma como o país pensa sua posição dentro da política internacional. Argumento, portanto, que as ideias-chave do **pensamento político externo brasileiro**, como autonomia, desenvolvimento, multilateralismo etc., bem como os distintos enquadramentos que elas ganharam conforme a conjuntura, refletem o lugar dado, pelos atores políticos, às ideias liberais na identidade política, sejam em termos de uma rejeição da vinculação com esses ideais, seja em termos de uma aceitação (moderada ou não) de algum tipo de vinculação. Esses discursos refletem, por sua vez, diferentes padrões discursivos de crítica ou lealdade aos valores prevaletentes dentro da OIL e à própria ordem internacional propriamente dita.

Com isso em mente, a análise do conteúdo dos discursos será realizada a partir de duas perspectivas. A primeira buscará entender quais são as ideias que o Brasil atrela aos propósitos enquanto Estado na política internacional. Ou seja, pretende-se classificar os textos a fim de entender como o Brasil constrói sua identidade internacional conforme definida no presente capítulo. Isso permitirá entender como o Brasil lida com as ideias liberais nessa construção simbólica, buscando entender a presença ou ausência desses elementos. A segunda perspectiva

tem como objetivo entender os padrões de crítica ou de lealdade do país em relação à ordem internacional em seus discursos. Isto é, busca-se identificar como o Brasil discursa sobre a ordem/ambiente internacional e sua relação com ele. De forma geral, espera-se que os períodos de maior identificação com as ideias liberais estejam associados à maior relevância de discursos de lealdade em relação à OIL.²² Na **Figura 2** abaixo, propõe-se uma visualização dessa dinâmica de projeção internacional a partir da dinâmica de legitimação das identidades políticas do Brasil dentro da OIL.

Figura 2: Representação da interação entre a identidade internacional e a ordem internacional liberal



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, defendo, neste trabalho, que o Brasil, durante a Nova República, tem sido marcado por uma sobreposição de discursos de lealdade e de *voice* (críticas) à OIL, na medida que o regime democrático do país tomava novos contornos e repensava suas responsabilidades internacionais. Esse período é marcado por grandes mudanças, seja no plano interno brasileiro, seja em termos da ordem internacional. Essa relação pode ser caracterizada por certa dualidade, na qual a identificação positiva com o ideário liberal foi acompanhada por um padrão de discurso crítico a aspectos desiguais identificados na ordem internacional liberal. A principal contribuição teórica da pesquisa, portanto, encontra-se em buscar explicitar essa dinâmica, sobretudo porque, como argumenta Tom (2018), autores dentro das Relações Internacionais e

²² A delimitação das categorias, bem como as etapas para a classificação dos discursos, será discutida com mais profundidade no próximo capítulo, de natureza propriamente metodológica.

da Ciência Política têm falhado em reconhecer a importância da interação entre a natureza liberal da ordem internacional e a evolução das ideias que legitimam a posição no mundo de países periféricos, como o caso do Brasil.

Por sua vez, a contribuição empírica da pesquisa pode ser pensada em dois sentidos. De um lado, a pesquisa busca refletir sobre a política externa brasileira a partir de uma abordagem discursiva e ideacional. Nesse sentido, o foco está em explorar, em profundidade, as ideias que formam o corpo do pensamento externo brasileiro, por meio da análise dos discursos externos do país, a fim de entender como se constitui simbolicamente a presença do Brasil na política internacional e como esse processo evoluiu nos últimos 30 anos. Essa análise traz uma contribuição principalmente aos estudos que têm como foco entender as inflexões históricas desse pensamento e seus reflexos para a própria elaboração e implementação da PEB, oferecendo novos elementos para esta reflexão. Essa nova perspectiva não pode ser deixada de lado, já que significa reconsiderar um elemento fundamental para as discussões da própria relações internacionais contemporâneas – a ordem internacional liberal e como países do Sul e do Norte Globais a ela se vinculam. Espera-se que a análise empírica consiga demonstrar a validade dos argumentos avançados ao longo deste capítulo, abrindo espaços para pesquisas futuras a partir da exploração de outros tipos de discursos ou expandindo o presente recorte temporal.

De outro lado, a pesquisa também adota uma perspectiva quantitativa para análise de conteúdo dos discursos externos do Brasil. Conforme será discutido no capítulo metodológico a seguir, a presente pesquisa segue o caminho de outras pesquisas, que também adotam uma abordagem multimétodos para gerar inferências descritivas a partir da análise de um corpus formado por material textual. Espera-se, também, que os caminhos metodológicos, explorados no próximo capítulo, sirvam de inspiração para que outras pesquisas possam estudar e abordar o objetivo de estudo aqui delimitado. Com isso em mente, o Capítulo 2 busca, assim, ancorar metodologicamente as discussões teóricas feitas até aqui. Primeiro, busco recorrer à literatura de política externa a fim de entender os caminhos analíticos mais comuns para análise das ideias e do pensamento externo brasileiro para, então, propor o conjunto de técnicas e refinar as categorias que serão aplicadas na análise dos discursos do Brasil na abertura dos trabalhos anuais da Assembleia Geral da ONU.

2 NOTAS METODOLÓGICAS: mineração textual e os discursos externos do Brasil na ONU

Nesta pesquisa, busco descrever e analisar um fenômeno em específico – a postura do Brasil e ideias associadas a ela em relação à OIL – em termos dos contextos, sentidos e atores que o constituem. Nesse sentido, a pesquisa adotou a análise de conteúdo como estratégia metodológica principal para interpretar os padrões discursivos da política externa brasileira durante a Nova República (1985-2024), a partir de uma abordagem combinada de técnicas de análise. O período conhecido como Nova República se torna um recorte importante tanto do ponto de vista doméstico, quanto do ponto de vista global. Domesticamente, esse período consiste no mais duradouro da sinuosa experiência do Brasil com a democracia. Isso significa que a consolidação e a rotineirização da transição de poder entre governos, durante os últimos 30 anos, abrem diferentes possibilidades para entender como as elites políticas buscaram reimaginar a posição do país no palco internacional.

Em termos globais, a ordem internacional liberal também atravessa importantes mudanças durante o período, desde o otimismo liberal após a dissolução da União Soviética até momentos de instabilidades, como a crise financeira global de 2008 e a ascensão de líderes e movimentos de direita radical no seio das grandes potências (a eleição de Donald Trump, por exemplo). Assim, as análises aqui cobrem os anos entre 1985 e 2024 e buscam entender as tensões entre as tradições discursivas da política externa brasileira e os pilares da OIL que tiveram sua legitimidade contestadas em diferentes momentos ao longo do período.

Com isso em mente, o presente capítulo se divide em duas partes principais. Na **seção 2.1**, a pesquisa justifica a escolha da análise de conteúdo como estratégia de análise em termos da sua aderência ao objeto de estudo em tela. Além de definir a análise de conteúdo como método, a pesquisa discute os limites e as possibilidades do uso da abordagem no estudo da política externa brasileira, retomando estudos pregressos que também adotaram o mesmo caminho metodológico. A partir disso, a pesquisa discute as contribuições que a combinação da análise textual tanto automatizadas (*texto como dado*) quanto manual (*texto como texto*) pode trazer para o estudo de fenômenos políticos a partir de uma perspectiva ideacional.

Já na **seção 2.2**, o trabalho se debruça sobre a validação das regras e das categorias utilizadas na sistematização e produção da análise dos discursos do Brasil na Abertura da Assembleia Geral da ONU ao longo da Nova República. Busca-se justificar a escolha desse conjunto de discursos como *corpus* principal de análise, bem como tornar público as regras de validação das análises feitas a partir dele. Em primeiro lugar, discute-se, em detalhe, as

categorias utilizadas na categorização manual dos textos selecionados, retomando a discussão iniciada no **Capítulo 1** e a hipótese de trabalho. Em segundo lugar, as técnicas automatizadas também são apresentadas e justificadas em função dos objetivos de pesquisa, com especial atenção para uma discussão sobre as etapas de pré-processamento dos textos e o resultado esperado para cada técnica aplicada. Espera-se que as presentes notas não apenas deixem mais claro o objeto de estudo sob investigação, como também possam esclarecer a validade interna e a replicabilidade da pesquisa.

2.1 Texto como dado e texto como texto: a análise de conteúdo automatizada e o campo da política externa brasileira

A análise de comunicações e discursos emitidos por representantes políticos tem sido amplamente empregada dentro da Ciência Política de modo geral (Arellano; Izumi; Martínez N., 2025; Izumi; Medeiros, 2021; Moreira, 2020) e no campo de estudo da política externa brasileira de maneira mais específica (Ben, 2023; Meunier; Medeiros, 2013; Rocha, 2017; Rocha; Albuquerque; Medeiros, 2018; Rocha; Assis, 2021; Silva; Ribeiro; Carvalho, 2015; Vilela; Neiva, 2011). Em comum, são trabalhos que reconhecem a linguagem como elemento fundamental para compreensão do comportamento político. Em outras palavras, a linguagem é tratada como a principal forma por meio da qual os atores expressam suas posições políticas, especialmente a partir da articulação de um conjunto de ideias ou crenças que se sedimentam na forma de discursos (Izumi; Medeiros, 2021). Nesse contexto, a análise de conteúdo (AC) se torna um método fortemente aderente aos propósitos de pesquisas que buscam entender os sentidos envolvidos nas comunicações emitidas por atores em diferentes configurações, especialmente aquelas de natureza política.

Bardin (2011, p. 19–27) comenta que a análise de conteúdo é, essencialmente, um instrumento para análise de comunicações. Não se abandona a postura interpretativa, mas esta passa a ser sustentada por processos de validação, que devem guiar desde o processo de seleção dos materiais a serem analisados (etapa de pré-análise), a forma como serão analisados (etapa de classificação) até quais conclusões são possíveis ou não dentro do desenho de pesquisa traçado e executado ao longo da pesquisa (Bardin, 2011).²³ De modo geral, a aplicação da AC

²³ O objetivo desta discussão não é oferecer um panorama histórico da análise de conteúdo ou mesmo realizar uma revisão extensa de todos os debates envolvidos sobre como a técnica evoluiu e tem sido aplicada. Para isso, temos o livro da própria Bardin (2011), bem como o manual de Sampaio (2021), que faz uma revisão sistemática de como a análise de conteúdo foi teorizada e aplicada em diferentes áreas da ciência brasileira.

nas ciências sociais se desenrolou tendo em conta dois debates importantes. O primeiro diz respeito à natureza qualitativa ou quantitativa da análise de conteúdo (Bardin, 2011).²⁴ O segundo diz respeito exatamente aos procedimentos ou etapas devem ser seguidos a fim de garantir a validade e a replicabilidade das pesquisas que tomam a análise de conteúdo como estratégia principal para sistematização e geração de seus dados (Sampaio, 2021).

O primeiro é um ponto de divergência que acompanha a evolução da AC desde seu início. Bardin (2011, p. 26–27) comenta que os debates sobre como entender a análise de conteúdo em termos de uma abordagem qualitativa ou quantitativa se baseiam em dois entendimentos distintos sobre a finalidade do próprio método:

“[...] [na] análise quantitativa, o que serve de informação é a *frequência* com que surgem certas características do conteúdo. Na análise qualitativa é a presença ou a ausência de uma característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomada em consideração” (Bardin, 2011, p. 26-27).

Carlomagno e Rocha (2016, p. 175) defendem que o objetivo principal da análise de conteúdo é o de “[...] classificar e categorizar qualquer tipo de conteúdo, reduzindo suas características a elementos-chave”. De maneira similar, Bardin (2011) defende que o foco da análise de conteúdo é a inferência, seja ela ancorada em indicadores quantitativos ou qualitativos (ou combinados). O propósito geral seria, segundo a autora, descrever sistematicamente o conteúdo das mensagens, a fim de inferir informações sobre o emissor da mensagem ou do seu meio à luz das condições políticas, econômicas, sociais e simbólicas de produção dessas comunicações. Isso pode ser alcançado seja por meio de indicadores quantitativos ou não. Para Carlomagno e Rocha (2016), no entanto, a análise de conteúdo é essencialmente quantitativa. Os autores argumentam que caracterizar um método como quantitativo depende da forma como os dados são trabalhados e sistematizados. Na análise de conteúdo, o foco seria quantificar as categorias a partir do processo de análise sistemática do conteúdo presente em diferentes tipos de texto, o que justifica o entendimento da AC enquanto um método de natureza quantitativa.

Sampaio (2021) também tenta lidar com as divergências sobre como enquadrar a análise de conteúdo qualitativa ou quantitativamente. Para o autor (2021, p. 17), a análise de conteúdo

²⁴ Entende-se uma abordagem quantitativa como aquela que se baseia na coleta e análise de dados numéricos, utilizando métodos estatísticos para identificar padrões, relações e tendências. Já uma abordagem qualitativa se define pela interpretação de fenômenos a partir de dados descritivos, como entrevistas, observações e documentos, buscando compreender significados, contextos e subjetividades.

pode ser entendida como uma técnica de pesquisa que, baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos, busca criar inferências válidas sobre conteúdos textuais, verbais ou visuais. Seu objetivo é, portanto, *descrever*, *quantificar* ou *interpretar* certo fenômeno em termos dos seus significados, intenções, consequências ou contextos. Ou seja, a definição de Sampaio (2021) engloba o aspecto quantitativo enfatizado por Carlomagno e Rocha (2016), assim como preserva uma característica importante da definição de Bardin (2011), que reconhecia que a AC também pode produzir inferências descritivas a partir de indicadores qualitativos.

Em outras palavras, a análise de conteúdo admite a existência de *diferentes* procedimentos de sistematização e produção de dados que tenham como objetivo o de produzir inferências descritivas válidas sobre o objeto de estudo, partindo da análise de conteúdos textuais, visuais e afins. O reconhecimento dessa possibilidade, bem como o da existência de diferentes critérios de validação, traz consigo a necessidade de entender que há diferentes *tipos* de análise de conteúdo. Esses tipos se sustentam, por sua vez, em diferentes procedimentos de sistematização que se distinguem em função tanto da forma de obtenção quanto da natureza dos dados gerados.²⁵

Quando propõem pensar as abordagens de *texto como texto* e *texto como dado* enquanto um contínuo, Moreira, Pires e Medeiros (2022) parecem apontar justamente para esse ponto. As abordagens de *texto como texto* normalmente são abordagens qualitativas que se valem da interpretação direta do conteúdo dos textos. Conforme elas se aproximam do polo de *texto como dado*, as análises deixam de depender desse acesso direto ao texto e incorporam outros elementos.²⁶ São análises que buscam entender sistematicamente as características latentes do texto, normalmente levando a tratar o texto de forma bruta e sem significado direto. Um pressuposto importante da análise textual automatizada, por exemplo, é tratar os textos enquanto uma sequência de caracteres ou de palavras que formam um vetor que indica a

²⁵ Ou seja, em termos de como o conteúdo é processado, as categorias são geradas (ou quantificadas) e quais conclusões são possíveis a partir desses procedimentos.

²⁶ É necessário aqui comentar sobre as fronteiras entre análise de discurso e a análise de conteúdo. É verdade que há autores que buscam conciliar a análise de discurso e técnicas computacionais de análise textual, como Jacobs e Tschötschel (2019) propõem, por exemplo. De acordo com discussão de Moreira, Pires e Medeiros (2022), a análise de discurso seria entendida como um método dentro da abordagem de texto como texto, isto é, busca-se interpretar os textos a partir da sua leitura direta. Não se preocupa, aqui, em analisar os textos aplicando técnicas que buscam sistematizá-los em função das suas características latentes. Além disso, como bem nota Sampaio (2021), Cappelle, Melo e Gonçalves (2003) e Pádua (2002), adotar a análise de discurso também envolve aceitar uma posição teórica-analítica específica, cujo foco está em desvendar as relações de poder e as condições de produção de subjetividade normalizadas a partir da análise dos discursos. Há, nesse sentido, uma equiparação entre realidade e linguagem que não necessariamente encontra-se como premissa entre aqueles que adotam a análise de conteúdo.

frequência de palavras únicas presentes nesses mesmos textos. Isso permite que seja aplicado a diferentes tipos de conteúdo textuais técnicas do domínio de dados quantitativos amplamente conhecidas, indo desde a simples contagem de palavras à aplicação de modelos de classificação para identificação de tópicos.

Nesta pesquisa, o estudo das ideias do Brasil sobre a ordem internacional liberal se aproveitará da aplicação de diferentes técnicas para sistematização e interpretação dos discursos do país na Assembleia Geral da ONU. Apesar de o campo de análise de política externa ser marcado por certa indefinição metodológica em relação ao uso da análise de conteúdo (Moreira; Pires; Medeiros, 2022), é possível observar trabalhos que apontam um caminho produtivo em relação à aplicação mista de técnicas de análise textual e que servem de exemplo para a presente pesquisa, bem como aquelas que podem se aproveitar dessa abordagem mista no futuro. Silva, Ribeiro e Carvalho (2015) buscam, por exemplo, identificar a ausência e a presença de determinados temas no conteúdo dos pronunciamentos oficiais a partir da quantificação da ênfase dada à ideia de direitos humanos nos discursos do Brasil na abertura da Assembleia Geral da ONU.

Para tanto, os autores definiram um conjunto de subcategorias, como desenvolvimento, democracia, autodeterminação dos povos, que serviram como base na codificação das frases – unidade de registro – desses pronunciamentos. Apesar de focos diferentes, esta pesquisa compartilha da mesma preocupação do artigo de Silva, Ribeiro e Carvalho (2015), que é entender quais crenças possuem maior relevância para os padrões discursivos da política externa brasileira. No entanto, os autores não exploram as possibilidades de técnicas automatizadas de texto, que poderiam tê-los ajudado a filtrar palavras-chave e analisar mais facilmente a ocorrência de determinados termos quando a temática de direitos humanos estava sendo discutida. A análise de coocorrência dos termos, por exemplo, poderia ser útil aos autores para entender quais outros termos são citados simultaneamente quando o termo “direitos humanos” está presente em frases.

De forma similar, Rocha (2017) e Vilela e Neiva (2011) buscam quantificar e analisar as ênfases temáticas a partir da codificação de discursos oficiais dos responsáveis pela política externa brasileira. Rocha (2017) adotou um conjunto de categorias proposto pelo *Comparative Agendas Project*.²⁷ Cada categoria é composta por um conjunto de termos, que foi utilizada para classificar as frases dos discursos dentro de uma categoria ou outra. A partir disso, ele classificou as ênfases temáticas dos *discursos de posse* dos presidentes e dos ministros das

²⁷ Para acessar site oficial do projeto, ver link <<https://www.comparativeagendas.net/>>.

Relações Exteriores. Por sua vez, Vilela e Neiva (2011) adotam uma abordagem levemente diferente, embora também trabalhem com um conjunto de categorias que se definem em função de um conjunto de palavras-chave. A partir do uso de um *software* de análise de conteúdo, os autores trabalharam a codificação dos textos no nível da palavra, buscando complementar essa técnica com outras formas de validação dos resultados, inclusive a leitura flutuante e direta dos discursos.

Outros trabalhos também merecem ser mencionados. Rocha e Assis (2021) buscam, a partir da aplicação de diferentes técnicas de mineração textual, entender as estruturas temáticas presentes nos discursos proferidos pelos ministros das Relações Exteriores para a Escola Superior de Guerra entre 1952 e 2012. O primeiro ponto que precisa ser destacado é o extenso período temporal coberto pela análise dos autores, graças às técnicas de mineração que permitem a redução da dimensionalidade dos textos e a sistematização de um maior volume de informações. O segundo é também a combinação de técnicas de análise de frequência, de *n-gramas* e ocorrência de palavras em conjunto com a análise qualitativa dos textos a fim de se entender as estruturas discursivas presentes nesses discursos. Nesse caso, a palavra também se tornou a unidade de registro principal, tratando o texto em termos de um conjunto sequencial de caracteres, mas também houve o uso de bigramas que permitiram a análise de termos compostos (como “livre comércio”, “instituições internacionais”, “ordem internacional” etc.).

Na dissertação de mestrado de Meunier, bem como no artigo publicado com coautoria de Medeiros (Meunier; Medeiros, 2013), os autores buscam identificar se há uma presença de uma identidade coletiva regional e quais seriam os valores associados a ela nos discursos das elites políticas da América do Sul no contexto de formação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A premissa principal do trabalho é que interesses e identidades estão relacionados. Nesse sentido, a formação da Unasul possivelmente deveria, possivelmente, estar baseada no compartilhamento de uma identidade sul-americana entre os Estados da região. As identidades são entendidas enquanto o conjunto de valores e práticas que ligam os Estados a um grupo. A análise dos discursos desses atores se torna a principal ferramenta para analisar como eles constroem entendimentos compartilhados e quais elementos compõem essa identidade.

Nesse sentido, agrupando discursos de dois tipos,²⁸ Meunier e Medeiros (2013) aplicaram técnicas de mineração textual a fim de identificar a presença de uma ideia de

²⁸ O primeiro grupo textual envolve textos que envolve aspectos formais da Unasul, como seu tratado de constituição e reuniões que produzam redefinição dessas mesmas regras formais. Por sua vez, o segundo grupo textual envolve discursos e comunicações que foram emitidas pelos países-membros no contexto de formação e funcionamento propriamente dito da Unasul.

identidade sul-americana nos discursos de chefe de Estado e de governo e ministros/as das Relações Exteriores. O foco foi tentar identificar palavras-chave que indicam essa presença ou ausência, tanto na análise da identidade coletiva, como na análise dos valores que a constituem propriamente dita. Dessa forma, a investigação de Meunier e Medeiros é interessante tanto do ponto de vista teórico, quanto metodológico para a presente empreitada. Ela revela as possibilidades de entender a constituição de identidades a partir da aplicação de diferentes técnicas de análise de conteúdo, sobretudo a partir do uso da frequência de determinados termos nos discursos das elites políticas brasileiras.

Assim, tendo em vista as diferentes possibilidades de combinação das abordagens de *texto como texto* e *texto como dado*, é verdade que, no caso da presente empreitada, a combinação entre as duas abordagens pode ser produtiva em termos das inferências que se pretendem alcançar. Moreira, Pires e Medeiros (Moreira; Pires; Medeiros, 2022), bem como Grimmer e Stewart (2013), argumentam que a análise automatizada textual provavelmente nunca substituirá a análise cuidadosa dos textos, seja como fonte de validação das análises das técnicas computacionais, seja como fonte de produção dos dados propriamente ditos a partir de métodos considerados manuais. No entanto, é importante destacar outro fator. Moreira, Pires e Medeiros (2022) identificam que, nas Relações Internacionais, ainda é baixo o uso de recursos computacionais como ferramenta para responder às perguntas de pesquisa do campo que se valem do conteúdo textual como base empírica. Com isso, a presente pesquisa busca associar diferentes abordagens como forma de explorar o universo de discursos escolhidos como fonte de dados deste estudo.

Assim, o trabalho toma a análise de conteúdo como estratégia geral de sistematização e produção de dados. Para isso, admite-se a combinação de diferentes técnicas, conforme descritas no **Quadro 3**, que buscam acessar e produzir dados a partir de diferentes procedimentos analíticos. O primeiro procedimento seria aquele associado à análise de conteúdo clássica, que toma como base um conjunto de categorias e busca classificar o *corpus* utilizado na pesquisa. Já o segundo procedimento busca combinar um conjunto de técnicas mais claramente associadas à abordagem computacional de análise de conteúdo. Enquanto a codificação direta dos textos permitirá acessar os sentidos e os processos de significação importantes à construção identitária do Brasil no plano externo, o uso de diferentes técnicas de mineração textual servirá tanto como forma de produção de novos dados para a análise do fenômeno em tela, quanto como caminho de validação das informações geradas por processos manuais. Em outras palavras, acredita-se que essa combinação de métodos contribui positivamente para fortalecer a validade interna da pesquisa.

Quadro 3: Aplicação da análise de conteúdo nos discursos de política externa brasileira

	Análise qualitativa de conteúdo	Análise quantitativa de conteúdo
Fonte dos dados	Discursos dos presidentes e chanceleres brasileiros na abertura da Assembleia Geral da ONU entre 1985 e 2024	
O que é	Classificação dos temas e ideias presentes nas falas dos atores políticos de acordo com um conjunto de categorias analíticas	Produzir resumos estatísticos com base no tratamento de palavras-chaves e <i>n-grams</i> como vetores de uma matriz
Técnicas aplicadas	Análise categorial	Análise de frequência (nuvens de palavras, termos mais frequentes) KWIC (<i>key words in context</i>)
Resultado esperado	Interpretação dos sentidos atrelados às identidades e posturas do Brasil na política internacional	Identificar padrões e tendências no/do uso de termos relevantes nos discursos do Brasil

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim como as pesquisas mencionadas anteriormente inspiraram a metodologia aqui apresentada, este estudo visa demonstrar as possibilidades de adotar uma abordagem mista para o tratamento e análise de conteúdo textual. A seção seguinte detalha as etapas seguidas para gerar os dados que sustentam as conclusões e análises apresentadas no **Capítulo 3**. Primeiramente, a **seção 2.2** explica as categorias, bem como a justificativa para o uso desse *corpus*. Além disso, descrevo as etapas da análise de conteúdo manual e as técnicas computacionais aplicadas aos discursos do Brasil na abertura da Assembleia Geral da ONU.

2.2 A análise dos discursos de Abertura da Assembleia Geral da ONU (1985-2024): delimitando categorias e técnicas²⁹

Uma das críticas de Sampaio (2021) à Bardin (2011) é que ela teria simplificado demasiadamente as etapas de desenho e do processo da análise de conteúdo. Para Bardin (2011), a análise de conteúdo possui três etapas principais, com cada uma compreendendo um conjunto de subetapas. A primeira etapa, de pré-análise, envolve a escolha dos documentos a serem analisados, a formulação das hipóteses e dos objetivos, bem como a escolha dos indicadores que fundamentarão a interpretação final. A segunda etapa envolve a codificação do material

²⁹ Vale ressaltar que a base de grande parte das análises realizadas foi feita graças ao manual construído por Davi Moreira e gentilmente compartilhado comigo pelo prof. Danilo Medeiros.

escolhido, tendo em consideração a definição de critérios importantes para a análise, como a delimitação das unidades de registro e contexto, a escolha das regras de contagem e a agregação da codificação em si. A última etapa seria a etapa de tratamento e interpretação dos dados após a codificação.

Para Sampaio (2021), a proposta de Bardin (2011) reduz a complexidade de algumas etapas. Na visão do autor, a análise de conteúdo inicia com a etapa de delimitação do objeto de pesquisa. Além disso, a validade da análise de conteúdo normalmente depende de testes de validade da codificação realizada (pré e pós-análise), que não são tão enfatizados pela formulação original de Bardin (2011). No entanto, é importante observar que os testes de validade presentes no manual de Sampaio (2021) pressupõem, por exemplo, a existência de mais de um codificador e a necessidade de comparação entre diferentes codificações. Naturalmente, essa realidade não é válida para a presente pesquisa. Assim, apesar de aceitar a necessidade de explicitar o máximo possível os procedimentos realizados a fim de garantir validade e replicabilidade da pesquisa, a explicação do passo a passo da análise aplicada ao conjunto de discursos utilizados nesta pesquisa leva em consideração alguns pontos importantes, como a presença de apenas um codificador e a natureza descritiva da pesquisa.

Ou seja, a pesquisa não trabalha com testes estatísticos a fim de especificar as causas ou efeitos das crenças analisadas, mas busca, na verdade, compreendê-las em profundidade à luz do contexto social, político e normativo que caracteriza a reprodução da identidade do Brasil como ator no ambiente internacional. A pesquisa utiliza uma combinação de técnicas qualitativas e quantitativas de análise de conteúdo para extrair as características latentes dos discursos oficiais da política externa brasileira. O estudo analisa um conjunto específico de discursos, baseando-se na literatura secundária, para discutir como se desenvolveu a constituição desses elementos da identidade internacional do Brasil, bem como seus padrões de vínculo ou crítica à ordem internacional liberal. Por sua vez, as etapas que envolvem as técnicas de análise automatizada de texto obviamente não são as mesmas das análises categoriais como proposta por Bardin (2011) e Sampaio (2021), mas elas também serão especificadas ao fim deste capítulo.

O objetivo principal da pesquisa é analisar os padrões discursivos da política externa brasileira em termos das suas ideias e posturas sobre a ordem internacional liberal. Para isso, dois objetivos específicos foram definidos: (i) entender quais são as crenças que constituem e legitimam a identidade internacional do Brasil no plano internacional em termos dos seus propósitos internos e externos e (ii) analisar criticamente o que essa identidade diz sobre a vinculação do país à ordem internacional liberal em termos de padrões de lealdade e crítica.

Para atingir tais objetivos, a pesquisa toma como base a análise dos discursos do Brasil na abertura da Assembleia Geral da ONU entre 1985 e 2024, período de corte para o início das análises. Propõe-se que utilizar as mensagens emitidas nesse contexto, à luz dos objetivos aqui explicitados, traz consigo algumas vantagens em relação a outros tipos de discursos. A primeira delas é que discursar anualmente na abertura da Assembleia da ONU se tornou uma espécie de prática internacional esperada por todos os países-membros da organização, que hoje engloba grande parte das entidades políticas do ambiente internacional.

Isso significa que os discursos se tornaram um importante momento que atrai a atenção dos demais atores do ambiente internacional, uma vez que, normalmente, o conteúdo presente neles tende a apresentar os principais parâmetros da política externa de um governo, seja declarando expressamente tais princípios, seja explicitando o posicionamento do país sobre questões internacionalmente pertinentes ou anunciando inflexões, protestos e descontentamentos diante dos demais países-membros da ONU (Baturó; Dasandi; Mikhaylov, 2017; Silva; Ribeiro; Carvalho, 2015). Explorar esse *corpus* de textos permitirá, em tese, que a pesquisa busque entender as ideias que constituem a identidade internacional do Brasil, bem como seus discursos sobre a ordem internacional, a partir da análise de um conjunto de matérias que é relativamente homogêneo e pertinente em relação aos dois objetivos de pesquisa traçados acima.

Quadro 4: Distribuição dos discursos por mandato dos governos da Nova República

Mandatos	Início	Fim	Discursos
José Sarney	1985	1989	5
Fernando Collor	1990	1991	2
Itamar Franco	1992	1994	3
FHC 1	1995	1998	4
FHC 2	1999	2002	4
Lula 1	2003	2006	4
Lula 2	2007	2010	4
Dilma 1	2011	2014	4
Dilma 2	2015	2015	1
Michel Temer	2016	2018	3
Jair Bolsonaro	2019	2022	4
Lula 3	2023	-	2
Total			40

Fonte: elaborado pelo autor.

No **Quadro 4** acima, a distribuição dos discursos por governo é apresentada, sendo que governos com mais de um mandato foram representados separadamente. No total, foram coletados um conjunto de 40 discursos. A base de dados reúne todos os discursos proferidos por presidentes e chanceleres na abertura da Assembleia Geral durante a Nova República, iniciando em 1985 e finalizando em 2024 (já que a Assembleia Geral ocorre anualmente em setembro). Os discursos foram capturados de diferentes fontes, sendo elas: (i) os discursos dos governos Sarney, Collor, Itamar, FHC 1 e 2, Lula 1 e 2 foram obtidos a partir da compilação dos discursos do Brasil na ONU feita pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e disponibilizada gratuitamente no site da instituição³⁰ e (ii) os discursos dos governos Dilma 1 e 2, Temer, Bolsonaro e Lula 3 foram acessados a partir dos sites oficiais da Presidência da República. Ao final, todos os discursos foram reunidos em uma planilha de Excel e classificados por ano, cargo (chanceler ou presidente), nome de quem discursou, governo, tamanho, fonte (no caso dos discursos acessados via *internet*, os links foram coletados e disponibilizados) e mandato; e, por fim, a base foi armazenada e disponibilizada online dentro do Google Drive.³¹

Para alcançar o primeiro objetivo, vale retomar a definição de identidade internacional proposta no **Capítulo 1**. Trabalha-se com o entendimento de que os Estados reproduzem suas concepções de *self* estatal no plano internacional a partir da legitimação e projeção dos seus propósitos internos e externos em suas políticas externas. Os propósitos internos dizem respeito a como os países discursam sobre seus regimes políticos ou sobre eventos políticos internos de relevância, bem como sobre como entender que deveria ser a relação entre Estado e sociedade. Já os propósitos externos dizem respeito a quais responsabilidades e quais papéis os países entendem que eles devem assumir em face das diferentes situações e contextos em que eles se encontram inseridos. A codificação manual dos textos da ONU envolveu, portanto, a classificação de conteúdo dentro dessas duas categorias principais. No entanto, o trabalho adotou um conjunto de subcategorias para cada uma dessas categorias principais. Espera-se que a análise feita nesses termos consiga mais objetivamente enquadrar os diferentes aspectos sendo ressaltados pelo olhar analítico adotado pela pesquisa para se pensar a reprodução da identidade internacional do Brasil durante a Nova República.

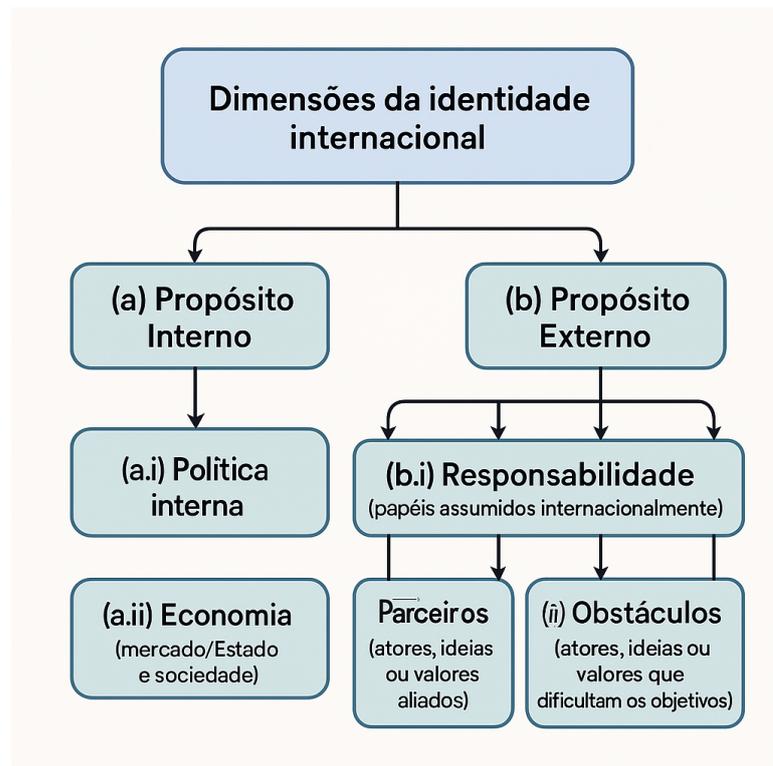
A categoria de (a) propósito interno ganhou duas dimensões: (a.i) uma *dimensão política*, que busca enfatizar termos, ideias e aspectos envolvendo a política interna do país e (a.ii) outra *dimensão econômica*, que busca entender como as elites políticas reproduzem

³⁰ Ver site em <<https://www.gov.br/funag/pt-br/funag>>.

³¹ Ver link a seguir: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1_Wr2X7UW7D-rpAIVFtVWVXx_1F3-PNN_/edit?usp=sharing&ouid=104576273921673864638&rtpof=true&sd=true>.

discussões sobre a relação entre mercado/sociedade e mercado/Estado. São duas dimensões que serão produtivas para entender também como as ideias de democracia e livre mercado evoluíram dentro das crenças da identidade internacional brasileira nos discursos da ONU – elementos centrais do próprio ideário liberal que sustenta a OIL. Por outro lado, a *categoria de (b) propósito externo* ganhou quatro dimensões. A categoria de (b.i) *responsabilidade* busca categorizar as falas que dizem respeito aos papéis que os Estados dizem assumir no plano internacional. Papéis aqui entendidos enquanto as expectativas sobre como os países devem se posicionar ou sobre como pensam seu envolvimento em relação a questões internacionalmente relevantes. Além desse aspecto, o propósito externo de um país envolve sua relação com os demais Estados, isto é, em termos dos atores, ideias e ou valores que eles entendem como (b.ii) *parceiros* ou (b.iii) *obstáculos* à efetivação de seus objetivos na ordem internacional.

Figura 3: Representação visual das dimensões da categoria analítica identidade internacional



Fonte: elaborado pelo autor.

Classificar os textos dessa forma também será importante para o segundo objetivo desta pesquisa, cujo foco é entender a construção identitária do Brasil em relação aos seus padrões de crítica e lealdade sobre a ordem internacional propriamente dita. Espera-se que a classificação dos discursos em termos dos propósitos externos da identidade internacional do

Brasil possa elucidar as diferentes formas como o país enquadra discursivamente o ordenamento internacional enquanto um ambiente no qual ele participa e reconhece como legítimo, bem como quais são as ideias, valores e situações enfatizadas pelo Brasil em seus discursos. Ou seja, busca-se entender como o Brasil pensa sua relação com a ordem internacional em termos dos atores, dos valores e das situações que são colocadas em evidência anualmente em seus discursos, que normalmente apresentam à comunidade internacional os posicionamentos do Brasil e respondem a questões que afetam o país em termos da sua política externa.

Os textos da ONU são caracterizados por normalmente abordarem diferentes temáticas. Nesse sentido, a classificação dos textos envolveu os seguintes procedimentos. Foi criada uma planilha Excel, com cada aba sendo destinada para armazenar os trechos de cada uma das cinco subcategorias (dimensões econômica e política do propósito interno, bem como propósito externo, entendido em termos das responsabilidades, parcerias, obstáculos) das duas categorias principais adotadas pela pesquisa. A unidade de registro escolhida foi o parágrafo. A leitura flutuante dos discursos do Bolsonaro e do Sarney demonstrou que, normalmente, cada parágrafo tende a se concentrar em um tópico de cada vez. Ou seja, cada parágrafo foi armazenado em apenas uma das cinco abas da planilha, sendo classificado com a informação de qual ano ele pertence para identificação e análise posteriores por mandato e governo. Após a classificação de todos os 40 discursos, foi produzido um resumo descritivo que buscou sintetizar os principais sentidos envolvidos na construção de cada uma das categorias, para cada mandato sendo estudado. Essas cinco bases, criadas a partir das diferentes categorias utilizadas para entender os elementos da identidade internacional do Brasil, também foram utilizadas durante a aplicação das técnicas de mineração textual a partir de pacotes de processamento de linguagem textual do *software* RStudio.

Quadro 5: Exemplificação da categorização dos discursos conforme as categorias analíticas³²

<i>Categoria</i>	<i>Subcategoria</i>	<i>Definição</i>	<i>Unidade de contexto</i>
<i>Propósito interno</i>	Dimensão política	Valores, objetivos e normas que caracterizam o regime político do Estado	“Apresento aos senhores um novo Brasil, que ressurge depois de estar à beira do socialismo. Um Brasil que está sendo reconstruído a partir dos anseios e dos ideais de seu povo.”

³² A análise foi realizada com base no 1º discurso do presidente Jair Bolsonaro na ocasião da Abertura da 76ª Assembleia Geral da ONU, em 2019. Discurso disponível em: < https://docs.google.com/spreadsheets/d/1_Wr2X7UW7D-rpAIVFtVvWXx_1F3-PNN_/edit?usp=sharing&oid=104576273921673864638&rtpof=true&sd=true >.

<i>Propósito externo</i>	Dimensão econômica	Valores, normas e objetivos que caracterizam a relação entre mercado e Estado/mercado e sociedade	“Não pode haver liberdade política sem que haja também liberdade econômica. E vice-versa. O livre mercado, as concessões e as privatizações já se fazem presentes hoje no Brasil.”
	Responsabilidades	Valores, objetivos e normas que caracterizam os papéis que um Estado pretende assumir na política internacional	“Em especial, ao Presidente Donald Trump, que bem sintetizou o espírito que deve reinar entre os países da ONU: respeito à liberdade e à soberania de cada um de nós.”
	Parcerias	Os atores vistos como potenciais aliados que podem cooperar de forma a alcançar seus objetivos e/ou solucionar uma situação-problema	“Trabalhamos com outros países, entre eles os Estados Unidos, para que a democracia seja restabelecida na Venezuela, mas também nos empenhamos duramente para que outros países da América do Sul não experimentem esse nefasto regime”
	Obstáculos	Atores, ideologias ou valores contrários ao do Estado, que se opõem diretamente àquilo que esse almeja ser e defende	“Um verdadeiro trabalho escravo [comentando sobre o programa +Médicos], acreditem... Respalado por entidades de direitos humanos do Brasil e da ONU.”

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, o parágrafo foi a unidade de registro escolhida para a análise qualitativa de conteúdo. Já a palavra, mais especificamente seu radical, foi a unidade de registro adotada na geração dos dados a partir das diferentes técnicas textuais automáticas. Conforme comentam Izumi e Moreira (2018), adotar a análise automatizada de conteúdo pressupõe a adoção de procedimentos que reduzem a dimensionalidade com a qual as técnicas de análise vão lidar. Nesse sentido, os autores definem cinco etapas de pré-processamento do *corpus* que também foram adotadas ao longo desta pesquisa.

A primeira etapa se refere à **codificação dos caracteres**, que busca garantir que a linguagem de programação utilizada interprete corretamente os caracteres presentes nos discursos em português do Brasil na ONU. A segunda etapa envolveu a **limpeza das chamadas stop words do texto**, como pontuação, números, artigos e preposições. O terceiro passo é aplicar a **etapa de stemming**, ou lematização, que busca reduzir as palavras às suas raízes. Ou seja, o *stemming* permite mais uma diminuição na dimensionalidade do texto. Nesse caso, o conjunto de palavras como *democracia*, *democrático* e *democratização* seria transformado em apenas um radical “*democr*”. Por fim, foi criada uma **Matriz de Documentos e Termos (Document Term Matrix – DTM)**, que organiza os textos em uma matriz onde as colunas são os termos, as linhas os documentos e o valor é a frequência com que aquele radical aparece em cada um

dos documentos do *corpus* original. No caso, cada documento é representado por cada discurso anual do Brasil ao longo do período analisado.

Quadro 6: Visão geral das técnicas de análise automatizada aplicadas no *corpus* de discursos da ONU

Técnica	Objetivo	Categorias analisadas	Representação
Análise de frequência	Analisar os <i>stemms</i> mais frequentes dentro do texto codificado manualmente, bem como do corpus sem codificação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dimensões política e econômica ▪ Obstáculos ▪ Responsabilidades 	Nuvens e quadros de palavras mais frequentes
Rede de n-grams	Visualizar a relação de palavras mais utilizadas simultaneamente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parceiros ▪ Obstáculos ▪ Responsabilidades 	Rede de palavras ligadas por nós
Análise de coocorrência	Analisar a relevância da ocorrência simultânea de palavras dentro do <i>corpus</i>	Obstáculos	Teia de palavras relacionadas por nós
<i>Keywords in context</i> (palavras-chaves em contexto)	Análise dos termos citados ao longo de palavras-chaves escolhidas a partir da análise flutuante	Todas as categorias	Citação direta para ilustrar inflexões discursivas relevantes

Fonte: elaborado pelo autor.

Esse pré-processamento foi aplicado em cada uma das bases geradas a partir da codificação manual que dividiu os textos em seis subcategorias principais, bem como aplicado em todo o *corpus* sem interferência da codificação manual. Buscou-se, assim, abordar a interpretação das duas categorias que formam o entendimento de identidade internacional também a partir de um conjunto de técnicas de análise automatizada de conteúdo. O conjunto de técnicas aplicadas, bem como seu objetivo para a pesquisa, encontram-se descritos no **Quadro 6**. As duas primeiras técnicas – de frequência e coocorrência – permitiram explorar quais termos são mais presentes nas falas dos presidentes e ministros do Brasil na ONU, bem como entender como se dá a ocorrência simultânea dos termos mais frequentes dentro dos discursos. Isso é importante principalmente porque alguns termos, como democracia, desenvolvimento, liberdade, podem assumir diferentes conotações à luz das posições ideológicas e das pautas priorizadas por cada governo ao longo do tempo. Pode-se dizer que a técnica *key-word in context* também serviu o mesmo objetivo, buscando capturar as nuances

nos diferentes sentidos de termos-chave presentes nos discursos da política externa brasileira e que esperam ser o indicador de crenças relevantes de cada governo.

Todos os códigos estão disponíveis em uma página do GitHub, bem como as bases codificadas e não codificadas.³³ A importância da replicabilidade dos resultados aqui encontrados significa que a publicização dos diferentes passos tomados nas etapas da sistematização e geração de dados se torna um elemento fundamental desta pesquisa. Assim, estas notas metodológicas visaram posicionar a presente pesquisa no estado da arte sobre análise de conteúdo de forma mais ampla, e análise de conteúdo no campo da política externa de forma específica. Considerando o que foi discutido até o momento, espera-se que futuras pesquisas possam seguir os mesmos passos e propor novas possibilidades de análise, bem como identificar potenciais pontos de melhoria na combinação de técnicas de análise de conteúdo apresentadas.

2.3 Conclusão: caminhos e técnicas para pensar o Brasil na OIL

Esta investigação busca estudar os padrões discursivos do Brasil a partir da análise dos elementos-chave da identidade de Estado como ator internacional e sua relação com os pilares ideacionais da ordem internacional liberal. A hipótese que guia essa análise é que essa construção discursiva tem sido marcada simultaneamente por padrões de identificação positiva e crítica entre esses elementos e algumas ideias centrais da OIL, como democracia, livre mercado e o papel das instituições internacionais. Para isso, a pesquisa busca entender como esses padrões discursivos emergiram em textos oficiais a partir da análise dos discursos do Brasil entre 1985 e 2014 na ocasião da abertura da Assembleia Geral da ONU, dada a relevância desta prática e da centralidade da própria ONU dentro do multilateralismo fundacional à ideia e à manutenção da OIL.

Em resumo, a escolha da análise de conteúdo se dá, então, por alguns motivos. O primeiro é a aderência entre a finalidade da técnica e os objetivos que informam esta pesquisa. Já que a preocupação aqui é a de investigar o objeto – as ideias e posturas do Brasil em relação ao ordenamento internacional liberal – em termos de seus significados, contextos e atores, a análise de conteúdo traz como foco justamente a compreensão dos sentidos atrelados a diferentes tipos de conteúdo textual à luz do contexto histórico, social e político em que eles

³³ Para acessar os códigos utilizados, bem como os pacotes utilizadas no pré-processamento e na geração dos dados e análises, acesse meu repositório público no GitHub no seguinte link: <<https://github.com/fredfernans/Dissertation.git>>.

foram produzidos. O segundo é que recentemente o avanço computacional tem aberto novas possibilidades de sistematização e geração de dados a partir dos textos. A combinação entre a leitura e a codificação diretas e o uso de técnicas automatizadas de análise textual permite uma combinação de técnicas de análises que ajuda a fortalecer a validade interna deste estudo, bem como pode servir de exemplo para a construção de pesquisas futuras.

Ao longo deste e do **Capítulo 1**, o foco foi apresentar e enquadrar conceitual e metodologicamente o modelo de análise que permitirá pensar o Brasil dentro da ordem internacional liberal, em resposta à agenda proposta por Tom Long (2018) em inserir de maneira mais explícita os países do Sul Global dentro das discussões sobre a evolução e crise desse ordenamento. Agora que os conceitos e as técnicas foram explicados e justificados em termos da sua aderência ao objeto de pesquisa, o próximo capítulo (**Capítulo 3**) busca apresentar os resultados das análises costuradas a partir da construção analítica-metodológica feita até aqui. Nas próximas páginas, espera-se demonstrar o valor prático tanto dos conceitos quanto das técnicas aqui escolhidas, para se pensar a política externa brasileira dentro da ordem internacional ao longo de um período marcado por importantes mudanças do ponto de vista global e doméstico.

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA E A ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL: entre crítica e lealdade

Os discursos de abertura do Debate Geral sempre foram documentos cuidadosamente trabalhados, seja por seu valor externo, como apresentação das posições do Brasil, seja como indicação para a opinião pública brasileira sobre os rumos da nossa ação internacional. [...] O discurso na abertura da Assembleia [sic] Geral, no entanto, é o grande marco público dessa política [multilateral brasileira], não apenas pela importância da ONU ou pelo papel do Brasil no moderno multilateralismo, mas também pelas expectativas que cria, já que por tradição é o Brasil que inaugura o Debate Geral

(Corrêa, 2012, p. 22)

Desde a 10ª sessão ordinária da Assembleia Geral, o Brasil tem sido o primeiro país-membro a discursar no âmbito da abertura dos trabalhos anuais da ONU.³⁴ Esse fato curioso ilumina alguns aspectos importantes sobre a relação entre o país e o ordenamento liberal. O principal deles é que a presença do Brasil, no ambiente internacional, tem sido intimamente ligada à busca pela participação e influência nos processos de construção institucional que são fundamentais à construção e evolução da própria ordem internacional liberal. Nesse sentido, essa participação tem sido caracterizada sobretudo pela tensão entre as tradições discursivas do país e a influência ideacional ocidental em termos de como o país pensa e elabora sua presença no ambiente internacional. O presente capítulo busca explorar justamente essa dualidade a fim de propor uma resposta ao problema de pesquisa que tem sido costurado ao longo dos últimos capítulos. Procura-se, portanto, entender os padrões discursivos que emergem da interação entre as crenças da política externa brasileira e os pilares da OIL, a partir da análise da construção da identidade do Brasil como ator internacional durante os últimos 30 anos.

O propósito deste capítulo é, assim, resumir e sistematizar os principais resultados das análises feitas com os dados gerados a partir do tratamento e sistematização do conteúdo textual presentes nas falas dos presidentes e chanceleres do Brasil entre 1985 e 2024. Ao longo das próximas páginas, a pesquisa segue o seguinte caminho: os dados são apresentados e analisados à luz do contexto político, social e econômico, tanto doméstico quanto global, que elucidam as falas emitidas no âmbito das diferentes sessões ordinárias da ONU. Ou seja, a apresentação dos

³⁴ O Brasil discursou primeiro em anos anteriores, porém, é a partir de 1955 que o Brasil começou anualmente a ser o primeiro país orador, sempre após a fala do Secretário-Geral da ONU.

dados será feita associada à utilização de literatura secundária que busca interpretar e analisar a trajetória política brasileira recente. Esse caminho parece ser necessário sobretudo como apoio à análise crítica do conteúdo textual, a fim de garantir a presença e articulação na análise de elementos que permitam confrontar as intenções, sentidos e interpretações presentes nas falas dos emissores das mensagens aqui em destaque.

Conforme foi proposto como argumento central do **Capítulo 1**, adota-se uma perspectiva ideacional e discursiva como forma de entender a política externa brasileira. De maneira mais específica, propõe-se aqui que a PEB também pode ser pensada em termos dos seus afastamentos e aproximações em relação a algumas ideias centrais ao ordenamento internacional liberal. Com isso em mente, as próximas seções buscam demonstrar como esse relacionamento evoluiu em função da sobreposição de discursos de adesão e críticos à ordem internacional, como forma de inserir, de maneira definitiva, o estudo da PEB dentro dos debates sobre a evolução e crise da OIL. Nesse sentido, o que se pretende alcançar é uma análise que reenquadre alguns elementos normalmente pouco enfatizados pela literatura sobre a política externa brasileira. Isso é feito a partir da sistematização de uma base de discursos que certamente pode ser explorada para outros objetivos em pesquisas futuras. Ou seja, além de buscar atingir os objetivos especificados no **Capítulo 2**, quero demonstrar que explorar a PEB a partir de novos olhares analíticos pode contribuir positivamente para o debate acadêmico sobre a atuação internacional do Brasil na contemporaneidade.

3.1 O otimismo (liberal) ambivalente: crítica e lealdade no Brasil recém redemocratizado

O período entre 1985 e 2002 foi marcado por um otimismo liberal nos discursos externos. No entanto, esse otimismo existiu em um contexto de persistência de importantes desafios internos e externos que afetaram negativamente as aspirações do Brasil como ator internacional. O **Quadro 7** traz os dez principais termos utilizados durante o governo Sarney para qualificar a dimensão política da identidade internacional do Brasil. O quadro geral revela uma forte lealdade ao componente político do liberalismo – a democracia – que, naquele momento, difundia-se globalmente com ainda mais força.³⁵ Nota-se a importância da ideia de

³⁵ Os ciclos de avanço e recesso da democracia são pensados enquanto um pêndulo. Ou seja, momento de recessão democrática – diminuição do número de países identificados com um regime político com eleições livres, justas e transparentes –, tendem a ser seguidos por momentos de avanço. No anos 1980, presencia-se o que a literatura identifica como a terceira onda de redemocratização que teve, na América Latina, um das suas principais expressões.

democracia, que foi o radical (*democrac*) mais recorrente em 1985 e 1986. Em 1987, o segundo mais recorrente (*democrát*).

Quadro 7: Qualificadores mais recorrentes relacionados à dimensão política da identidade internacional do Brasil (1985-1989)³⁶

Rank	1985	1986	1987	1988	1989
1	democrac	democrac	polít	internacional	brasil
2	brasil	brasileir	democráct	pov	mund
3	paz	direit	país	human	liberdad
4	liberdad	naçõ	brasil	brasil	democrac
5	naçõ	unid	aspir	aspir	instal
6	guerr	internacion	internacional	polít	democrát
7	direit	respeit	revigor	extern	eleiçõ
8	decid	entend	extern	independent	país
9	pobr	human	diálogo	soluçã	organiz
10	exist	violênc	inter	cooper	aspir

Fonte: elaborado pelo autor.

Em 1988, a identidade internacional do Brasil seria associada à ideia de uma “[...] verdadeira sociedade democrática construída, com um alto grau de organização e participação, num sistema de capilaridade que permite ao povo fazer presente a sua vontade” (Silveira, 2012d, p. 618). A relevância do radical *pov* naquele ano se refere, assim, à defesa de que a democracia seria o regime político mais legítimo para garantir a realização da vontade do povo. Ao mesmo tempo, o compromisso com a democracia seria o elemento que conectou o Brasil ao novo momento da ordem internacional, especialmente após o fim do período ditatorial na região.

Com orgulho e confiança, trago a esta Assembleia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Cívicos e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, **o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade internacional, o compromisso solene com os princípios da Carta da ONU e com a promoção da dignidade humana** (Silveira, 2012d, p. 554).

³⁶ Vale enfatizar que o ranking apenas indica a posição daquele radical em determinado ano. Ele não informa a quantidade relativa nem absoluta da citação do termo.

Em 1989, os principais radicais revelam a crença no valor da democracia como indicador do vínculo entre o país e a OIL (*liberdade, democrac, democrátic, eleição*). Dessa forma, a lealdade à democracia se tornou um elemento essencial na busca do Brasil por uma nova inserção internacional. Isso é possível perceber ainda no **Quadro 7**, sobretudo em 1988. A recorrência de termos como *polít, extern e independet* sugere que o retorno à democracia também significou uma renovação dos valores que guiam a política externa brasileira, que agora estavam reconhecidos dentro do novo texto constitucional aprovado naquele ano.³⁷³⁸ Ao mesmo tempo, essa visão se aprofunda quando se analisam os qualificadores mais recorrentes utilizados em relação aos papéis e responsabilidades internacionais que os presidentes e ministros atribuíram ao Brasil em seus discursos, conforme **Quadro 8**.

Quadro 8: Qualificadores mais recorrente relacionados aos papéis e responsabilidades do Brasil (1985-1989)

Rank	1985	1986	1987	1988	1989
1	soluçã	naçõ	naçõ	desenvolv	brasileir
2	desej	paz	paz	internacional	naçõ
3	naçõ	unid	internacional	particip	unid
4	extern	polít	cooper	mund	mund
5	paz	brasileir	compromiss	aspir	pass
6	armas	amér	desarm	brasileir	amér
7	contador	govern	propósit	pacif	assembl
8	latin	particip	afet	nucl	milhõ
9	pag	ativ	unid	territóri	drog
10	respons	internacional	problem	direit	sonh

Fonte: elaborado pelo autor.

Percebe-se uma ênfase nas soluções multilaterais em face dos problemas percebidos como urgentes e graves no plano internacional. A recorrência de termos como *naçõ, unid,*

³⁷ Com a derrota da opção por eleições presidenciais diretas, a escolha do primeiro presidente da Nova República se deu de forma indireta, negociada entre os militares e a oposição no âmbito de um Colégio Eleitoral. Contudo, a trágica morte de Tancredo Neves (PMDB) implicou na posse de José Sarney, cujo governo teve sua legitimidade contestada. Na ausência de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva, o Congresso eleito em 1986 também foi responsável por redigir a nova Constituição, tornando o processo de refundação republicana sujeito às pressões clientelistas, assim como o maior bloco político da Constituinte eram majoritariamente de conservadores, oriundos do PMDB, que buscaram mitigar a orientação progressista de muitas das Comissões (Abranches, 2018).

³⁸ Na Constituição de 1988, o artigo 4º define o conjunto de princípios que devem guiar a política externa brasileira, sendo, entre eles, a independência, respeito aos direitos humanos, à autodeterminação dos povos etc.

internacional, cooper, compromiss e assembl denota que o Brasil pensa sua atuação como ator internacional ao lado dessas instituições das quais ele faz parte, como a própria ONU. Isso ganha ainda mais relevância em 1987, quando o apoio latino-americano à candidatura brasileira ao Conselho de Segurança é enfatizado como reflexo da capacidade de contribuição positiva do país ao ambiente internacional. Além disso, a importância do termo *contador* se refere ao apoio do Brasil ao Grupo Contadora, que foi uma articulação entre México, Panamá, Colômbia e Venezuela em resposta à invasão dos Estados Unidos à Granada, em 1983. Nesse sentido, a construção de uma política externa alinhada aos novos valores globalmente legitimados não renunciaria a críticas ao comportamento das grandes potências que, segundo o Brasil, ainda continuariam a desrespeitar os princípios sob os quais a própria ONU se ancora, como a autodeterminação dos povos e o uso legítimo da força.

Parece haver um conjunto de temas que se articulam em conjunto com as responsabilidades do Brasil naquele momento. No **Quadro 8**, é possível perceber a recorrência de radicais como *paz, desarm, drog e nucl* que, mais ou menos, refletem questões relacionadas ao uso da força entre Estados, à questão do desarmamento nuclear e do tráfico internacional de drogas. Além de trazerem o conjunto de temáticas que são mais recorrentes quando o país elabora seus papéis em relação ao ambiente internacional, evidenciam também a aspiração brasileira de participar mais ativamente da construção de soluções para problemas globais. A fala do Presidente Sarney, em seu discurso em 1985, parece resumir como o Brasil projetou seu papel como ator internacional durante sua presidência.

Estou aqui para dizer que o Brasil não deseja mais que sua voz seja tímida. Deseja ser ouvido sem aspirações de hegemonia, mas com determinação de presença. Não pregaremos ao mundo o que não falarmos dentro de nossa fronteira. Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamamento internacional. E desejamos, agora, revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações. **Uma política externa independente, dinâmica e voltada para a solução das questões internacionais de conteúdo social** (Silveira, 2012a, p. 551).

A nuvem de palavras representadas na **Figura 4** abaixo permite observar, por sua vez, as principais fontes dos discursos de crítica à ordem internacional durante o governo Sarney. A década dos anos 80 também foi considerada a chamada “década perdida” na América Latina. O fim do autoritarismo ocorreu em um contexto econômico fortemente adverso. Países da região enfrentaram altas taxas de inflação, baixas taxas de crescimento e o agravamento das condições sociais, associado a problemas de financiamento das suas dívidas externas. Com o Brasil não foi diferente, *desenvolv, internacional e econôm*, como os termos que mais se

destacam na **Figura 4**, demonstram como o Brasil, em seus discursos na ONU, tentou enquadrar o problema econômico regional enquanto uma problema internacional.³⁹

Figura 4: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas à dimensão obstáculos do Brasil (1985-1989)



Fonte: elaborado pelo autor.

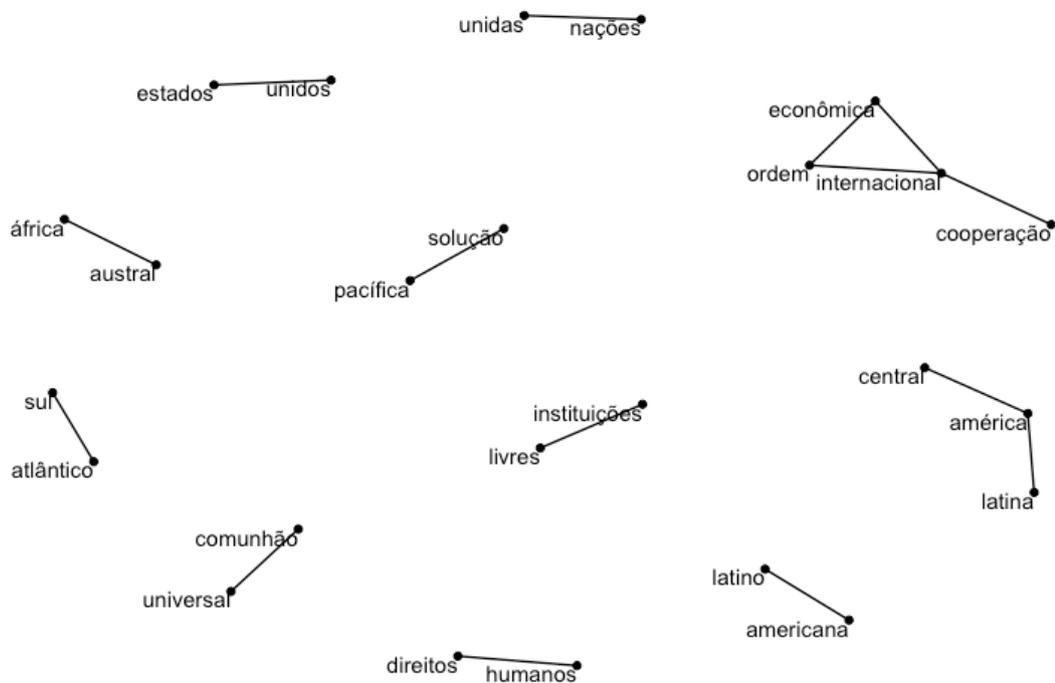
Os esforços direcionados à retomada do crescimento estariam encontrando um conjunto de “[...] restrições por parte de seus parceiros industrializados, no campo das finanças, do comércio de bens e serviços e, em especial, da absorção de tecnologias de ponta” (Silveira, 2012c, p. 594). O ordenamento econômico internacional daquele momento era caracterizado como injusto e incapaz de equacionar os mais elementares direitos de uma sociedade, como direito à vida, à saúde, à moradia, à alimentação e ao trabalho (Silveira, 2012d). É interessante notar que se argumenta que a realização de uma sociedade liberal e democrática só seria possível a partir do equacionamento justamente desses problemas sociais, ligados sobretudo a questões econômicas internacionais. O dilema ideológico entre capitalismo e socialismo teria

³⁹ Vale um comentário sobre o radical *paz*, que possui certa relevância e traz consigo uma preocupação do Brasil com questões de segurança internacional. De fato, os discursos do Brasil citam um conjunto de conflitos em diferentes regiões, como Oriente Médio, América Latina etc. Eles são ressaltados sobretudo como uma falha da comunidade internacional de apresentar soluções efetivas para esses conflitos. Porém, os problemas relacionados ao desenvolvimento parecem ter mais saliência para essa crítica quando a análise dos textos foi feita.

sido superado em função da persistência do problema da pobreza e pelo esgotamento dos modelos de desenvolvimento (Sodré, 2012a).

Maiores serão as dificuldades para formarmos uma sociedade liberal e pluralista, se não mantivermos e ampliarmos nossos contatos com o exterior. A crise da dívida externa, no entanto, vem forçando nossa economia a um processo de isolamento e de autarquia, a traduzir-se em possibilidades mínimas de importação e em ligações débeis e insatisfatórias com o mercado financeiro internacional (Silveira, 2012a, p. 559).

Figura 5: Rede de *bigrams* mais recorrentes relacionadas à dimensão parceiros do Brasil (1985-1989)



Fonte: elaborado pelo autor.

Collor (1990-1991) foi, por sua vez, o primeiro presidente eleito pelo voto direto desde o fim do regime militar. Sua vitória é paradigmática não apenas por esse motivo, mas em função da combinação de um conjunto de fatores conjunturais que condicionou a reorientação da inserção internacional que se iniciou durante seu governo. Casarões (2012) argumenta que os realinhamentos envolvendo a inserção do Brasil sob Collor foram reflexo de uma “tripla transformação” que acometeu o Estado brasileiro em termos da produção da sua política. O regime político brasileiro afirmava-se agora legitimamente democrático após a primeira eleição direta ao Executivo nacional, bem como a aprovação da Constituição de 88 ao fim do mandato de Sarney. As bases nacional-desenvolvimentistas sobre as quais a inserção internacional do Brasil se ergueu desde os governos militares haviam finalmente se esgotado, exigindo

mudanças políticas internas e externas que refletissem a renovação desse modelo. Assim, o definitivo fim da ordem bipolar, associado à dissolução da União Soviética e à implosão do Terceiro Mundo como bloco de poder, significou que o Brasil enfrentava condições internacionais diferentes daquelas dos anos 1970 e 1980.

Quadro 9: Qualificadores mais recorrentes relacionados à dimensão política do Brasil (1990-1994)

Rank	1990	1991	1992	1993	1994
1	econom	liberal	direit	direit	econom
2	internacional	indivídu	violênc	govern	pacíf
3	econôm	consciênc	regr	human	econôm
4	desenvolv	realiz	limit	brasileir	sociedad
5	inic	democrát	rein	import	vid
6	direit	crianç	naçã	polít	process
7	crianç	social	exerc	sociedad	mund
8	problem	centr	intern	desenvolv	cultur
9	extern	govern	internacional	problem	mund
10	respeit	dev	afirm	mund	fronteir

Fonte: elaborado pelo autor.

Os qualificadores mais recorrentes utilizados em relação à dimensão política da identidade internacional do Brasil durante o governo Collor revelam o forte componente liberal nos discursos brasileiro, conforme o **Quadro 9**. *Liberal* é o radical mais recorrente dentro dessa dimensão em 1991. Vale citar as próprias palavras do presidente Collor naquela ocasião:

O ideário liberal venceu, e devemos lutar para que se imponha de forma coerente, ampla e, sobretudo, inovadora. Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que **optou por uma plataforma liberal** com um claro sentido social – o social-liberalismo –, de uma sociedade que há dezoito meses **se esforça para realizar esse ideário** (Collor, 2012, p. 652).

Em outras palavras, não apenas se aceita a ideia da vitória do ideário liberal no pós-Guerra Fria, como também se reafirma o compromisso do Brasil com a realização desse ideário em termos da sua presença como Estado no ambiente internacional. No entanto, em comparação com o governo Itamar, há certamente um contraste em relação à afirmação mais claramente liberal do governo Collor. A recorrência de termos como *regr*, *limit*, *govern*, *intern*, *polít* e

process demonstra a preocupação do governo Itamar em transmitir que a transferência de poder após o impeachment de Collor se deu dentro das regras do jogo democrático e salvaguardando as instituições democráticas brasileiras (**Quadro 9**). Indiretamente, a partir da defesa dessas instituições e do seu papel na vida democrática brasileira, defende-se esse componente como parte importante da identidade internacional do Brasil diante da plateia internacional. Em 1993, o *impeachment* é tratado como um exemplo da vitalidade da democracia brasileira. Celso Amorim ainda afirma que “[...] a forma pacífica e estritamente legal e constitucional como ocorreu a transição no Brasil será uma referência necessária nos livros que se venham a escrever sobre a História da Democracia em nosso tempo” (Amorim, 2012b, p. 687).

Quadro 10: Qualificadores mais recorrentes relacionados aos papéis e responsabilidades do Brasil (1990-1994)

Rank	1990	1991	1992	1993	1994
1	econôm	polít	desenvolv	nação	desenvolv
2	internacional	internacional	internacional	direit	nação
3	polít	paz	futur	paz	cooper
4	nação	econôm	nação	desenvolv	paz
5	govern	desenvolv	cooper	democrát	amér
6	internacion	nação	unid	unid	human
7	desenvolv	problem	agend	internacional	particip
8	pass	respons	sustent	human	integr
9	cooper	mund	visã	desarm	estad
10	paz	social	inic	vizinh	desej

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao longo dos governos Collor e Itamar, não parece haver uma grande mudança em termos dos papéis e responsabilidades atribuídas ao Brasil. Em 1991, as linhas gerais da atuação brasileira são postas nos seguintes termos por Collor: “[...] [a] política do Brasil não pretende outra coisa que não seja alertar, prevenir, propor, mas, sobretudo, colaborar” (Collor, 2012, p. 660). Conforme o **Quadro 10** acima, a recorrência de termos como *nação*, *cooper*, *internacional*, *particip* e *mund* demonstra tanto o reconhecimento do papel da comunidade internacional na resolução dos diferentes problemas que afetam a ordem internacional naquele momento (desarmamento, meio ambiente, desigualdades econômicas), bem como a própria necessidade de se reformar as estruturas internacionais a fim de garantir uma participação mais equitativa e

justa dos países em desenvolvimento, como o próprio Brasil. A validação da democracia no plano interno deveria também levar à valorização da democratização das relações internacionais, ou seja, garantir maior representatividade e participação nos mecanismos de cooperação internacional dos diferentes países que formam o sistema internacional.

Projeta-se, assim, o Brasil como um país cujo compromisso é com a garantia da construção de uma ordem internacional de fato representativa dos diferentes interesses dos participantes que a compõem. Essa contribuição é inclusive ressaltada dentro do contexto das discussões sobre o desenvolvimento e meio ambiente. É possível perceber que o radical *desenvolv* encontra-se presente em todos os anos entre 1990 e 1994 (**Quadro 10**). Ao longo desses discursos, ele faz referência a um conjunto de discussões, seja do desenvolvimento sustentável enfatizado em função da Rio-92 e da inserção do Brasil dentro do tópico do meio ambiente internacional, seja do desenvolvimento como condição necessária para o equacionamento dos diferentes problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento vis-à-vis a posição dos países desenvolvidos no ambiente internacional.

Figura 6: Nuvem de palavras comparativa dos termos relacionados à dimensão obstáculos dos governos Collor e Itamar



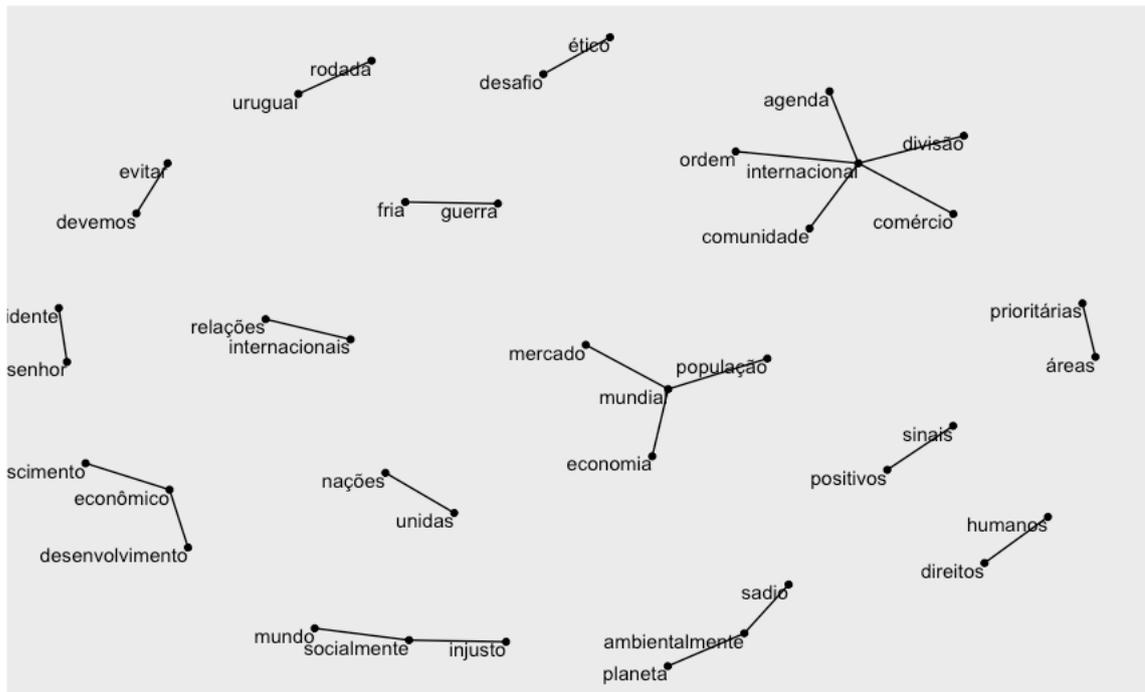
Fonte: elaborado pelo autor.

A **Figura 6** compara, por sua vez, os termos mais frequentes utilizados pelos governos Collor e Itamar em termos dos obstáculos identificados em suas falas na ONU. A questão do desenvolvimento nos governos é marcada por uma conotação negativa devido à incapacidade da comunidade internacional de fornecer os recursos necessários para que os países em desenvolvimento alcancem padrões sociais justos semelhantes aos dos países desenvolvidos. Em 1993, o Brasil destacou que o ambiente internacional é crucial para o desenvolvimento dos países. Ou seja, o discurso brasileiro ressaltou a importância das condições externas para alcançar o progresso material. Ou seja,

[e]mbora o progresso material dos povos seja, em boa medida, produto de seu próprio e insubstituível esforço, é evidente que ele depende da prevalência de um ambiente externo favorável. **É imperioso, portanto, que a sociedade internacional estimule, solidariamente, a criação de condições de progresso e não a preservação de privilégios. Ademais de sua importância intrínseca, o desenvolvimento de todas as nações é o único fator realmente capaz de diminuir os desequilíbrios que se manifestam de maneira tão clara, por exemplo, nos crescentes fluxos de migrantes e refugiados.** A justiça social em uma sociedade global torna-se condição indispensável para evitar crises, reduzir tensões, consolidar a democracia no mundo e promover os Direitos Humanos (Amorim, 2012a, p. 691 ênfases do autor).

A **Figura 7** também adiciona novos elementos para entender o discurso crítico do Brasil em relação ao ordenamento internacional. Defende-se que a questão do desenvolvimento se dá em termos de um *desafio-ético* e que seu principal objetivo é superar um *mundo-socialmente-injusto*. Termos que, conforme a imagem abaixo demonstra, são frequentemente utilizados em conjunto nos discursos do Brasil na ONU durante o período. A frequência de outros bigramas, como mercado-mundial-economia-população, crescimento-econômico-desenvolvimento, sadio-ambientalmente-planeta, direitos-humanos, reforçam como o desenvolvimento é tido como um problema associado a outras questões internacionalmente relevantes, como o problema do meio ambiente e da efetivação de direitos mínimos nas sociedades modernas.

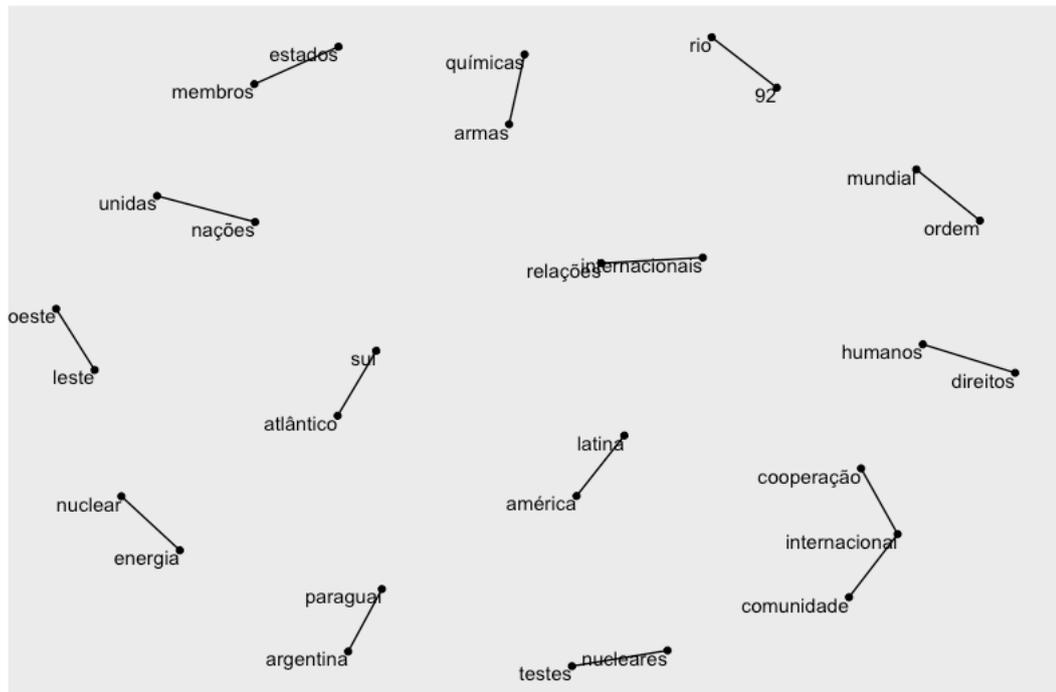
Figura 7: Rede dos *bigrams* mais recorrentes relacionados à dimensão obstáculos do Brasil (1990-1994)



Fonte: elaborado pelo autor.

Desenvolvimento e integração regional também foram temas discutidos em conjunto durante o período. O Tratado de Assunção, que estabeleceu as bases para a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), foi assinado em 1991. O Mercosul emergiu no contexto do chamado regionalismo aberto que significou a criação de iniciativas de integração regional fortemente pautadas por paradigmas neoliberais. Isso significou uma renovação do vínculo entre o Brasil e os países latino-americanos, especialmente entre os do Cone Sul. Esse vínculo se sustentava tanto pelo compartilhamento de um conjunto de ideias em comum (democracia, economia aberta etc.) quanto no reconhecimento da cooperação internacional como estratégia para aumentar a posição relativa desses países no ambiente internacional. A **Figura 8** abaixo é ilustrativa dessa conjuntura política regional. Os binômios *américa-latina*, bem como *paraguai-argentina*, demonstram a importância desses países dentro do quadro geral de relacionamentos priorizados pelo Brasil naquele momento. O binômio nações-unidas continuou sendo relevante, sobretudo em função do reconhecimento das suas contribuições para pautas internacionalmente relevantes, como desarmamento nuclear, direitos humanos e meio ambiente (**Figura 6**).

Figura 8: Rede dos *bigrams* mais recorrentes relacionados à dimensão parceiros do Brasil (1990-1994)



Fonte: elaborado pelo autor.

Até aqui, governos diferentes adotaram padrões discursivos semelhantes em relação à ordem internacional que se transformava naquele momento. Ao mesmo tempo que os governos Sarney, Collor e Itamar abraçaram a busca pela realização de uma sociedade em linhas liberais, sobretudo em termos da consolidação do seu regime democrático, também foi reconhecido que o Brasil se posicionava dentro de um ambiente internacional adverso. A crítica que acompanha as discussões sobre o problema do desenvolvimento foi certamente o elemento que uniu esses diferentes governos nos discursos da ONU. Ou seja, esse primeiro momento após o fim do regime militar foi marcado por um certo otimismo liberal que não deixou de reconhecer certas desigualdades persistentes da estrutura político-econômica internacional. Argumenta-se, no entanto, que a era FHC inaugura um segundo tempo desse otimismo liberal que dura até o fim do seu governo, em 2002, com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais daquele ano.

A emergência da nova ordem democrática no Brasil contemporâneo se traduziu em uma nova articulação entre mercado, autoridade e sociedade, cujo quadro geral se vinculou ideologicamente aos valores liberais (Reis, 1988, p. 220). Tal processo de construção simbólica e material ocorreu, contudo, a partir de “(...) disputas acirradas e se conserva com oscilações relevantes na orientação de suas políticas, entendidas em um sentido amplo” (Sallum Jr.;

Goulart, 2016, p. 116). Assim, embora o processo de transição democrática tenha ocorrido entre os meados dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980, a institucionalização de uma nova forma do Estado brasileiro, baseada em uma ordem econômica e política de corte liberal, somente se consolidou a partir dos meados dos anos 1990, notadamente durante o primeiro governo de FHC. Nesse sentido, Sallum Jr. e Goulart (2016, p. 116) argumentam que a concepção de Estado brasileiro contemporâneo tem três pilares principais:

- (i) a Constituição democrática de 1988, que estendeu, universalizou e protegeu os direitos de cidadania; (ii) o Plano Real de estabilização monetária, lançado em 1994, e o conjunto de reformas liberais que foram efetivadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso; (iii) o ingresso de lideranças sindicais e de movimentos sociais na esfera do Estado, que resultou na intensificação do processo de inclusão da base da pirâmide social.

Embora sejam elementos distantes no tempo, são elementos articulados que aproximam os propósitos da identidade internacional do Brasil aos principais aspectos do ideário liberal. Por um lado, a Constituição de 1988 estabeleceu as regras e orientações normativas gerais do regime político liberal-representativo brasileiro. Por sua vez, o Plano Real e as reformas liberalizantes do período FHC proporcionaram uma solução ao problema da estabilização monetária e um redimensionamento do papel do Estado na economia do país, assimilando o ideário liberalizante e privatizante que predominava na região naquele período (Sallum Jr.; Goulart, 2016; Secches, 2018)). Durante os dois mandatos do governo Lula (2003-2010), a expansão das políticas de inclusão social e a maior capilaridade institucional em relação a diferentes estratos e grupos sociais resultaram em uma acomodação das pressões materiais e sociais originadas pelo movimento por democratização. Essas ações também se alinharam com uma identidade política associada ao ideário liberal-democrático global (Sallum Jr.; Goulart, 2016, p. 116-117).

Assim, ainda que tenham agravado as tensões políticas e incertezas econômicas, a eleição de Fernando Collor (1990-1992) “(...) contribuiu para danificar o arcabouço institucional nacional-desenvolvimentista e para reorientar em um sentido antiestatal e internacionalizante a sociedade brasileira” (Sallum Jr., 1999, p. 27). Contudo, essa reorientação apenas teve um caráter sistemático durante o período FHC (Ricupero, 2017, p. 598), no qual a forma contemporânea do Estado brasileiro “(...) ganhou estabilidade segundo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificado com a democracia representativa” (Sallum Jr., 2003, p. 36). Durante o período, o binômio formado por estabilização econômica e estabilidade política legitimou as ações do

governo doméstica e internacionalmente, cujo objetivo foi finalizar a estabilização econômica iniciada ainda no governo Itamar (1992-1994), assim como garantir um sistema político coerente com os ditames estabelecidos pela Constituição de 1988 (Motta, 2018).

A **Figura 9** traz o conjunto de radicais mais recorrentes relacionados às dimensões política e econômica da identidade do Brasil projetadas em seus discursos durante o governo FHC. Percebe-se, assim, um forte compromisso com um conjunto de três elementos principais: democracia (*democrac*), estabilidade e desenvolvimento econômico (*econom*, *desenvolv*, *estabil*, *creciment*) e direitos humanos (*social*, *direit*, *human*). Esses elementos, juntos, formam a visão de um Estado que busca se modernizar e “[...] consolidar as bases de um país moderno, economicamente sadio e dinâmico, socialmente mais justo e politicamente maduro” (Brasil, 1999, p. 786). Ou seja, em comparação com os governos anteriores, os elementos que formam o propósito interno da identidade do Brasil parecem ser articulados mais claramente em torno daqueles que formam a tríade do ideário liberal no pós-Guerra Fria – democracia, direitos humanos e livre mercado. Conforme resume Lampreia no discurso de 1995,

Orgulho-me em ocupar este pódio como o representante de um país que ampliou seus compromissos com a democracia e os direitos humanos, com o desenvolvimento sustentável e a estabilidade econômica, com a paz e o desarmamento – um país em paz, que busca constantemente estender sua presença no mundo pelo fortalecimento de parcerias tradicionais e a promoção de outras novas (Lampreia, 2012a, p. 718).

Figura 9: Nuvem dos qualificadores mais recorrentes às dimensões política e econômica do Brasil (1995-2002)



Fonte: elaborado pelo autor.

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) argumentam que a política externa do governo FHC foi caracterizada pelo paradigma da autonomia pela integração ou participação. Chegou-se ao consenso de que o Brasil precisava atualizar seus discursos externos. Nesse sentido, optou-se pela busca por uma certa convergência entre a política externa brasileira e as tendências mundiais. Isso significou a defesa de uma participação proativa do Brasil no desenho da nova ordem internacional a partir do entendimento de que os interesses nacionais e as tendências internacionais estariam, de alguma forma, conectados. O país almejou, assim, influenciar positivamente a elaboração das normas e da agenda internacional. A **Figura 10**, que traz os termos mais frequentes nas falas do Brasil sobre seus papéis e responsabilidades internacionais, reflete uma agenda brasileira externa fortemente preocupada com assuntos de escopo global. A presença de termos como *seguranc*, *nucl*, *desarm*, *paz*, *desenvolv* reflete a percepção de que o Brasil também tem capacidade de engajamento positivo e proativo em temáticas muitas vezes dominadas pelos países centrais, como nos assuntos de conflito e paz, desarmamento nuclear e questões mais gerais de segurança internacional.⁴⁰

Figura 10: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas à dimensão papéis e responsabilidades do Brasil (1985-2002)

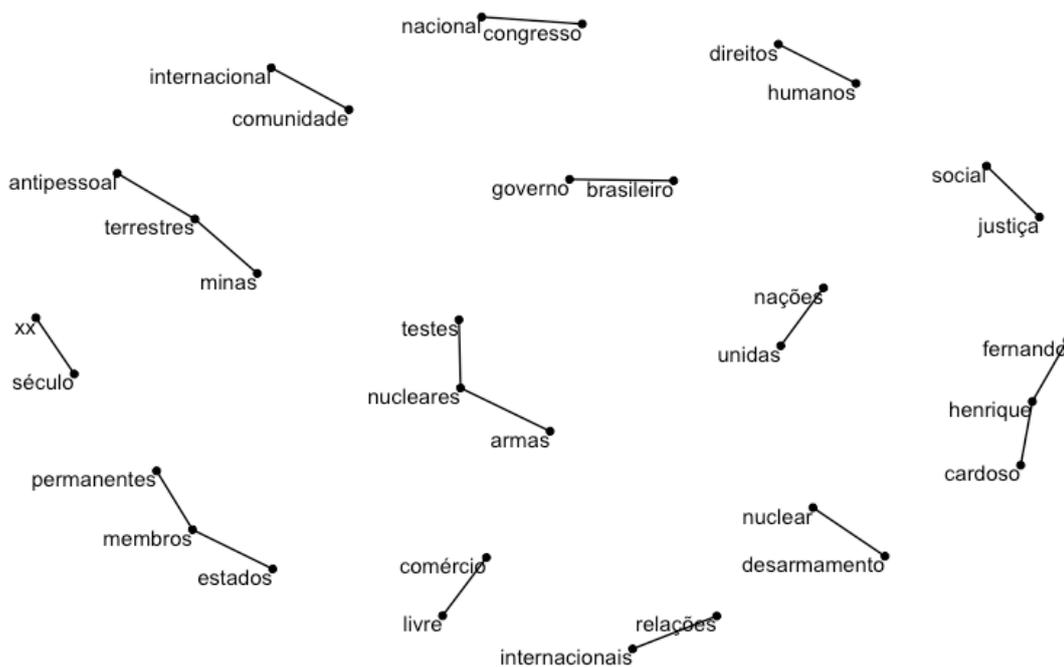


Fonte: elaborado pelo autor.

⁴⁰ Nas relações internacionais, há uma distinção entre temáticas de *high politics* e *low politics*. A primeira seriam aqueles assuntos que influênciam a sobrevivência das próprias unidades políticas que compõem o sistema internacional, normalmente dentro do campo da segurança internacional. Questões *low politics* seriam temáticas de menor importância nesse sentido. No entanto, é verdade que a interdependência tem redefinido as fronteiras dessas definições, já que diferentes temáticas passam a estar interligadas. Ao mesmo tempo, a securitização de determinados eventos ou situações podem alterar a percepção de prioridade dada pelos Estados a depender dos assuntos sendo securitizados.

Além disso, a recorrência de *particip*, *integr*, *reform* e *compromiss* reforçam a ideia de que o Brasil buscou uma atuação baseada na participação e integração proativa do país aos regimes internacionais. Seria sua integração e capacidade de influenciar o desenho desses mecanismos que poderiam garantir um ambiente propício à realização dos interesses nacionais do país. Na **Figura 11**, que analisa os *bigrams* mais recorrentes, essas temáticas ficam ainda mais evidentes. Vale destacar aqui o trinômio formado por *estados-membros-permanentes*, que revela não apenas a busca por um assento permanente dentro do Conselho de Segurança, como também a crítica ao congelamento de estruturas internacionais que justamente impede uma presença mais efetiva de países em desenvolvimento, como o próprio Brasil, nos mecanismos do multilateralismo liberal.

Figura 11: Rede de *bigrams* mais recorrentes relacionados aos papéis do Brasil (1995-2002)



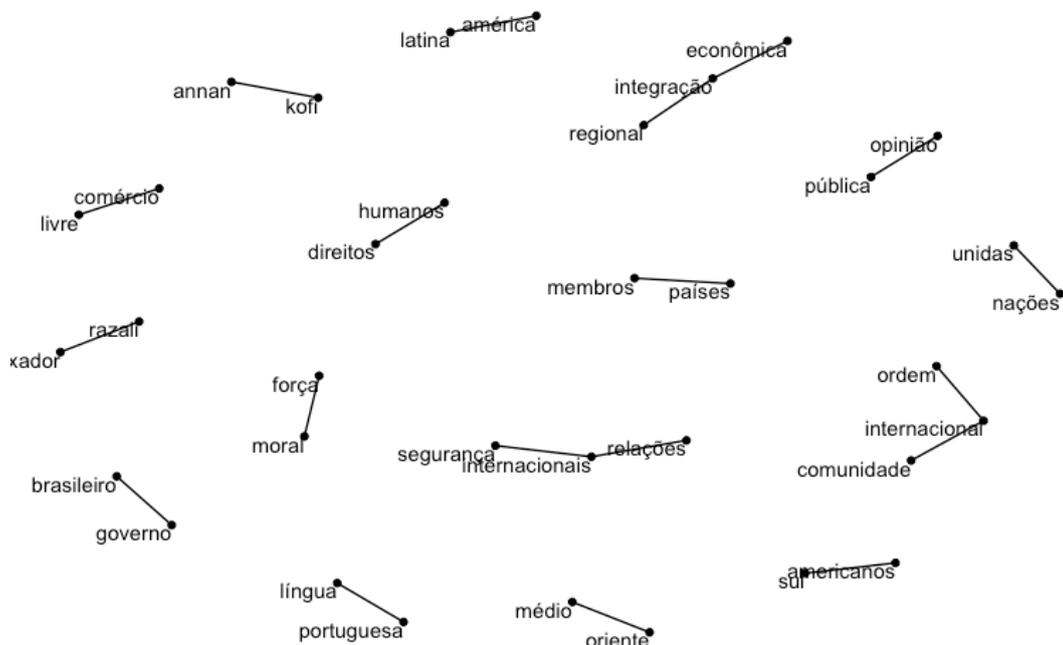
De saída, a análise dos discursos sobre os parceiros entre 1995 e 2002 mostra que o governo FHC enquadrou o Brasil como parte de uma comunidade sul-americana que se fortalecia a partir do avanço das iniciativas de integração econômica regional, notadamente o Mercosul. A referência simultânea aos termos integração, econômica e regional, bem como sul e americanos, dá indício para essa observação (**Figura 12**). Esse laço também se justificaria em função do compartilhamento de um conjunto de objetivos e crenças que tais atores possuem em

comum. Eles basicamente se referem à busca pela consolidação da democracia liberal e estabilização e liberalização das economias da região. Nesse sentido, os países da América Latina, em especial do Cone Sul, estariam em sintonia com as novas tendências da nova ordem internacional.

A América Latina, e dentro dela os países do Cone Sul, continua a demonstrar vitalidade tanto no plano político, com a democracia em pleno funcionamento, como no plano econômico, com a liberdade e a abertura liderando a retomada do crescimento e a expansão do comércio (Lampreia, 2012a, p. 720)

A América Latina é a região mais desarmada do mundo e a única a haver-se tornado, por força do Tratado de Tlatelolco, definitivamente livre das armas nucleares. A adesão de Cuba ao Tratado, anunciada em carta do Presidente Fidel Castro ao Presidente Itamar Franco, em resposta à gestão brasileira, vem completar este quadro. A América Latina tem sido fator de estabilidade internacional em um mundo conturbado. Nossa tradição jurídica, construída em décadas de esforço ordenador das relações interamericanas, representa contribuição relevante à comunidade internacional. Nosso pioneirismo em matéria de desarmamento nos autoriza a buscar gestos equivalentes de toda a comunidade internacional, em especial das potências nucleares (Amorim, 2012b, p. 708).

Figura 12: Rede dos *bigrams* mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (1995-2002)



Fonte: elaborado pelo autor.

Ao mesmo tempo, a própria ONU é fortemente mencionada como parceiro do Brasil no sistema internacional. Reconhece-se o grande papel da ONU não apenas em questões de segurança e paz internacionais, mas também seu papel na efetivação da agenda dos direitos

humanos e do desenvolvimento. Os discursos de lealdade à ONU denotam, assim, a importância do multilateralismo para a nova estratégia de inserção internacional que o Brasil adotou a partir daquele momento. Em 1993, o Brasil redefine os objetivos que dão sentido e legitimam sua atuação nos espaços multilaterais. Em referência à formulação inicial dos 3 *Ds* proposta por Azeredo da Silveira⁴¹, o ministro Lampreia argumentou, em 1993, que as mudanças no contexto internacional exigiram reconhecer que a descolonização tinha sido superada em prol da busca pela democracia nos planos interno e multilateral. Em outras palavras, a ideia de democracia é novamente reforçada como parte do propósito interno da identidade internacional brasileira, bem como mais claramente identificada como parte de seu propósito externo. Afinal, o papel do Brasil no ambiente internacional também deveria se basear na defesa de instituições internacionais mais representativas e porosas às diferentes vozes e atores que constituem tal ambiente.

O desenvolvimento continua, por sua vez, sendo interpretado como o principal desafio ao Brasil dentro da ordem internacional emergente (**Figura 13**). Assim como nos anos anteriores, os discursos de crítica à ordem internacional tinham como ponto de partida a ideia de que a OIL tem falhado em garantir as condições necessárias ao desenvolvimento equitativo dos países no ambiente internacional. Em 2001, FHC apresentou uma análise sobre a globalização, defendendo uma globalização solidária em contraste com a globalização assimétrica existente.

Há um mal-estar indisfarçável no processo de globalização. Não me refiro a um mal-estar ideológico, de quem é contra a globalização por princípio, ou de quem recusa a ideia de valores universais, que inspiram a liberdade e o respeito aos direitos humanos. Mas ao fato de que **a globalização tem ficado aquém de suas promessas. [...] Há um déficit de governança no plano internacional, e isso deriva de um déficit de democracia. A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da “globalização solidária”, em contraposição à atual globalização assimétrica** (Cardoso, 2012, p. 817, ênfases do autor).

⁴¹ A formulação dos “3 *Ds*” proposta por Azeredo da Silveira refere-se aos princípios de descolonização, desenvolvimento e desarmamento. Esses princípios foram estratégicos na política externa brasileira durante a década de 1970 e buscavam promover a independência e a soberania dos países em desenvolvimento, o progresso econômico e social dessas nações e a redução das tensões militares globais através do controle de armamentos.

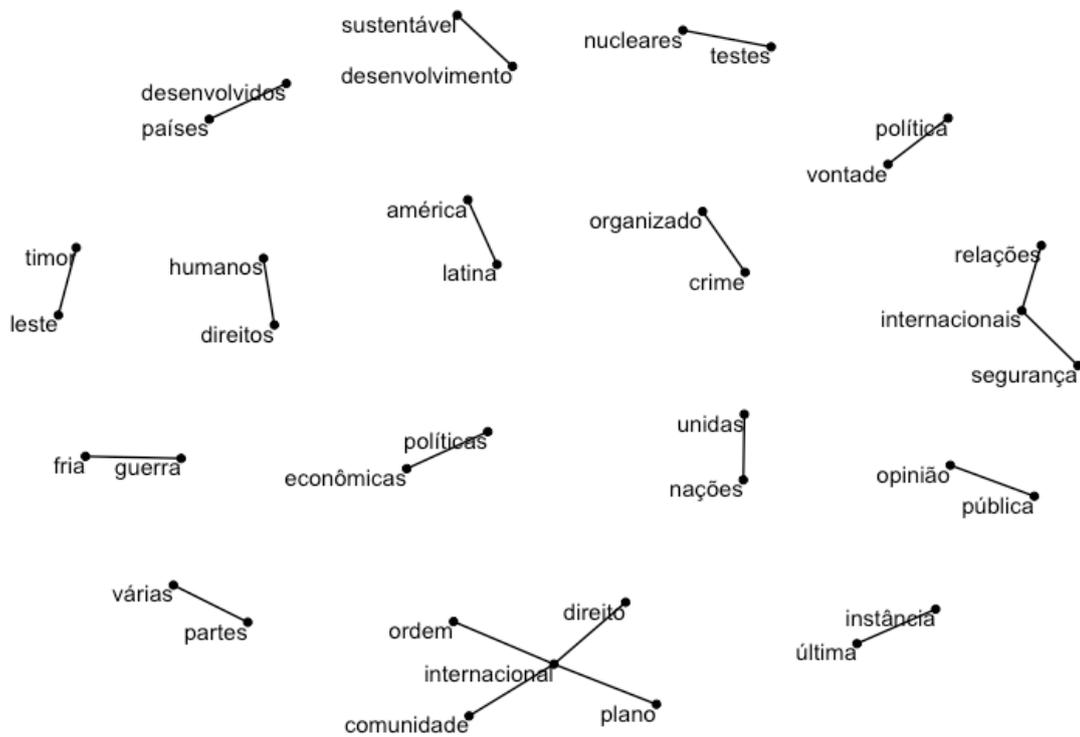
Figura 13: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas à dimensão obstáculos do Brasil (1995-2002)



Fonte: elaborado pelo autor.

O déficit de governança se refletiu, sobretudo, na incapacidade de os mecanismos multilaterais darem resposta a um conjunto de eventos de grande impacto para os países em desenvolvimento. Ao longo dos oito anos, um conjunto de problemáticas é elencado, conforme a **Figura 14** abaixo permite observar com maior clareza. No lado econômico, *crise-financeira*, *políticas-econômicas-desvirtuadas*, *corrida-armamentista* e *paraísos-fiscais* estão entre alguns desses problemas que trazem à tona a incapacidade da governança global de propor medidas efetivas para questões globais. No lado político, problemas envolvendo a consolidação dos direitos humanos (timor-leste, direitos-humanos-seres etc.) ganham maior saliência também, ao lado do reconhecimento dos diferentes desafios à segurança internacional.

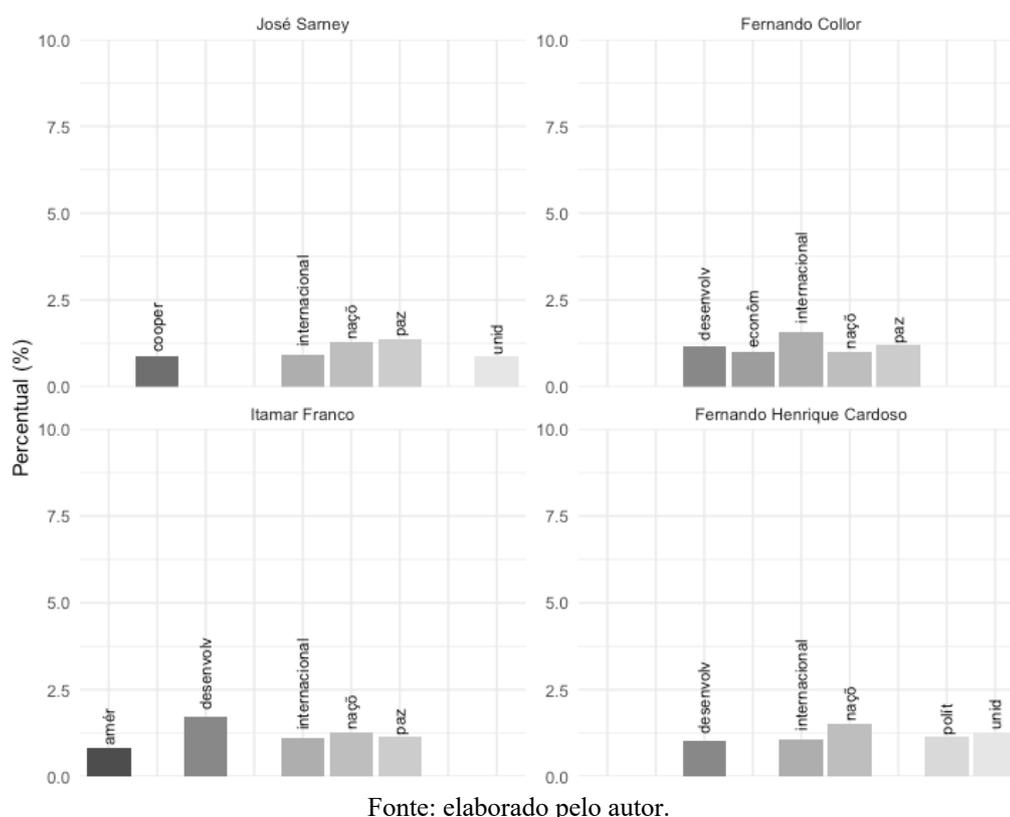
Figura 14: Rede de *bigrams* mais recorrentes relacionados à dimensão obstáculos do Brasil (1995-2002)



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, as pressões sistêmicas certamente forçaram o Brasil a redefinir discursivamente sua presença internacional ao final dos anos 1980 e ao longo da década de 1990. Essa mudança foi marcada pelo que pode se chamado de um **otimismo ambivalente**. Nas palavras de Lampreia, isso significou a adoção simultânea de uma adaptação criativa e de uma visão de futuro esperançosa sobre as possibilidades de inserção brasileira na ordem internacional. O corte dessa estratégia certamente era liberal em termos do seu direcionamento; porém, isso não significou que o Brasil se absteve de desenvolver seus pontos de críticas com diferentes problemas identificados na estrutura e funcionamento do ordenamento internacional. Conforme discutido no **Capítulo 1**, criticar a ordem não significa querer abandoná-la, nem mesmo dizer que discursos de lealdade sejam inexistentes. A dualidade desses dois polos certamente foi a característica marcante do período analisado até aqui.

Figura 15: Comparação dos principais qualificadores do propósito externo do Brasil (1985-2002)⁴²

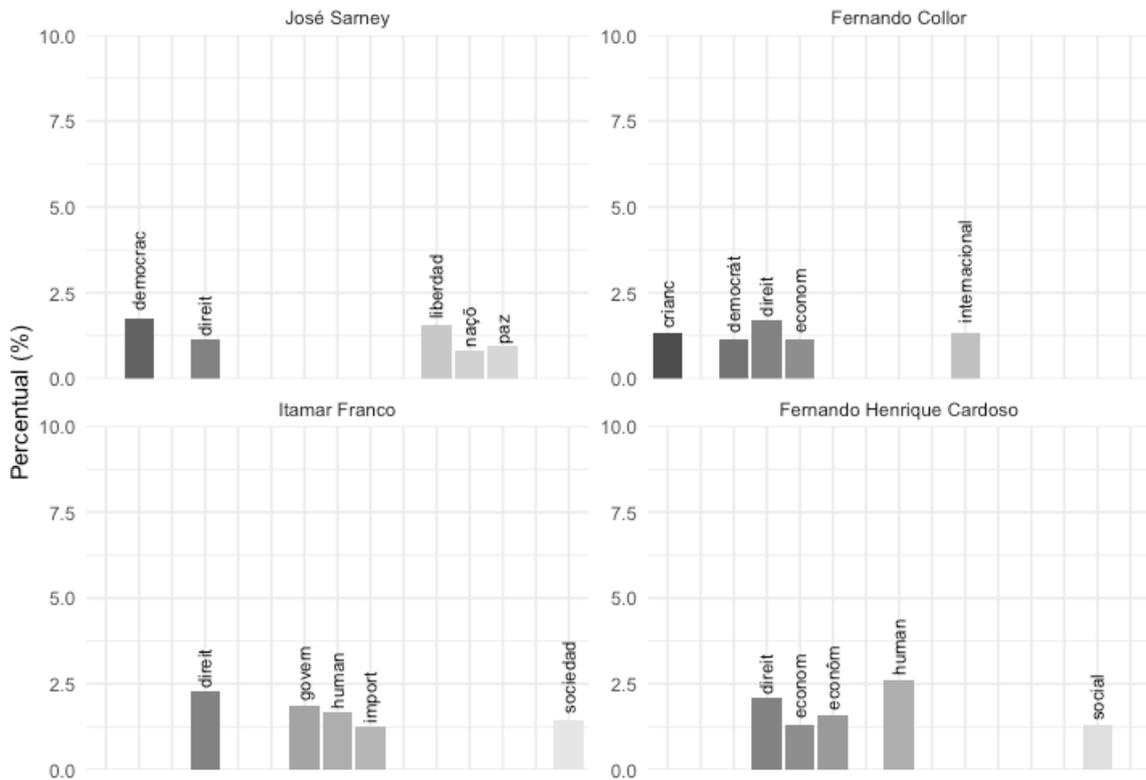


Os **Gráficos 1 e 2** permitem comparar as diferentes presidências analisadas, ao longo desta seção, em termos das diferenças e similaridades de como pensaram os propósitos externo e interno do Brasil. O primeiro ponto que fica claro é a importância da ideia de desenvolvimento nos discursos dos diferentes presidentes. A análise acima permitiu entender que cada governo certamente traz uma ênfase distinta a esse radical. No caso de Collor, a maior frequência do termo *econôm* foi reflexo da relevância que a agenda liberal teve em seu governo nas temáticas econômicas e de desenvolvimento do país. Outro ponto em comum é a importância do multilateralismo nos discursos ao longo do tempo, evidente a partir da presença dos radicais *internacional*, *nação*, *paz* e *mund* nos quatro governos analisados. Ou seja, durante o período, a identidade brasileira foi fortemente associada à busca por um novo posicionamento na ordem internacional, o que envolveu necessariamente encarar sua condição de país em desenvolvimento, bem como seus problemas econômicos internos. Essa busca, em termos práticos, traduziu-se na tentativa interna de redimensionamento do papel do Estado, sobretudo

⁴² Como o objetivo é identificar os valores positivamente identificados com a identidade internacional do Brasil, a categoria de obstáculos não foi incluída na consolidação das frequências apresentadas nessas duas representações. Inclui-la significaria levar em consideração citações de termos, valores e situações negativamente associadas dentro dos discursos.

com as reformas neoliberais patrocinadas por Collor e ao longo dos governos Itamar e FHC, bem como externamente a partir da promoção de iniciativas de integração econômica (Mercosul) e das críticas à ineficiência dos espaços multilaterais (globalização assimétrica).

Figura 16: Comparação dos principais qualificadores do propósito interno do Brasil (1985-2002)⁴³



Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, o propósito interno da identidade internacional do período foi fortemente identificado com a democracia. Ou seja, a legitimidade do Brasil no ambiente internacional se tornou fortemente associada à defesa do seu novo regime democrático, que assumia novamente contornos liberais após quase três décadas de regime autoritário. A importância desses elementos é evidente nos discursos de Sarney e Collor, que citam os radicais *democrac* e *democrát* com maior frequência. Por sua vez, nos governos Itamar e FHC, talvez por estarem mais distantes da aprovação da Constituição de 88, a relevância da democracia é ressaltada a partir da defesa dos governos legitimamente constituídos sob a nova ordem democrática (*sociedade, govern, import, direit, human*). Além disso, Collor e FHC parecem ressaltar de

⁴³ As subcategorias propósito político e propósito econômico foram agrupadas nesse gráfico e nos próximos, já que se referem a dimensões que constituem o propósito interno conforme discutido nos **Capítulos 1 e 2**.

maneira mais explícita com o componente econômico desse ideário liberal, sobretudo em função da relevância dos radicais como *econom* e *econôm* em seus governos. A importância do termo *social* no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) parece indicar, em certa medida, a mudança iniciada mais claramente pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) ao longo do início dos anos 2000. A próxima seção busca explorar justamente como se deu esse processo com o novo momento político que surgiu a partir da chegada dos governos de esquerda também à presidência do Brasil, em sintonia com as mudanças que ocorreram na região durante o mesmo período.

3.2 Um liberalismo social? Crítica e lealdade no Brasil sob o Partido dos Trabalhadores

A constituição de novos horizontes políticos no Brasil contemporâneo também se deu a partir da vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva⁴⁴, na ocasião das eleições presidenciais de 2002, inaugurando o ciclo progressista na maior democracia latino-americana. A partir disso, cabe ressaltar que o primeiro desafio enfrentado pelo governo Lula se deu em torno da necessidade de “(...) reconstruir a ideologia do partido à luz do desaparecimento do comunismo real e da crise de identidade de todas as formas de socialismo”, bem como em função da necessidade de uma atualização estratégica após as derrotas anteriores da candidatura presidencial de Lula nos pleitos de 1989, 1994 e 1998 (Ricupero, 2017, p. 640). O processo de moderação do PT, por meio do reconhecimento dos limites impostos pelo regime democrático-liberal e pela economia de mercado, atingiu seu ápice precisamente durante as eleições de 2002 (Pereira Da Silva, 2011c, p. 190). Nesse contexto, o PT enfatizou que a mudança proposta, enquadrada no marco da institucionalidade liberal-democrática, teria um caráter moderado de crescimento econômico, inclusão e pacificação social e respeito aos contratos e ao equilíbrio fiscal (Pereira da Silva, 2011, p. 191).

O caráter conciliador do governo Lula implicou, portanto, na constante tentativa de compatibilização entre a herança do período Cardoso e o antigo conteúdo programático do PT – a maior presença do Estado na vida social, a defesa da soberania nacional, melhor distribuição de renda e defesa dos mais pobres (Sallum Jr.; Goulart, 2016). Nessa dinâmica, pode-se dizer que a interação com o global, que se caracterizou pela prevalência dos elementos de lealdade durante o governo FHC, seria agora redefinida a partir de uma defesa mais assertiva dos

⁴⁴ Daqui em diante, adota-se o apelido Lula em referência ao governo ou a citações de falas do presidente.

interesses nacionais no plano internacional (Vigevani; Cepaluni, 2011, p. 140), o que abriu espaço para o fortalecimento de certos discursos críticos à OIL que não eram presentes antes. Em um cenário regional de fortalecimento dos governos de esquerda, o princípio do novo milênio abriu espaço para estratégias discursivas que buscaram legitimar identidades estatais baseadas na (i) recuperação do papel normativo do Estado e (ii) priorização da integração e unidade regional, na tentativa de fortalecimento da autonomia desses países frente aos países centrais (Bringel; Muñoz, 2017; Vigevani; Cepaluni, 2011). De forma similar, o governo Lula, na busca pela redução das assimetrias de poder na ordem internacional contemporânea, colocou ênfase na soberania, ao mesmo tempo que procurou valorizar os espaços regionais e multilaterais. O caminho estratégico dessa opção encontraria, na ampliação das alianças com os países do Sul, uma das suas principais expressões.⁴⁵

Figura 17: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas às dimensões política e econômica do propósito do Brasil (2003-2010)



Fonte: elaborado pelo autor.

A primeira mudança mais evidente foi em como o país passou a pensar seu propósito interno dentro da sua identidade internacional (**Figura 15**). Em sintonia com sua plataforma política à esquerda, as dimensões política e econômica do Brasil passaram a ser definidas, em

⁴⁵ Para Ricupero (2017, p. 646), a ênfase na dimensão Sul-Sul foi um dos eixos da ação internacional diferenciada do governo Lula. No contexto marcado pela forte e visível emergência de China, da África do Sul, da Índia e pela retomada do crescimento no continente africano, houve uma proliferação de foros de contato que expressam a cooperação como prioridade das alianças Sul-Sul. Alguns deles superpostos aos gerais, caso do BRICS (Brasil, Rússia, China e África do Sul) e do IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), e outros originais, tais como o AFRAS (Cúpula África-América do Sul), ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes) e Cúpula Brasil-Caricom (Caricom: Mercado Comum e Comunidade do Caribe) etc.

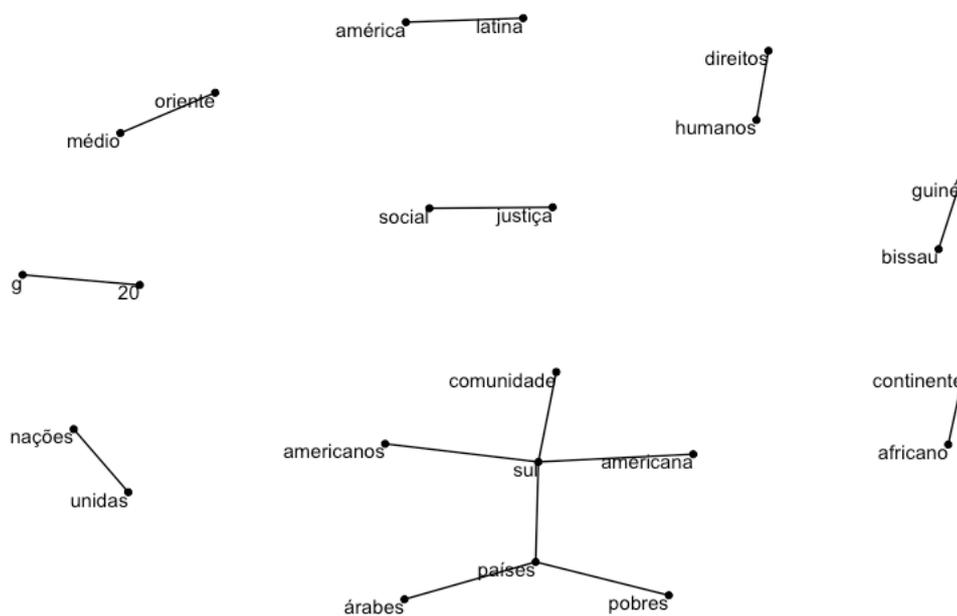
termos gerais, a partir do combate às desigualdades sociais, aqui identificadas em torno das problemáticas da pobreza (*pobrez*), fome (*fom*) e inclusão social (*inclusã*). O governo Lula trouxe, assim, maior ênfase à dimensão social da ação estatal em seus discursos externos. Em 2003, o governo Lula argumentou que sua chegada ao poder significou a implementação de um novo modelo político que buscou associar a retomada do crescimento a uma ação mais concentrada e sistemática em relação aos problemas de inclusão social em nível nacional.

Esse discurso trouxe duas mudanças importantes em relação aos governos anteriores. A primeira é que os objetivos de estabilidade econômica (*estabil, crescimento*) e inclusão social foram mais claramente colocados como questões de mesma prioridade. Ou seja, as políticas de estabilidade econômica, notadamente identificadas com o receituário neoliberal, não seriam aplicadas como um fim em si mesmas. Elas teriam que contribuir com a melhoria de indicadores sociais do país e com o fortalecimento da democracia brasileira. A segunda mudança importante é a valorização da intervenção estatal do ponto de vista normativo, sobretudo após a crise financeira global de 2008. Ou seja, a ação do Estado é tida como necessária e legítima caso o Brasil queira alcançar seus objetivos no plano nacional e internacional. Naquela ocasião, o Brasil discursou da seguinte forma na Assembleia Geral:

As indispensáveis intervenções do Estado, contrariando os fundamentalistas do mercado, mostram que é chegada a hora da política. Somente a ação determinada dos governantes, em especial naqueles países que estão no centro da crise, será capaz de combater a desordem que se instalou nas finanças internacionais, com efeitos perversos na vida cotidiana de milhões de pessoas (Lula da Silva, 2012e, p. 933).

Diferentemente dos períodos anteriores, a defesa de políticas sociais aqui é feita de maneira mais explícita em crítica a uma das ideias-chaves da OIL – livre mercado, materializado nas reformas de liberalização, privatização e redução do Estado. Ou seja, a crítica ao liberalismo econômico dos governos Collor e FHC abriu espaço para uma maior diversificação das possibilidades de como o país elaborou discursivamente seu propósito interno. Ao mesmo tempo, esse movimento esteve atrelado também à ênfase discursiva nas condições de desenvolvimento do Brasil. Essa identificação mais explícita enquanto país em desenvolvimento buscou, assim, reforçar as semelhanças entre o Brasil e o Sul Global, o que se refletiu na valorização dos relacionamentos do tipo Sul-Sul nos discursos externos brasileiros.

Figura 18: Rede dos *bigrams* mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (2003-2010)

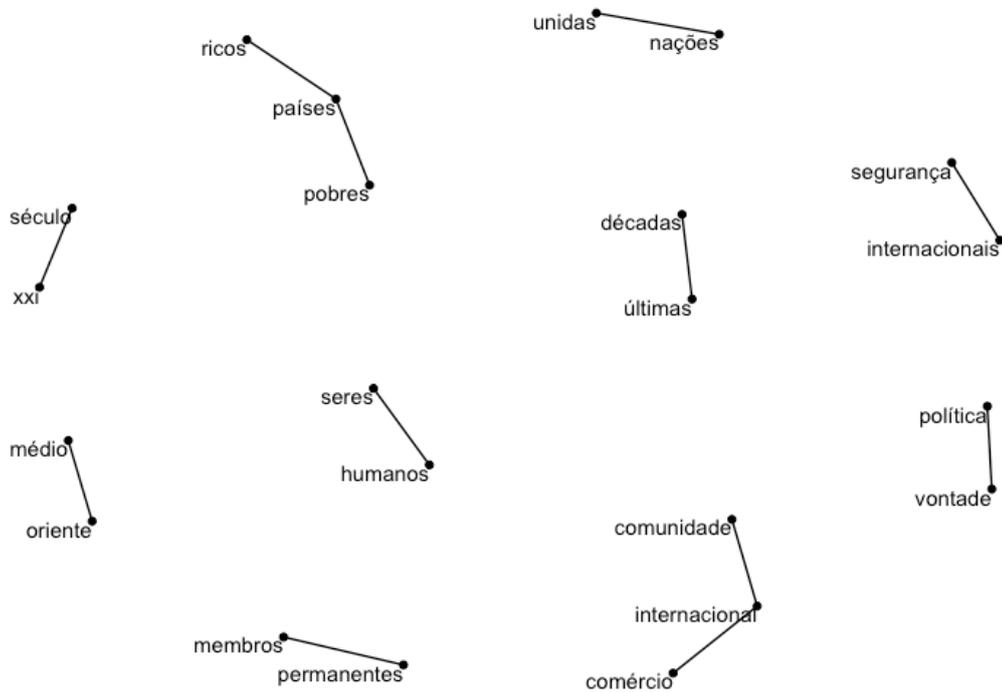


Fonte: elaborado pelo autor.

A **Figura 16** consegue destacar claramente como, durante o período, o Brasil redefiniu seus parceiros estratégicos em linha com o que Vigevani e Cepaluni (2011) interpretaram como autonomia pela diversificação. Essa autonomia pode ser entendida a partir de duas mudanças principais: (i) foco nas alianças Sul-Sul e (ii) desenvolvimento de novos foros de cooperação multilateral. O primeiro elemento pode ser observado, sobretudo, em função da adição de novos parceiros mais frequentemente citados pelo Brasil em seus discursos na ONU, notadamente o continente africano e o Oriente Médio. Por sua vez, há um fortalecimento da ideia de uma comunidade sul-americana cujos objetivos e passado comuns levaram a seus países a construir soluções coletivas que tem buscado fortalecer o posicionamento estratégico da região no mundo.

O Brasil, naturalmente, passou a assumir uma posição chave na promoção desses arranjos. Assim, é interessante notar a maior citação do G-20, bloco que buscou substituir o G-8 como forma de refletir a natureza multipolar do ambiente internacional após as redefinições sistêmicas no pós-Guerra Fria. Além disso, em termos das iniciativas sul-americanas, vale ressaltar também a grande importância que a União dos Nações Sul-Americanas (Unasul) ganhou durante o período. A ideia de uma *comunidade* sul-americana foi reconhecida de maneira mais explícita e inédita apenas nos discursos de Lula, mesmo que a região sempre tenha tido destaque nos governos anteriores.

Figura 19: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados aos obstáculos do Brasil (2003-2010)



Fonte: elaborado pelo autor.

A **Figura 17** nos permite observar que os discursos críticos ao ordenamento internacional do governo Lula também se organizaram em torno de um conjunto de obstáculos específicos, mas interligados. Em 2009, o Brasil resumiu os principais problemas da ordem internacional a partir de três grandes desafios: (i) a crise econômica global, (ii) a falta de uma governança mundial estável e democrática e (iii) os riscos da mudança climática. Os *bigrams* mais recorrentes identificados acima apontam na mesma direção. O combate à pobreza, presente na dimensão política da identidade internacional, se traduziu, na dimensão de obstáculos, em uma crítica à divisão entre ricos e pobres e às deficiências do ordenamento econômico internacional que afetam negativamente países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, defendeu-se o diagnóstico de que a governança mundial não tem conseguido promover as mudanças sociais e políticas necessárias à efetivação da justiça social em âmbito global. Seria necessário agir em prol da reforma dos mecanismos multilaterais a fim de que eles de fato representem os diferentes interesses que constituem a ordem internacional contemporânea.

Conforme a **Figura 19** demonstra, *desenvolv, fom, paz, social, mudanc e polít* foram alguns dos termos mais citados quando o Brasil enquadrou discursivamente suas responsabilidades. Em resumo, percebe-se um discurso cujo conteúdo revela uma preocupação notadamente mais social e um enquadramento certamente menos liberal. Porém, parece que a grande mudança se deu no plano de como o Brasil elaborou seu relacionamento com parceiros e o conteúdo das suas responsabilidades. Em termos políticos, a identidade internacional continuou sendo identificada com o regime democrático. É verdade que essa crença significava que a democracia procedimental apenas se torna legítima se cumpre adequadamente sua função social. Em termos dos obstáculos, o problema do desenvolvimento e os déficits na governança global continuaram sendo destacados, assim como nos outros governos.

Nas eleições de 2010, o Partido dos Trabalhadores venceu o pleito eleitoral, levando à eleição da primeira presidenta do Brasil republicano. No entanto, a eleição da primeira presidente mulher não é o único aspecto desse período, que se estende entre 2011 e termina em 2015, com o conturbado processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. A primeira metade dos anos 2010 foi marcado por uma profunda crise política brasileira, que combinou diferentes aspectos. Primeiro, uma crescente insatisfação social cujos efeitos transbordaram inclusive para as ruas, com as jornadas de 2013 sendo certamente uma das principais expressões desse movimento (Avritzer, 2016).⁴⁶ Segundo, o início da crise da hegemonia política do Partido dos Trabalhadores, associada a dois fenômenos relacionados, mas não iguais – a crise de confiança frente ao sistema partidário e os escândalos de corrupção que monopolizaram a pauta política e judicial do país até o final dos anos 2010 (Chaloub; Perlatto, 2016). Terceiro, o fortalecimento de novas forças políticas, notadamente à direita do campo político, que impulsionaram seus discursos e sua influência na cena nacional face aos desafios enfrentados pela classe política tradicional.⁴⁷ Ao mesmo tempo, após anos de altas taxas de crescimento econômico, o Brasil enfrentou quedas no PIB, bem como o início do recuo da agenda de avanço do gasto público em áreas socialmente sensíveis.

O primeiro elemento que gostaria de destacar é o papel que a igualdade de gênero desempenha nos discursos do Brasil ao longo do período. Desde o primeiro discurso, o propósito interno da identidade internacional do Brasil se associou à ideia de que as mulheres

⁴⁶ O foco deste comentário não é expandir nas causas e consequências dessa crise. Ele serve para elencar elementos contextuais relevantes para análise e, principalmente, situar politicamente as condições de produção dos discursos do governo Dilma (2011-2015) na ONU. O livro de Avritzer (2016) serve, no entanto, como um importante ensaio que analisa os diferentes elementos que caracterizam esse período que se entende entre 2013 e 2016.

⁴⁷ Esse ponto será explorado com maior detalhe na próxima seção, cujo foco é explorar o que a virada à direita trouxe de novidade para os discursos do Brasil em relação à OIL.

também deveriam gozar de “[...] igualdade de direitos e oportunidades, livres de todas as formas de discriminação e violência, capazes de construir a sua emancipação, e com ela contribuir para a plena emancipação de todos” (Rousseff, 2012a). Conforme é possível observar na **Figura 20**, o radical *mulh* foi um dos mais recorrentes na fala sobre as dimensões política e econômica do propósito interno brasileiro durante o período.

Figura 22: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas às dimensões política e econômica do Brasil (2011-2015)



Fonte: elaborado pelo autor.

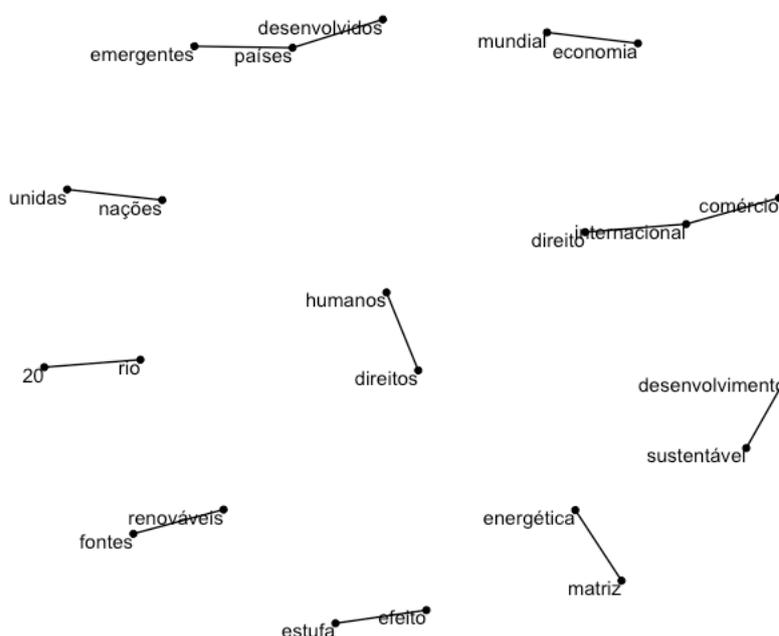
No que se refere à dimensão política, a ideia de democracia (*democrac*) continuou sendo destacada, também conforme **Figura 20**. Vale destacar que o combate à corrupção, bem como as manifestações de 2013, foram positivamente destacados como reflexo de que o Brasil continua “[...] trilhando o caminho democrático e não abrirá mão das conquistas pelas quais tanto lutamos” (Rousseff, 2015). Nesse sentido, o Brasil seria um Estado caracterizado pela seu Estado de direito e pela justa e imparcial aplicação das suas leis, bem como tendo uma ordem institucional porosa às reivindicações sociais. Já em relação à dimensão econômica, é verdade que o governo Dilma naturalmente trouxe ênfases que já eram presentes sob o governo Lula. O combate à pobreza (*pobrez*), a ênfase nas conquistas sociais do período (*social*, *avanc*, *access*, *conquist*, *societad*, *desenvolv*, *empreg*) e a busca por crescimento econômico aliado a princípios como responsabilidade fiscal (*invest*, *fisc*, *cresciment* etc.) continuaram sendo elementos importantes projetados na política externa do período.

Em termos dos seus papéis e responsabilidades, o governo Dilma se caracterizou pela defesa do multilateralismo liberal, a partir da articulação principalmente da ideia de desenvolvimento. Em 2013, a presidenta Dilma resumiu os traços gerais da sua política externa:

O Debate Geral oferece a oportunidade para reiterar os princípios fundamentais que orientam a política externa do meu país e nossa posição em temas candentes da realidade e da atualidade internacional. Guiamo-nos pela **defesa de um mundo multilateral**, regido pelo Direito Internacional, pela primazia da **solução pacífica dos conflitos** e pela busca de **uma ordem solidária e justa – econômica e socialmente** (Rousseff, 2013, ênfases do autor).

Ou seja, o apoio à ordem multilateral depende da sua capacidade de enfrentar os desafios globais. Na área econômica, isso significa garantir que as diferentes organizações e instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como a própria ONU, garantam uma “[...] ação coordenada para reduzir o desemprego e restabelecer o dinamismo do comércio internacional” (Rousseff, 2013). A busca pelo desenvolvimento dentro desses espaços também se vinculou a outro conjunto de agendas prioritárias para o Brasil, com a agenda climática e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Conforme demonstra a **Figura 22**, a pauta ambiental ganhou relevância em termos dos compromissos assumidos pelo Brasil durante o período, sobretudo porque o Brasil foi sede da Rio+20, depois de ter sediado a Rio 92, durante o governo Collor.

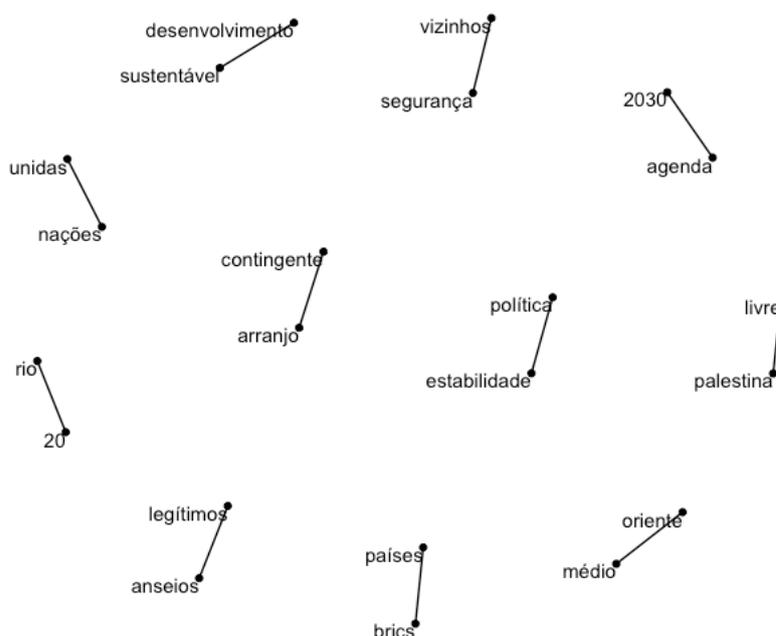
Figura 23: Rede de bigrams mais recorrentes relacionados às responsabilidades do Brasil (2011-2015)



Fonte: elaborado pelo autor.

teve um grande peso na estratégia global empregada pelo governo Dilma, sendo tido como um espaço importante para articulação dos interesses nacionais em âmbito global. Silva (2022) lembra que foi durante o governo Dilma, inclusive, que houve a criação tanto do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) quanto do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), sendo o NBD a primeira instituição com personalidade jurídica internacional do grupo. Assim, apesar de ênfases distintas das de Lula, o governo Dilma continuou privilegiando uma interação com o global a partir de discursos críticos, sobretudo aqueles que privilegiam a criação e o fortalecimento de novos espaços de cooperação, especialmente aquele de natureza Sul-Sul.

Figura 25: Rede de *bigrams* mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (2011-2015)



Fonte: elaborado pelo autor.

No que se refere à categoria de obstáculos, a **Figura 24** reforça a avaliação que abriu a análise do período Dilma feita nesta seção. *Cris* é o radical mais recorrente nessa categoria. Os outros termos apontam que a leitura do governo Dilma era a de que a ordem internacional enfrentava um período de múltiplas crises. Conflitos regionais (*conflict*, *seguranc*), persistência dos efeitos negativos deflagrados pela crise financeira global de 2008 (*econômico*, *desempreg*, *fisc*) e as dificuldades envolvendo a temática ambiental – todos elementos que tornaram, naquele momento, a ordem internacional um ambiente caracterizado pela incerteza e pela insegurança.

Figura 26: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados a obstáculos do Brasil (2011-2015)



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, a primeira experiência de esquerda brasileira desde o fim do regime militar teve importantes implicações para a projeção internacional do país. No entanto, os ambientes externo e interno enfrentados pelos dois governos que marcaram o período certamente não foram iguais, além da própria natureza da diplomacia presidencial empregada por Lula e Dilma. Os padrões de interação com o global seguiram uma linha comum, mas cada período teve características distintas. Espera-se que esta seção tenha conseguido demonstrar esses pontos. No fim, os governos petistas certamente trouxeram novos enquadramentos que não existiam nos governos anteriores, que tinham um corte liberal e de lealdade à OIL mais marcantes. Isso não significou, contudo, uma ruptura com o multilateralismo liberal. Novos elementos – ênfase em um propósito estatal mais social e busca ativa por desconstruir assimetrias globais – conviveram com a defesa de aspectos importantes da ordem internacional liberal – a democracia e uma ordem mundial baseada em regras.

3.3 A metamorfose liberal e a ascensão das (extremas) direitas: crítica e lealdade no Brasil em tempos de crise

Em 2018, Ikenberry (2018) escreveu se estaríamos presenciando, no final dos anos 2010, o fim da ordem internacional liberal. O panorama imediato não era muito promissor. Em

2016, os Estados Unidos elegeram Donald Trump para a presidência, com um discurso que era de frontal ataque aos diferentes pilares da OIL.⁴⁹ A União Europeia, por sua vez, enfrentava a saída do Reino Unido, assim como o avanço de líderes autoritários sobre seus regimes democráticos, como na Hungria e na Turquia. No Cone Sul, o ciclo progressista dava sinais de claro esgotamento (Fuser, 2018; Pereira da Silva, 2015). O que se seguiu a ele não foi exatamente o fortalecimento inequívoco de forças de direita, contudo, a vitória eleitoral de líderes conservadores em diferentes países significou que o mosaico político da região seria ideologicamente mais diverso quando comparado com o dos anos 2000. Assim, pode-se dizer que a crise de legitimidade dos sistemas políticos levou tanto ao retorno de líderes de direita mais moderados (governo Temer), quanto à ascensão de líderes que trouxeram consigo elementos de uma direita mais radical e, em certos sentidos, autoritária (governo Bolsonaro) (Andrade; Côrtes; Almeida, 2021; Casarões, 2022; Lynch; Cassimiro, 2022).

O governo Bolsonaro certamente é o caso mais extremo considerado aqui. O governo Bolsonaro tem sido classificado em diferentes estudos como uma expressão da direita radical na América do Sul. Sanahuja e Burian (2024) argumentam que a direita radical, também chamada pelos atores de direita neopatriota, pode ser pensada a partir de dois eixos. O primeiro é a classificação clássica entre esquerda e direita, na qual esta se situa em função de suas posições ultraconservadoras. Ou seja, a direita se caracteriza pela naturalização das hierarquias sociais que marcam as relações dentro de uma sociedade. O segundo eixo seria sua posição em relação à crise da globalização, na qual tais atores têm confrontado o cosmopolitismo e o internacionalismo liberal a partir de posições nacionalistas e soberanistas.

Vale retomar aqui a discussão feita por Cas Mudde (Mudde, 2007). Para o autor (2007), três crenças centrais são importantes para se pensar em uma definição da direita radical como grupo político, sendo elas: nativismo, autoritarismo e populismo. O conceito de nação seria central para a ideologia da direita radical. O nacionalismo eventualmente passou a ser entendido enquanto uma doutrina política, que legitima até mesmo a ideia da ordem internacional enquanto um grupo de Estados-nações que formam um espaço de interação e mantêm instituições e práticas compartilhadas (Bull, 2002). Mudde (2007) reforça, no entanto, que a direita radical é mais bem definida em termos do seu nativismo. O nativismo pode ser entendido enquanto uma ideologia política que defende que os Estados devem ser formados

⁴⁹ Em 2024, após tentar sua reeleição em 2020, em uma eleição marcada por críticas de fraude e que sucedeu com a invasão ao capitólio por extremistas de direita no chamado 6 de janeiro em 2021, Donald Trump retornou a Casa Branca, aparentemente agora com um discurso ainda mais inflamado do que aquele presente em seu primeiro mandato.

exclusivamente por membros de um grupo nativo (a “nação”) e que elementos não-nativos (grupos ou ideias) são considerados ameaças à essa unidade (Mudde, 2007). Vale acrescentar que essa dinâmica de alteridade pode ter como base argumentos religiosos ou culturais.

Por sua vez, a direita radical também é associada ao autoritarismo, entendido como a defesa de uma sociedade baseada em hierarquias e papéis sociais rígidos. Essa noção autoritária sobre a sociedade seria a fonte, portanto, para a ênfase desses atores na ordem e na aplicação da lei, bem como da adoção de um punitivismo moralista em certos casos. Por fim, o populismo também seria um aspecto importante. A direita radical seria populista em função da articulação da ideia de uma sociedade separada em dois grupos antagônicos – a “elite” e o “povo”. Enquanto o primeiro grupo normalmente recebe conotações negativas na disputa política, a direita radical se apresenta como legítima representante dos interesses e aspirações de uma noção homogênea e fixa de “povo” / “nação” (Mudde, 2007).

Outro ponto importante na discussão de Mudde (2007) é a relação desses atores com a democracia liberal. Para Mudde (2007), a direita ganha seu adjetivo “radical” em função da sua posição normalmente crítica ou de oposição a valores importantes da democracia liberal, como o pluralismo e a defesa constitucional das minorias. Isso não significa necessariamente uma oposição ou não reconhecimento das regras institucionais do jogo democrático, o que teria como implicação uma distinção entre a direita radical e uma direita antidemocrática propriamente dita (ou extrema direita). Contudo, nos diferentes países em que a direita radical se faz presente, normalmente as tensões com a democracia liberal se tornam um elemento importante nos estudos das ideias e das ações articuladas por esses atores.

É verdade que os traços sublinhados acima ganham novos enquadramentos à luz dos diferentes contextos nacionais em que a direita radical emerge. Kaltwasser e Zanotti (2023) e Pinheiro-Machado e Vargas-Maia (2023) concordam que estudar a direita radical e a extrema direita exige reconhecer as particularidades locais. Kaltwasser e Zannotti (2023) pontuaram que, no caso do Brasil, o nativismo ganha uma dinâmica diferente, sendo direcionado a grupos internos e não a ameaças propriamente externas. Esses grupos, como no caso das críticas às populações tradicionais, seriam importantes obstáculos à unicidade nacional. Os elementos religiosos ganham também importante saliência em como esses atores legitimam entendimentos sobre o espaço nacional e suas fronteiras. Por sua vez, Pinheiro-Machado e Vargas-Maia (2023) relembram que o autoritarismo, bem como a relação conflituosa com a democracia, não pode ser entendida como um elemento inédito no caso de países do Sul Global por conta do passado instável de suas democracias, como no caso do Brasil.

Nesse sentido, Chaloub e Perlatto (2016), bem como Lynch e Cassimiro (2022), relembram que a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil ocorreu em um momento de forte crise de legitimidade do sistema político-partidário brasileiro, bem como de suas lideranças e partidos tradicionais. Lynch e Cassimiro (2022) buscam, de maneira mais específica, definir os traços ideológicos principais que marcaram o governo Bolsonaro. Eles argumentam que o conservadorismo reacionário de Bolsonaro teria sido marcado por três elementos simbólicos principais: (i) o regime militar como exemplo de boa governança; (ii) uma reedição do anticomunismo; e (iii) o neoliberalismo.

Chaloub e Perlatto (2016) lembram que o ressurgimento das ideias de direita, no espaço público brasileiro, beneficiou-se do distanciamento do país em relação ao regime militar. Ao mesmo tempo, as alas mais radicais desse movimento também têm sido responsáveis por normalizar discursos positivos ou de defesa em relação ao regime militar, minimizando a violência do período e interpretando seu legado como algo positivo (Lynch; Cassimiro, 2022). Lynch e Cassimiro (2022) também revelam a força do anticomunismo como parte constitutivo da visão de mundo da nova direita brasileira. A crítica ao comunismo como uma possibilidade de ameaça à integridade nacional do país traz consigo alguns efeitos importantes, uma vez que ela não impacta apenas nas estratégias de deslegitimação de seus adversários, mas também afeta como eles pensam quais relacionamentos internacionais o Brasil deveria manter ou não (Casarões, 2022; Lynch; Cassimiro, 2022).

Por fim, o neoliberalismo é certamente um elemento novo em relação à definição mínima de Mudde (2007). Seguindo a interpretação de Wendy Brown (2019), é interessante notar o casamento entre o conservadorismo e o neoliberalismo feito pelos atores de direita no Sul Global. No Brasil, a defesa dos ideais liberais pela direita acontece em um contexto de oposição às políticas de redistribuição e intervenção estatal realizadas durante os governos petistas (Chaloub; Perlatto, 2016). Esses atores políticos defendem o livre mercado como o pilar da ordem, da liberdade e do desenvolvimento da sociedade. O livre mercado teria como base a produção de uma ordem espontânea, que garante o respeito à esfera da iniciativa privada do indivíduo ao mesmo tempo que confere aos mercados maior legitimidade do que o próprio Estado na organização das relações econômicas (Brown, 2019).

Conforme nota Brown (2019), o neoliberalismo tende a naturalizar as hierarquias sociais e esvaziar o espaço político como domínio da justiça e de reivindicação de demandas sociais em relação ao Estado. Por outro lado, isso não significa o fim da regulação do Estado, mas sim seu redirecionamento. Ou seja, a ação política do Estado passa a ser pautada por uma certa visão autoritária, como entendida por Mudde (2007), cujo objetivo final é buscar a preservação da

ordem natural e das hierarquias sociais prevaletentes nas sociedades. Nesse sentido, o neoliberalismo valoriza movimentos que expandem as noções de espaço privado e proteção da tradição moral, que emergem da ordem espontânea entre indivíduos livres. Em nome da liberdade de autorregulação, princípios democráticos começam a ser progressivamente rejeitados e negados, pois limitam uma noção de liberdade que está esvaziada de seu conteúdo social. Para Brown (2019), esse ataque à noção de sociedade é o que permite que uma cultura antidemocrática seja criada desde a base e que governos autoritários sejam legitimados a partir de uma autoridade superior.⁵⁰

Figura 27: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionadas às dimensões política e econômica do Brasil (2016-2022)



Fonte: elaborado pelo autor.

O primeiro ponto que chama atenção na análise da **Figura 25** são os radicais que parecem indicar o elemento articulado, nos discursos de ambos os governos, na definição de seus propósitos internos. No governo Temer, os radicais *desenvolv*, *democrac* e *respons* parecem ganhar peso maior. No governo Bolsonaro, os radicais *libertad*, *invest*, *famíl* e *indigên* foram mais frequentemente utilizados. Segundo o presidente Temer, seu governo significou a

⁵⁰ A análise dos governos Temer e Bolsonaro segue o modelo analítico utilizado nas seções anteriores. No entanto, devido à menor quantidade de discursos, esta seção analisa cada período lado a lado, ou seja, os períodos recebem um tratamento comparativo de saída. Ao final da seção, os governos Temer e Bolsonaro são comparados aos governos Dilma e Temer, a fim de explicitar as semelhanças e diferenças que marcaram a postura discursiva do Brasil em relação à OIL durante o período.

retomada do desenvolvimento econômico brasileiro, a partir de um compromisso em “[...] retomar o crescimento econômico e restituir aos trabalhadores brasileiros milhões de empregos perdidos. Temos clareza sobre o caminho a seguir: o caminho da responsabilidade fiscal e da responsabilidade social” (Temer, 2016). O processo de impedimento da presidenta Dilma, bem como o pleito eleitoral de 2018, seriam reflexo do compromisso do Brasil com sua democracia, que garante o Estado de direito e eleições livres, justas e transparentes. Ou seja, o Brasil encontra-se em um período de normalidade democrática mesmo em meio a diferentes crises.

No caso do governo Bolsonaro, vale explorar os diferentes sentidos atrelados à ideia de liberdade. O **Quadro 11** abaixo emprega o *key-words in context* para trazer em quais contextos o radical *liberdad* foi utilizado nos discursos do presidente Bolsonaro. O que fica claro é que *liberdad* ganha uma conotação religiosa e uma defesa da ideia de liberdade de expressão. Ao mesmo tempo, é possível perceber a relevância também da ideia de liberdade econômica. Ou seja, o casamento entre o neoliberalismo e o conservadorismo parecem ter sido elementos fundamentais para a definição do propósito interno do Brasil durante o período. Em certo momento, Bolsonaro argumenta nos seguintes termos:

Em busca de prosperidade, estamos adotando políticas que nos aproximem de países outros que se desenvolveram e consolidaram suas democracias. **Não pode haver liberdade política sem que haja também liberdade econômica.** E vice-versa. O livre mercado, as concessões e as privatizações já se fazem presentes hoje no Brasil (Bolsonaro, 2019, ênfases do autor).

Temos a família tradicional como fundamento da civilização. E a liberdade do ser humano só se completa com a liberdade de culto e expressão (Bolsonaro, 2022).

Em linha com Casarões e Barros (2022), a defesa da liberdade é condicionada a uma visão étnica-religiosa da ordem internacional. Esse nacionalismo religioso entende que a ordem internacional é formada por unidades étnica-culturalmente distintas, sendo que a religião é um elemento determinante na definição das fronteiras dessas unidades nacionais. Nesse sentido, a proteção da liberdade de culto e de expressão torna-se naturalmente aspectos fundamentais do propósito interno da identidade brasileira durante o período.

Quadro 11: Contextos dos usos do *stem libertad* nos discursos do Bolsonaro (2019-2022)

Pré	Palavra-chave	Pós
defesa da democracia e da	liberdade	de expressão religiosa e de
fundamento da civilização E a	liberdade	do ser humano só se

só se completa com a	liberdade	de culto e expressão
regiões 600.000 índios vivem em	liberdade	e cada vez mais desejam
abrem mão da democracia das	liberdades	individuais e de apoio ao
vislumbramos um mundo de mais	liberdade	democracia prosperidade e paz Deus
de forma voluntária respeitando a	liberdade	individual de cada um
sido um defensor incondicional da	liberdade	de expressão Além disso no
para trazer o direito à	liberdade	de religião para o centro
em Deus Pátria família e	liberdade	Muito obrigado a todos os
suas democracias Não pode haver	liberdade	política sem que haja também
política sem que haja também	liberdade	econômica E vice-versa O livre
negócios com a lei de	liberdade	econômica e a lei de

Fonte: elaborado pelo autor.

No que se refere às responsabilidades, é verdade que não há uma linha muito clara nos dois governos. Nos discursos do governo Temer, a ideia de *desenvolv* parece se destacar, sobretudo em função de uma preocupação com o avanço das pautas ambientais (*sustent, acord*) e comerciais (*comérc, cooper*) no interior dos espaços multilaterais, que impactam diretamente o posicionamento do Brasil, conforme a **Figura 26**. Para o presidente Temer, a política externa do seu governo teve uma disposição universalista, de modo que o isolamento não foi uma opção para o Brasil. A prosperidade compartilhada, em nível global, só seria possível à medida que houvesse o aprofundamento dos fluxos de investimento, ideias e tecnologias entre os países. Em 2018, o governo Temer resumiu sua visão:

O Brasil sabe que nosso desenvolvimento comum depende de mais fluxos internacionais de comércio e investimentos. Depende de mais contato com novas ideias e com novas tecnologias. **É na abertura ao outro – e não na introspecção e no isolamento – que construiremos uma prosperidade efetivamente compartilhada** (Temer, 2018, ênfases do autor).

Já em relação ao governo Bolsonaro, a *liberdade* novamente se torna um radical importante. Os papéis assumidos pelo Brasil deveriam ser guiados pelo respeito à sua soberania e integridade territorial. Era esse caminho que garantiria que o país conseguisse seguir em um trajetória positiva em relação à proteção ambiental (*amazôn, ambient*), bem como suas contribuições para a paz e questões de segurança internacional, seja em referência à participação do país em missões de paz ou à política de “acolhimento” aos venezuelanos.

Figura 28: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados às responsabilidades do Brasil (2016-2018)



Fonte: elaborado pelo autor.

O governo Temer, em seus discursos, inclinou-se a denunciar os desafios que permitem que o mundo continue em uma situação de “déficit de ordem”, como na questão nuclear (*nucl, armas*), o combate ao terrorismo (*terror, libertad*), bem como a carência de normas que atenuem as assimetrias da globalização (*protecion, econôm*). Soma-se a isso a intensificação da exclusão social, da vulnerabilidade das populações e das violações aos direitos humanos (*direit, human, soluçã*) – especialmente de refugiados e migrantes –, além do avanço de nacionalismos e protecionismo econômico. Há, assim, um déficit de governança global, evidenciado pela incapacidade do sistema internacional de responder eficazmente às ameaças contemporâneas e pelas assimetrias não resolvidas da globalização.

Figura 29: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados às responsabilidades do Brasil (2019-2022)



Fonte: elaborado pelo autor.

Já o governo Bolsonaro enfatizou um outro conjunto de valores e atores como obstáculos. O socialismo foi certamente um importante referencial simbólico para seus discursos. Na **Figura 29**, é possível ver a referência ao *bigram ideologia-invadiu*, que pode ser interpretado como a denúncia ao socialismo feita em diferentes momentos pelo Brasil na ONU durante o período. Ao lado dessa ideologia, há naturalmente uma crítica ao próprio relacionamento do Brasil com Cuba, cujo regime teria sido financiado pelos governos de esquerda. A intenção destes governos era a de colocar o Brasil em trajetória política revolucionária semelhante à ilha caribenha.⁵¹ Por sua vez, outro *bigram* importante é o da *comunidades-indígenas*, que ganha importância nos discursos brasileiros. Conforme elabora Bolsonaro em 2019, a política “indigenista”, aplicada até aquele momento, tem sido um obstáculo à assimilação dessas comunidades na sociedade nacional mais amplamente:

Um novo tempo para as comunidades indígenas é fundamental, a situação de extrema pobreza em que se encontram, sobrevivendo tão somente do Bolsa Família e de cestas básicas, nunca representou dignidade e desenvolvimento. O ambientalismo radical e o indigenismo ultrapassado e fora de sintonia com o que querem os Povos Indígenas, representam o atraso, a marginalização e a completa ausência de cidadania (Bolsonaro, 2019).

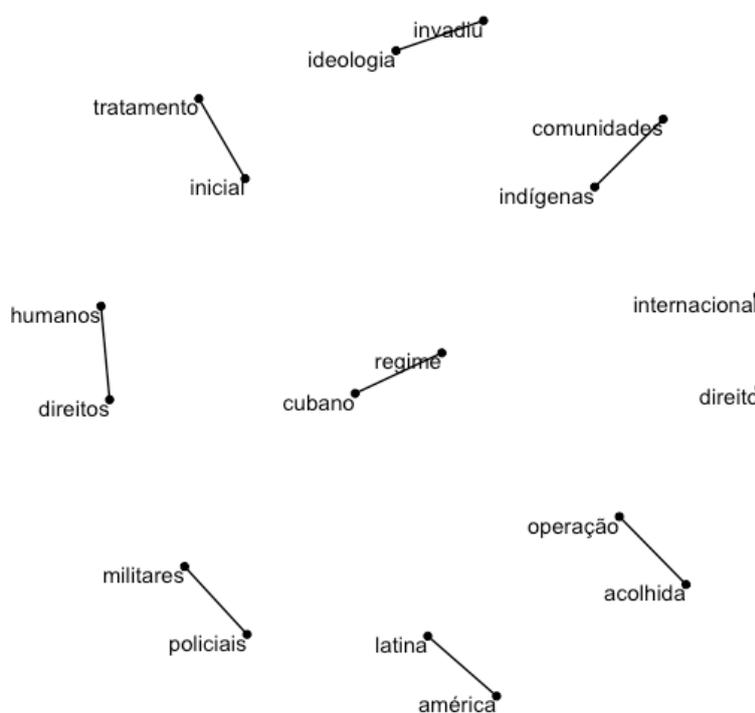
⁵¹ A crítica ao governo de Cuba é certamente um revés na posição presente nos governos do PT, que elogiam o processo de aproximação política que ocorre entre os Estados Unidos e o regime cubano durante o governo Obama.

Figura 30: Nuvem de palavras mais recorrentes relacionados aos obstáculos do Brasil (2016-2018)



Fonte: elaborado pelo autor.

Figura 31: Rede de bigrams mais recorrentes relacionados aos obstáculos do Brasil (2019-2022)



Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação aos discursos sobre seus parceiros, os governos Temer e Bolsonaro certamente apresentaram diferenças discursivas importantes. O que chamou atenção no governo

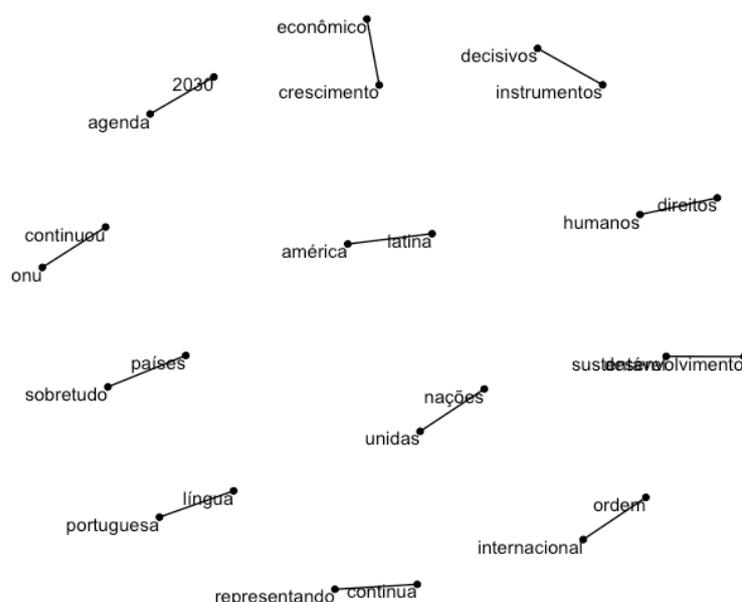
Temer é a defesa da ordem internacional em seu discurso de 2018. Vale trazer a fala do presidente na ocasião:

[...] se queremos aprimorar nossa ordem coletiva, hoje se impõe ainda outra tarefa: a de defender a própria integridade dessa ordem. Ordem que, por imperfeita que seja, tem servido às causas maiores da humanidade (Temer, 2018, ênfases do autor).

Os desafios à integridade da ordem internacional são muitos. **Vivemos tempos toldados por forças isolacionistas.** Reavivam-se velhas intolerâncias. **As recaídas unilaterais são cada vez menos a exceção.** Mas esses desafios não devem – não podem – nos intimidar (Temer, 2018, ênfases do autor).

Há, nos trechos acima, uma ideia de que os pilares da ordem internacional liberal têm sido atacados por forças “isolacionistas” e por “recaídas unilaterais”, que colocam em risco à própria integridade do ordenamento internacional, em linha com o diagnóstico de Ikenberry que abriu a presente seção. Conforme demonstra a **Figura 30**, o bigrama *ordem-internacional*, ao lado dos termos *agenda-2030*, *nações-unidas*, *direitos-humanos*, revelam uma associação positiva entre o Brasil e a própria OIL durante o período. Para além de seus discursos de lealdade em relação à América Latina e aos seus projetos de integração, esta fala demonstra o discursos de lealdade do governo Temer, de maneira mais ampla, à própria ordem liberal.

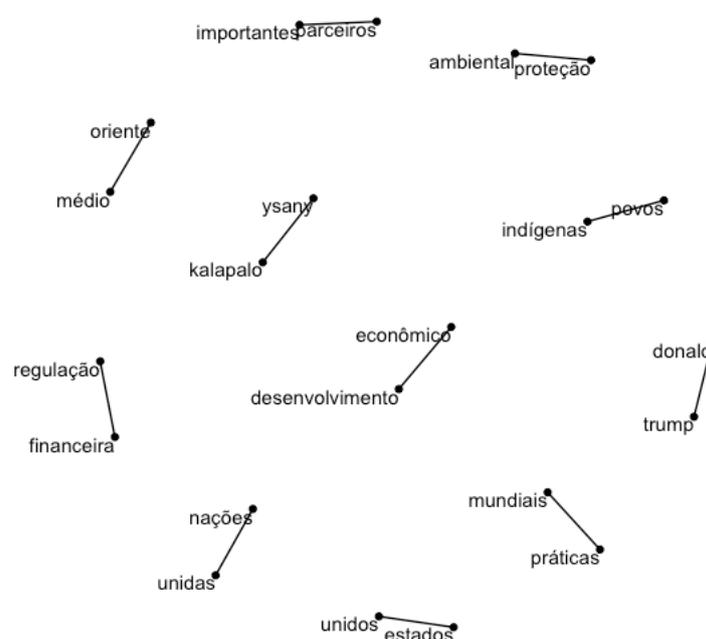
Figura 32: Rede de bigrams mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (2016-2018)



Fonte: elaborado pelo autor.

Já o governo Bolsonaro tem sido, na literatura, caracterizado por abandonar o padrão normalmente universalista de relacionamentos internacionais adotado pelo Brasil até os governos Dilma. Como comenta Casarões e Barros (2022), o universalismo foi substituído por uma noção mais restrita de parceria, agora baseada na proximidade ideológica entre o chefe do Executivo brasileiro e o incumbente do país parceiro. A **Figura 31** apresenta indícios dessa avaliação destacada pelos dois autores. O *bigram estados-unidos* e a citação ao próprio *donald-trump* indicam uma filiação do Brasil a um país central baseada em um certo compartilhamento de interesses e crenças entre o presidente brasileiro e o presidente dos EUA. Nas palavras de Bolsonaro, o Brasil e os Estados Unidos retomaram suas relações e buscam guiar sua atuação internacional a partir de dois princípios principais: “[...] respeito à liberdade e à soberania de cada um de nós” (Bolsonaro, 2019).⁵²

Figura 33: Rede de bigrams mais recorrentes relacionados aos parceiros do Brasil (2019-2022)



Fonte: elaborado pelo autor.

Há outro aspecto a ser destacado na figura acima, que se trata do binômio *desenvolvimento-econômico*. A plena adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) se tornou um importante objetivo de política externa

⁵² Embora não ganhem destaque na nuvem de palavras, é verdade que outros parceiros são citados e revelam o padrão de identificação ideológica como guia estratégico. Países como Israel e países do Oriente Médio, como Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes, ganham uma relevância que certamente não era comum a outros governos aqui analisados.

durante o governo Bolsonaro.⁵³ A entrada na organização é positivamente associada aos novos rumos do Brasil. Segundo o presidente Bolsonaro,

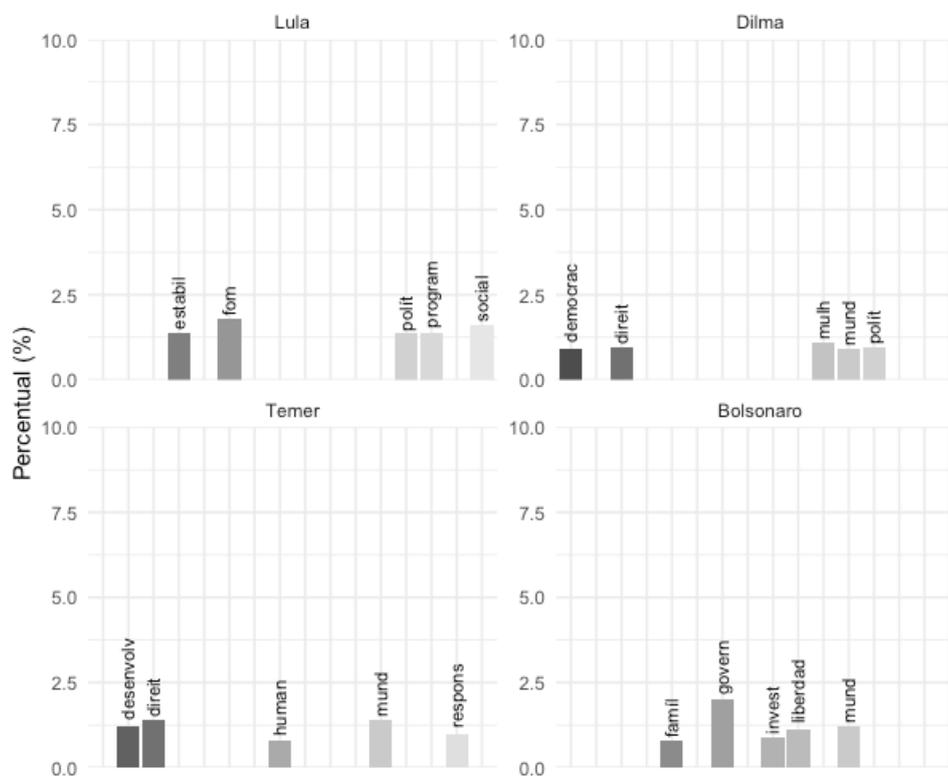
Coroando todo esse esforço de modernização da economia brasileira, estamos avançando, a passos largos, para o ingresso do Brasil como membro pleno da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE (Bolsonaro, 2020).

Vale lembrar que a OCDE originalmente foi formada com o objetivo de administrar os recursos destinados à reconstrução dos países europeus afetados pela Segunda Guerra Mundial, no âmbito do Plano Marshall. A organização é certamente um ator importante na arquitetura institucional da OIL em função do seu papel na difusão e proteção de práticas orientadas ao livre mercado – que constitui o componente econômico do pilar ideacional da ordem liberal. Nesse sentido, o governo Bolsonaro expressou seus discursos de lealdade a esse aspecto da ordem, a partir da prioridade dada à filiação do Brasil, como reflexo da própria natureza e orientação neoliberal das políticas econômicas do seu governo.

Em linhas gerais, o governo Bolsonaro parece ter inaugurado novos enquadramentos quando comparado com o governo Temer, que teve certamente um discurso de maior lealdade à OIL. Porém, seu caráter transitório certamente impediu que suas posturas discursivas fossem elaboradas com maior complexidade durante seu tempo na Presidência. Já Bolsonaro, apesar de ter enfrentado a pandemia, buscou reimaginar diferentes aspectos da postura discursiva brasileira em relação à ordem internacional liberal. Afinal, conforme foi possível discutir ao longo das últimas duas seções, o final dos anos 2010 parecem demarcar o fim de dinâmicas políticas, sobretudo no contexto da eleição de Bolsonaro em 2018, que significou a vitória de atores opostos à agenda de esquerda que marcou a construção política brasileira de maneira mais decisiva durante o início dos anos 2000. Os **Gráficos 3 e 4** nos ajudam, assim, a colocar essas mudanças e continuidades em uma perspectiva temporal mais ampla.

⁵³ A candidatura foi apresentada ainda durante o governo Temer, em 2017. A OCDE e o Brasil se aproximam desde ao menos 1998 de maneira mais sistemática. Desde então, em 2012, o Brasil foi considerado como parceiro-chave da organização e tem participado de algumas das suas instâncias. A entrada na organização implica na internalização de um conjunto de políticas e práticas nos campos administrativo, econômico, ambiental e fiscal.

Figura 34: Comparação dos principais qualificadores do propósito interno do Brasil (2003-2022)



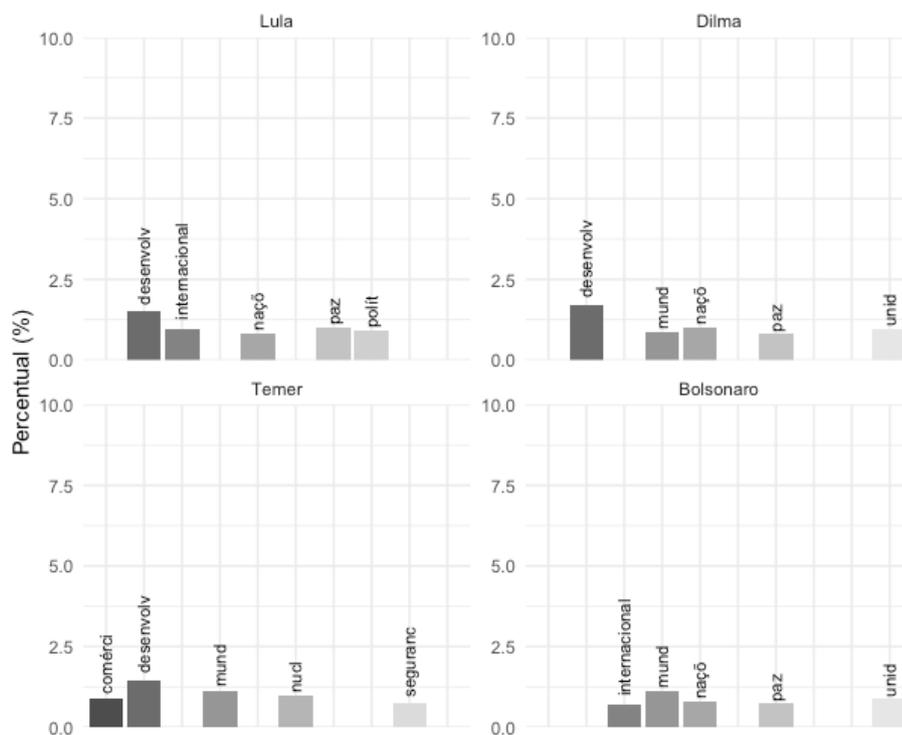
Fonte: elaborado pelo autor.

No que se refere ao propósito interno, a identidade internacional do Brasil ganhou novos enquadramentos discursivos durante o período. De maneira geral, o governo Lula associa positivamente o propósito político do país à busca simultânea pela estabilidade econômica (*estabil*) e integração social (*fom*, *program*, *social*), enquanto o governo Dilma se associou positivamente à democracia (*democrac*) e trouxe consigo um enfoque de gênero (*mulh*) inexistente nos demais governos do período. Já o governo Temer tem um enfoque mais econômico, destacando o regime democrático brasileiro a partir da ideia de direitos humanos (*direit*, *human*), mas a presença simultânea de radicais como *desenvolv* e *respons* demonstra o peso que as reformas econômicas tiveram na definição dos contornos simbólicos do propósito político brasileiro em seus discursos da ONU.

Por sua vez, o governo Bolsonaro se destacou em função do peso dos radicais *liberdad* e *famil*. O primeiro, conforme discutido, tem uma forte conotação étnico-religiosa, não se confundindo com uma defesa da democracia liberal propriamente dita. Já o segundo revela a visão autoritária do governo Bolsonaro nos termos defendidos por Cas Mudde (2007), isto é, a defesa de uma ordem social hierárquica e de papéis sociais rígidos. No caso do Bolsonaro, isso

significou a defesa da família como elemento organizador fundamental do tecido social da sociedade nacional.

Figura 35: Comparação dos principais qualificadores do propósito externo do Brasil (2003-2022)



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim como foi observado nos primeiros governos pós-regime militar, o radical *desenvolv* parece ser um elemento importante também para os governos Lula e Dilma. Na análise feita na **seção 3.1**, argumentei que a ideia de desenvolvimento foi associada à busca pela crítica e correção das assimetrias de poder e das desigualdades sociais que afetam negativamente o funcionamento do ordenamento social local e global, já que ambos são sempre colocados como conectados. Ao lado disso, radicais como *mund*, *nação* e *unid* demonstram a defesa do multilateralismo liberal feito durante essa época, apesar das críticas aqui já destacadas. O governo Temer parece também ter o radical *desenvolv* como um elemento importante, embora a importância do radical *comerci* traga à tona o enfoque na circulação de bens e ideias e a crítica ao protecionismo e isolacionismo. Esse radical parece perder relevância para o governo Bolsonaro, em uma clara quebra de padrão discursivo comparado a todo o período republicano analisado aqui. No lugar, houve uma ênfase em uma ordem internacional

cujo propósito era defender a unicidade étnica-cultura das suas unidades políticas e garantir a defesa de uma visão mais restrita do ideal de liberdade.

3.4 Conclusão: o lugar do Brasil em uma OIL em crise

O **Capítulo 3** buscou compreender como o Brasil se posicionou, ao longo dos últimos 30 anos, dentro de uma ordem internacional liberal que enfrentou diferentes desafios à sua legitimidade e aos seus espaços multilaterais. Optou-se por investigar as posturas discursivas do Brasil a partir da análise das falas de presidentes e chanceleres feitas na abertura anual dos trabalhos da Assembleia Geral da ONU – o principal foro para discussão de temáticas internacionais e um dos principais símbolos dessa ordem. O fato de que o Brasil tem sido, nas últimas décadas, o primeiro país a discursar se torna ainda mais relevante à luz dos elementos discutidos ao longo das últimas três seções. Ser o primeiro a discursar frente aos demais representantes de Estado e de governo reforça o padrão de dualidade discursiva que foi investigado e explorado em relação à OIL. O Brasil tem sido o primeiro a positivamente expressar o retorno das suas credenciais democráticas ao longo dos anos 1990 – um movimento que era global em alcance e direção naquele momento –, ao mesmo tempo que tem sido o primeiro a denunciar as persistentes assimetrias em nível global e a incapacidade do multilateralismo liberal de resolver questões internacionais urgentes – um movimento mais regionalizado e compartilhado com outros países do Sul Global.

Isso não significou, no entanto, uma rejeição de uma ordem baseada em regras e espaços de cooperação. Certamente durante os governos de Lula e Dilma, buscou-se imaginar formas de reinventar e tornar mais representativo o multilateralismo liberal, embora essa posição também estivesse presente nos governos anteriores. A defesa do componente econômico do liberalismo também certamente teve, ao longo do período, seus momentos de maior e menor lealdade nos discursos brasileiros. Parece que mesmo em governos mais leais a esse componente, como os de FHC e Collor, as críticas às assimetrias da globalização e à problemática do desenvolvimento brasileiro moderaram o discurso mais positivo. No entanto, isso não impediu que esses governos implementassem internamente propostas amplamente alinhadas com o receituário liberal, mesmo diante das suas consequências sociais negativas.

Em meio a um dos momentos mais críticos da ordem internacional, o governo Bolsonaro certamente se destaca aqui em relação aos demais. Seu governo inaugurou novos enquadramentos para a própria ideia de liberdade – princípio fundamental do liberalismo – que não estavam presentes em períodos anteriores. No final do dia, o que se viu foi a defesa de uma

nova ordem, que refletisse as crenças do nativismo e do autoritarismo social que caracterizaram discursivamente sua relação com a ordem internacional durante o período. Ou seja, enquanto os outros períodos foram marcados por um misto de lealdade e crítica na interação com o global, parece que seu governo retoma um padrão mais claro de rejeição à OIL, o que certamente o posiciona como o caso mais extremo aqui analisado.

O terceiro mandato de Lula não parece, assim, inaugurar novos enquadramentos em relação às ênfases discursivas já presentes nos seus dois primeiros governos (Brasil, 2023, 2024). Projeta-se, portanto, um país que tem retomado suas tradições discursivas, as quais haviam sido abandonadas, conforme os trechos abaixo deixam claro:

Nossa missão é unir o Brasil e reconstruir um país soberano, justo, sustentável, solidário, generoso e alegre. O Brasil está se reencontrando consigo mesmo, com nossa região, com o mundo e com o multilateralismo. Como não me canso de repetir, o Brasil está de volta. Nosso país está de volta para dar sua devida contribuição ao enfrentamento dos principais desafios globais. Resgatamos o universalismo da nossa política externa, marcada por diálogo respeitoso com todos (Lula da Silva, 2023).

Nesses termos, o objetivo do seu terceiro mandato seria o de reconstruir e retomar uma trajetória de construção política que havia sido iniciada ainda no início dos anos 2000, baseada no fortalecimento da democracia, no combate a problemas globais urgentes (fome e calamidade climática) e na defesa do fortalecimento e da reforma do multilateralismo liberal. Obviamente não é possível fazer um balanço completo desse terceiro mandato do governo Lula, que entrou em seu terceiro ano de governo enquanto escrevo esta pesquisa. No entanto, parece haver um ponto importante a ser destacado nas posturas discursivas do Brasil em relação ao global desde 2016. Isto é, diferentemente da análise feita ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, a reorganização das forças políticas, bem como a quebra do pacto que organizou a disputa política nacional desde 2016, significaram que não há um padrão claro na postura discursiva do Brasil em relação à OIL desde então. Desde 2016, elementos de crítica, lealdade e rejeição têm sido articulados pelos governos sem eles terem conseguido imprimir um padrão discursivo novo e coerente internamente. Assim, os próximos anos, bem como o resultado das eleições de 2026, parecem ser decisivos nos desdobramentos de como o Brasil continuará pensando sua relação com a ordem global à luz das últimas mudanças no sistema internacional, notadamente o acirramento de conflitos regionais, como as tensões entre os EUA e a China, no Oriente Médio e os possíveis desfechos da guerra na Ucrânia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal compreender as posturas discursivas do Brasil ao longo dos últimos 30 anos em relação à ordem internacional liberal, a partir da premissa de que estudar trajetórias políticas, no subcontinente americano, implica normalmente explorar a conexão entre realidades locais (Brasil) e realidades globais (ordem internacional liberal). A constituição da ordem internacional liberal tem sido normalmente teorizada em termos de um processo dominado pelas potências ocidentais. Tom Long (2018) oferece um caminho diferente para estudar a relação dos Estados, especialmente na América Latina, com o ordenamento que estruturou o sistema internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial: é preciso reconhecer que, desde a independência, esses países têm elaborado, discursiva e politicamente, seu posicionamento, nos diferentes espaços dessa ordem, a partir de uma postura crítica e construtiva em relação aos seus valores predominantes e a sua arquitetura institucional. Com isso em mente, a pesquisa escolheu um caso específico – o Brasil contemporâneo – a fim de reavaliar a forma como se pensa sobre os paradigmas de sua política externa, a partir de um reconhecimento mais claro sobre sua interação ideacional e discursiva com a ordem liberal global.

O **Capítulo 1** teve, assim, dois objetivos principais. O primeiro foi propor, dentro dos marcos do institucionalismo discursivo, uma forma de se estudar as posturas discursivas dos Estados em relação à ordem internacional, a partir da análise da construção simbólica de suas identidades políticas. Defendi que todo Estado constrói discursivamente suas políticas externas a partir da projeção de entendimentos sobre suas identidades enquanto atores estatais. Isso ocorre sempre a partir de uma interação entre as tradições discursivas locais e as possibilidades de ação que o ambiente internacional oferece a esses atores. A ordem estabelece, por meio da interação de seus membros, expectativas mútuas sobre o que é considerado legítimo ou não, e os Estados normalmente tendem a criar estratégias que legitimam discursos de vínculo aos valores que definem as fronteiras desse espaço social. Nesse sentido, argumento que todo Estado elabora discursivamente um conjunto de propósitos internos e externos que definem como ele se autopercebe diante da ordem internacional.

A partir da crítica a alguns textos-chave do campo da política externa brasileira, o segundo objetivo foi demonstrar que autores que trabalham dentro de uma perspectiva ideacional sobre a evolução da PEB tendem a não problematizar adequadamente a dimensão ideacional do ambiente internacional no qual esses paradigmas são criados, contestados e alterados ao longo do tempo. Defendo que os Estados disputam, no campo dos sentidos, o

enquadramento simbólico de suas identidades frente às ideias hegemônicas que historicamente estruturam o tecido normativo das ordens globais. Esse aspecto é especialmente importante quando se analisa países em condições de assimetria de poder frente a países centrais, como no caso do Brasil. Assim, adotou-se a perspectiva de que os paradigmas da política externa brasileira evoluem a partir da interação de dois elementos principais: (i) um conjunto de ideias duradouras – como autonomia, desenvolvimento, democracia – que caracterizam as tradições do seu pensamento político externo; e (ii) os enquadramentos discursivos que essas ideias ganham em função do padrão predominante de interação com o global. Essa interação pode ocorrer em termos de um padrão de lealdade, crítica ou rejeição da ordem (Kentikelenis; Voeten, 2021).

O **Capítulo 2**, por sua vez, lidou de maneira mais direta com a metodologia empregada na análise de como evoluíram essas posturas e quais ideias foram mobilizadas nesse processo de construção simbólica do Brasil contemporâneo. Justifiquei por que uma abordagem de métodos mistos de análise contribui positivamente ao estudo do objetivo de pesquisa em tela: enquanto a classificação manual permitiu interpretar inflexões discursivas relevantes, a utilização de um conjunto de técnicas de processamento de linguagem natural ajudou a pesquisa a identificar padrões e tendências no uso de termos e palavras-chave mais frequentes. Esse caminho foi escolhido como principal estratégia na geração dos dados a partir dos quais construo a análise das diferentes dimensões da identidade internacional do Brasil ao longo da Nova República no **Capítulo 3**.

O **Capítulo 3** se dividiu em três seções principais em função de um motivo central. Como busquei explorar em cada uma delas, parece que a Nova República é marcada por três padrões discursivos principais. O período pós-regime militar foi caracterizado pelo que chamo de **otimismo liberal ambivalente**. Otimismo porque a renovação das credenciais democráticas brasileiras, bem como a quebra com o padrão de distância em relação à participação mais ativa em questões internacionais, traduziu-se em um padrão consistente de discursos de lealdade à OIL entre os governos Sarney e FHC. Ambivalente porque discursos críticos também estiveram presentes. A importância da temática do desenvolvimento significou que a adesão à ordem liberal ocorreu com reticências quanto a como essa arquitetura institucional global poderia contribuir positivamente à modernização política e econômica do país. Contudo, a realização de uma sociedade liberal sempre foi colocada como o horizonte a ser alcançado pelo Estado brasileiro durante esse primeiro período.

A era do Partido dos Trabalhadores inaugurou, por sua vez, um **padrão social-liberal**. Esse padrão significou uma maior sofisticação discursiva na crítica às assimetrias e

desigualdades que caracterizam a ordem internacional liberal e afetam negativamente as possibilidades de autonomia e desenvolvimento do Brasil. Ao mesmo tempo, recuperou positivamente o papel social do Estado, a partir de uma defesa da sua atuação na resolução de problemas sociais em nível internacional e nacional de maneira mais incisiva. Isso não significou, no entanto, uma rejeição de elementos fundamentais da ordem internacional liberal, como as ideias de democracia e a participação no multilateralismo liberal. Defendeu-se, na verdade, o aprofundamento desses aspectos da arquitetura da OIL em reconhecimento da baixa realização dessas ideias em nível global.

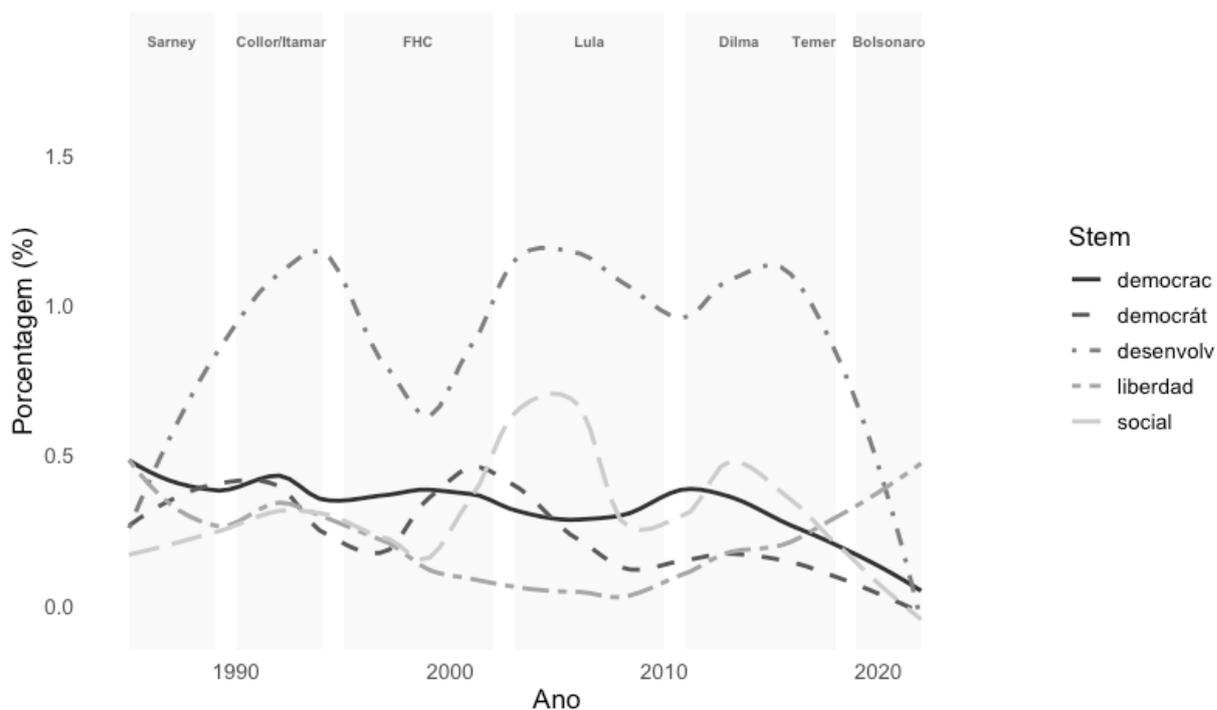
O período pós-*impeachment*, no entanto, ainda não deu origem a um padrão consistente ainda. O governo Temer expressou, em linhas gerais, um padrão discursivo de lealdade. O que chamou atenção é sua preocupação com a *integridade* da ordem internacional e a necessidade de combate às chamadas forças nacionalistas e isolacionistas. Nesse sentido, ele se aproxima mais do **padrão discursivo liberal** que marcou os primeiros governos do Brasil recém redemocratizado. Já o governo Bolsonaro buscou reenquadrar os diferentes princípios que historicamente informaram a política externa brasileira, em uma tentativa de reimaginar a identidade brasileira à luz dos elementos que marcaram seu governo de direita radical, nos termos propostos por Cas Mudde (2007).

Nesse sentido, seu governo resgatou o que pode ser chamado de um padrão discursivo **liberal-conservador**. A noção de liberdade ganhou novos sentidos a partir de um enquadramento discursivo que combinou, de um lado, elementos *neoliberais* (defesa da liberdade econômica, privatizações e filiação à OCDE) e, de outro, elementos *conservadores* (ênfase na liberdade de culto, crítica ao socialismo e ênfase na família como unidade do Estado-nação). No entanto, embora a direita tenha ganhado relevância política e eleitoral nos últimos anos,⁵⁴ o retorno de Lula ao poder representou, ao menos momentaneamente, um obstáculo à permanência dessa articulação discursiva empregada pelo governo Bolsonaro como principal enquadramento dos discursos externos do Brasil. O terceiro governo Lula tem, em linhas gerais, retomado o padrão social-liberal que marcou seus dois primeiros mandatos e o governo Dilma, indicando uma tensão entre diferentes tradições discursivas, que hoje disputam, no campo dos sentidos, a definição simbólica da identidade estatal brasileira.

⁵⁴ O Partido Liberal (PL), atualmente partido à qual o ex-presidente Bolsonaro é filiado, possui hoje a maior bancada do Congresso Nacional, com um total de 92 deputados. Em comparação, a Federação Brasil da Esperança, composta por PT, Pcdob e PV, possui juntos 81 deputados federais.

O **Gráfico 5** escolhe alguns *stems* fortemente relacionados aos ideais liberais para ilustrar essas inflexões discursivas na postura do Brasil com a OIL. A ideia de democracia parece ser mais ou menos constante durante todo o período, tendo uma queda nos governos Temer e Bolsonaro. Ao mesmo tempo, durante esses dois governos de direita, o radical *liberdade* parece ganhar maior relevância. Da mesma forma, o termo *social* tem um grande salto no governo Lula, reforçando a caracterização que proponho para o período. Por fim, a ideia de desenvolvimento também parece ser importante ao longo de todo o período, mas perde sua força ao fim dos anos 2000, tendo sua menor frequência no governo Bolsonaro.

Figura 36: Evolução dos *stems* relacionados às ideias liberais do Brasil contemporâneo (1985-2022)



Fonte: elaborado pelo autor.

Dessa forma, parece que a análise realizada ao longo do **Capítulo 3** sustenta o argumento traçado teoricamente ao longo da pesquisa. Conforme lembram Maia e Taylor (2015), o Brasil tem sido um importante caso de *norm localization*, a partir do qual o país encara valores e normas globais normalmente a partir de um padrão de crítica e de ressignificação à luz das suas tradições locais. Em certo sentido, a pesquisa acaba por expandir as contribuições inicialmente feitas pelos dois autores. Maia e Taylor (2015, p. 35, tradução do autor) argumentam que a interação entre o Brasil e a ordem internacional liberal acabou por criar “[...] uma abordagem revisionista e idiossincrática brasileira às noções dominantes no mundo do

liberalismo anglo-saxônico”.⁵⁵ De fato, as estratégias de legitimação do Brasil, analisadas ao longo deste texto, revelaram que essa interação foi marcada pela sobreposição de discursos críticos e de lealdade, que, por sua vez, deu origem a pelo menos três padrões discursivos distintos de interação com o liberalismo. Cada um dos padrões representa, assim, formas diferentes de se relacionar com os três pilares – econômico (livre mercado), político (democracia liberal) e institucional (instituições multilaterais) – que definem a arquitetura ideacional e institucional da ordem internacional liberal (Chia, 2022).

Assim, com base na reflexão proposta por Maia e Taylor (2015), busquei caracterizar de forma mais clara e sistemática os diferentes aspectos da abordagem revisionista e idiosincrática destacada pelos autores, bem como compreender a dinâmica de formação das posturas discursivas que a compõem ao longo do tempo. O objetivo foi demonstrar que essa abordagem tem desempenhado um papel relevante na compreensão da atuação internacional do Brasil no mais recente período democrático. Nesse processo, evidenciei como ela se desdobra em padrões discursivos complexos, que procuram responder de que maneira as ideias centrais do pensamento político externo brasileiro se articulam com os elementos ideacionais da ordem internacional liberal. Estudar a forma como o Brasil elaborou discursivamente seus propósitos como Estado permitiu compreender como diferentes atores constroem narrativas sobre sua estrutura e atuação nos âmbitos global e local, além de revelar como essa articulação ocorre em diálogo – e por vezes em tensão – com as noções globais associadas ao liberalismo.

De um lado, a investigação do propósito interno possibilitou uma compreensão crítica de como o Brasil incorpora e ressignifica ideias como democracia e livre mercado, especialmente no que diz respeito à legitimação externa de seu regime político – aspectos centrais das concepções ocidentais de liberalismo. De outro, a análise das dimensões dos parceiros e das responsabilidades permitiu elucidar com maior clareza os discursos de crítica e tensão do Brasil em relação ao principal pilar institucional da ordem liberal internacional – o multilateralismo. Dessa forma, a pesquisa avança a partir de um marco teórico que não apenas aprofundou o entendimento do significado e da complexidade dessa abordagem revisionista com o liberalismo, mas também permitiu a investigação e comparação de períodos históricos não contemplados originalmente no escopo analítico dos dois autores.

No entanto, esse padrão de dualidade não parece ser algo característico apenas do Brasil durante o período analisado, sobretudo porque a referência à América Latina ou à comunidade sul-americana é frequente nos discursos do período. Ao longo dos discursos analisados, foi

⁵⁵ to a revisionist, idiosyncratic Brazilian approach to the globally dominant Anglo-Saxon notions of liberalism.

posto que o Brasil e o subcontinente encontravam-se em trajetórias políticas semelhantes e, em certo sentido, compartilhavam de uma identidade coletiva baseada na defesa de crenças comuns – democracia, integração etc. No entanto, se explorar os discursos da ONU abre importantes possibilidades de investigação, ao mesmo tempo também trouxe outros obstáculos na investigação de certos elementos no discurso externo brasileiro. Dinâmicas de alteridade – as fronteiras entre as dimensões do *Self* (Brasil) e do Outro (parceiros) – são certamente uma dimensão importante de qualquer processo de construção identitária, como bem reconhecem Campbell (1992), Wendt (1999) e Hansen (2006). No entanto, a discussão de parceiros, por exemplo, acaba perdendo espaço em alguns momentos devido a limitação do *corpus*, o que impediu uma análise mais aprofundada e sistemática desse aspecto em governos como o de Dilma e Bolsonaro.

Nesse sentido, esta pesquisa certamente abre caminho para estudos futuros, que possam trazer novos elementos para a investigação empírica e possam expandir a validade dos argumentos aqui explorados. Um primeiro caminho é, naturalmente, realizar estudos comparativos, a fim de entender se e como outros países latino-americanos respondem à OIL a partir da sobreposição de discursos de lealdade e crítica. Chile e Venezuela, por exemplo, provavelmente reproduzem essa dualidade de maneiras distintas, assim como devem articular outros elementos em seus movimentos de crítica ou adesão à ordem liberal dada a tradição política de cada país. Nesse sentido, explorar comparativamente essa relação permitirá a criação de uma tipologia mais abrangente, capaz de oferecer um alcance médio para o estudo de outras regiões do Sul Global.

Assim, no que se refere à metodologia aqui defendida, esta pesquisa entende que a incorporação de técnicas de processamento de linguagem natural pode ser feita de maneira ainda mais profunda em estudos futuros. Diferentes autores têm utilizado, por exemplo, modelos de classificação não-supervisionada para o estudo e a exploração de discursos presidenciais (Arellano; Izumi; Martínez N., 2025). Isso traz duas implicações importantes: o maior controle da validade e da replicabilidade dos estudos, bem como a capacidade de expandir o *corpus* analisado. Acredita-se, assim, que a combinação de estudos comparativos com técnicas mais complexas de análise pode contribuir amplamente para a inspiração teórica que guiou as reflexões desta pesquisa. Pesquisar significa, afinal, testar as possibilidades de teorias e modelos de análise a fim de aprimorá-los e alcançar inferências ainda mais robustas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª edição. São Paulo, Brazil: Companhia das Letras, 2018.
- ACHARYA, Amitav. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, [s. l.], v. 58, n. 2, p. 239–275, 2004.
- ALLAN, Bentley B; VUCETIC, Srdjan; HOPF, Ted. The Distribution of Identity and the Future of International Order: China's Hegemonic Prospects. **International Organization**, [s. l.], v. 72, 4, p. 839–869, 2018.
- AMORIM, Celso. Discurso de Abertura na 48ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012a. p. 761–768.
- AMORIM, Celso. Discurso de Abertura na 49ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012b. p. 769–775.
- AMORIM, Celso. Discurso de Abertura na 60ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012c. p. 847–853.
- AMORIM, Celso. Discurso de Abertura na 65ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012d. p. 882–888.
- ANDRADE, Daniel Pereira; CÔRTEZ, Mariana; ALMEIDA, Silvio. NEOLIBERALISMO AUTORITÁRIO NO BRASIL. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 34, p. e021020, 2021.
- ANNO, Tadashi. **National Identity and Great-Power Status in Russia and Japan: Non-Western Challengers to the Liberal International Order**. 1. ed. [S. l.]: Routledge, 2018. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781351969369>. Acesso em: 3 set. 2023.
- ARELLANO, Juan Carlos; IZUMI, Mauricio; MARTÍNEZ N., Christopher. Presidential Speeches in Chile (1832–2021): A Methodological Approach. **Political Studies**, [s. l.], p. 00323217241311660, 2025.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. [S. l.]: Edições 70, 2011.
- BARROS, Marinana Andrade e. **Regime democrático e direito internacional na América Latina: A construção normativa da promoção da democracia nos acordos e arranjos multilaterais regionais**. 2016. 462 f. Tese - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

BATURO, Alexander; DASANDI, Niheer; MIKHAYLOV, Slava J. Understanding state preferences with text as data: Introducing the UN General Debate corpus. **Research & Politics**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 2053168017712821, 2017.

BEN, Antonio Augusto. **A Política Externa do Governo Temer (2016-2018) através dos Dados de seus Pronunciamentos à Assembleia Geral das Nações Unidas**. 2023. masterThesis[s. l.], 2023. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/7237>. Acesso em: 18 set. 2023.

BETTIZA, Gregorio; BOLTON, Derek; LEWIS, David. Civilizationism and the Ideological Contestation of the Liberal International Order. **International Studies Review**, [s. l.], v. 25, n. 2, p. viad006, 2023.

BOLSONARO, Jair. **Discurso na abertura da 74ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-abertura-do-debate-geral-da-74a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-agnu-nova-iorque-eua>.

BOLSONARO, Jair. **Discurso na abertura da 75ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-da-organizacao-das-nacoes-unidas-onu>.

BOLSONARO, Jair. **Discurso na abertura da 76ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/09/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-76deg-assembleia-geral-da-onu>.

BOLSONARO, Jair. **Discurso na abertura da 77ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-do-debate-geral-da-77a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-agnu>.

BRINGEL, Breno; MUÑOZ, Enara Echart. Imaginarios sobre el desarrollo en América Latina: entre la emancipación y la adaptación al capitalismo. **Revista española de desarrollo y cooperación**, [s. l.], n. 39, p. 9–24, 2017.

BROWN, Wendy. Neoliberalism's Scorpion Tail. In: CALLISON, William; MANFREDI, Zachary (org.). **Mutant Neoliberalism: Market Rule and Political Rupture**. [S. l.]: Fordham University Press, 2019. p. 0. Disponível em: <https://doi.org/10.5422/fordham/9780823285716.003.0002>. Acesso em: 22 fev. 2025.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: Um estudo da ordem na política mundial**. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BUZAN, Barry. **An Introduction to the English School of International Relations: The Societal Approach**. 1ª edição. Cambridge: Polity, 2014a.

BUZAN, Barry. **From International to World Society?: English School Theory and the Social Structure of Globalisation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. (Cambridge Studies in International Relations). Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/books/from-international-to-world-society/58F0A63F355144030AE4E2F06F632240>. Acesso em: 19 fev. 2021.

BUZAN, Barry. The ‘Standard of Civilisation’ as an English School Concept. *Millennium*, [s. l.], v. 42, n. 3, p. 576–594, 2014b.

BUZAN, Barry; LAWSON, George. **The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. (Cambridge Studies in International Relations). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/global-transformation/EC18712661A74B39587A4E5231D13DBE>. Acesso em: 19 fev. 2021.

CAMPBELL, David. **Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity**. [S. l.]: U of Minnesota Press, 1992.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; GONÇALVES, Carlos Alberto. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [s. l.], v. 5, n. 1, 2003. Disponível em: <https://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/251>. Acesso em: 6 mar. 2025.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de Abertura na 56ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 819–825.

CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo Caetano da. COMO CRIAR E CLASSIFICAR CATEGORIAS PARA FAZER ANÁLISE DE CONTEÚDO: UMA QUESTÃO METODOLÓGICA. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, [s. l.], v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771>. Acesso em: 30 jan. 2025.

CASARÕES, Guilherme. O movimento bolsonarista e a americanização da política brasileira: causas e consequências da extrema direita no poder. *Journal of Democracy*, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 7–38, 2022.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 55, p. 135–153, 2012.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e; BARROS LEAL FARIAS, Déborah. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. *Cambridge Review of International Affairs*, [s. l.], v. 35, n. 5, p. 741–761, 2022.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 46, n. 2, p. 5–25, 2003.

CHALOUB, Jorge; PERLATTO, Fernando. **A nova direita brasileira: ideias, retórica e prática política**» *Revista Inteligência*. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/a-nova-direita-brasileira-ideias-retorica-e-pratica-politica/>. Acesso em: 22 fev. 2025.

CHIA, Colin. Social Positioning and International Order Contestation in Early Modern

Southeast Asia. **International Organization**, [s. l.], v. 76, n. 2, p. 305–336, 2022.

CLARK, Ian. **Legitimacy in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CLUNAN, Anne. **The Social Construction of Russia's Resurgence**. [S. l.]: Johns Hopkins University Press, 2009. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/book/3410>. Acesso em: 19 jan. 2025.

COLLOR, Fernando. Discurso de Abertura na 45ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012a. p. 739–745.

COLLOR, Fernando. Discurso de Abertura na 46ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012b. p. 746–752.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2011)**. 3. ed. [S. l.]: Funag, 2012.

FABRY, Mikulas. Theory of state recognition: A contemporary assessment. In: QVORTRUP, Matt (ed.). **Nationalism, Referendums and Democracy**. New York: [s. n.], 2020. p. 47–72.

FARIA, de; PIMENTA, Carlos. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 34, p. 311–355, 2012.

FUSER, Igor. Conquistas e fracassos dos governos progressistas: elementos para o balanço de um ciclo político que se recusa a morrer. **Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea - Segunda Época**, [s. l.], v. 0, n. 8, p. 67–76, 2018.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. New York: Cornell University Press, 1993.

GRIMMER, Justin; STEWART, Brandon M. Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. **Political Analysis**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 267–297, 2013.

HANSEN, Lene. **Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War**. Nova Iorque: Routledge, 2006.

HOBSON, Christopher. **The Rise of Democracy: Revolution, War and Transformations in International Politics since 1776**. 1ª edição. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015.

IKENBERRY, G. John. The end of liberal international order?. **International Affairs**, [s. l.], v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.

IZUMI, Mauricio Y.; MEDEIROS, Danilo B. Government and Opposition in Legislative Speechmaking: Using Text-As-Data to Estimate Brazilian Political Parties' Policy Positions. **Latin American Politics and Society**, [s. l.], v. 63, n. 1, p. 145–164, 2021.

IZUMI, Maurício; MOREIRA, Davi. O texto como dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**,

[s. l.], n. 86, p. 138–174, 2018.

JACOBS, Thomas; TSCHÖTSCHEL, Robin. Topic models meet discourse analysis: a quantitative tool for a qualitative approach. **International Journal of Social Research Methodology**, [s. l.], v. 22, n. 5, p. 469–485, 2019.

JUNIOR, Gelson Fonseca. **A legitimidade e outras questões internacionais**. 1ª edição. São Paulo, SP: Paz & Terra, 2005.

KENTIKELLENIS, Alexander; VOETEN, Erik. Legitimacy challenges to the liberal world order: Evidence from United Nations speeches, 1970–2018. **The Review of International Organizations**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 721–754, 2021.

LAKE, David A.; MARTIN, Lisa L.; RISSE, Thomas. Challenges to the Liberal Order: Reflections on *International Organization*. **International Organization**, [s. l.], v. 75, n. 2, p. 225–257, 2021.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso de Abertura na 50ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012a. p. 776–782.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso de Abertura na 51ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012b. p. 783–789.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso de Abertura na 52ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012c. p. 790–796.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso de Abertura na 53ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012d. p. 797–804.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso de Abertura na 54ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012e. p. 805–811.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso de Abertura na 55ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012f. p. 812–818.

LONG, Tom. Latin America and the liberal international order: an agenda for research. **International Affairs**, [s. l.], v. 94, n. 6, p. 1371–1390, 2018.

LOPES, Dawisson Belém. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy. **Global Affairs**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 167–184, 2020.

LUBBOCK, Rowan. Rights, recognition and norms in the making of Latin American International Society: an historical materialist interpretation. **Journal of International Relations and Development**, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 237–261, 2020.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de Abertura na 58ª Sessão Ordinária da Assembleia

Geral da ONU. *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012a. p. 833–839.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de Abertura na 59ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012b. p. 840–846.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de Abertura na 61ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012c. p. 854–860.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de Abertura na 62ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012d. p. 861–867.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de Abertura na 63ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012e. p. 868–874.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de Abertura na 64ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012f. p. 875–881.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso na abertura da 78ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu>.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso na abertura da 79ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-lula-na-abertura-da-79a-assembleia-geral-da-onu-em-nova-york#:text=O%20meu%20governo%20n%C3%A3o%20terceiriza,lucra%20com%20a%20degrada%C3%A7%C3%A3o%20ambiental>.

LYNCH, Christian; CASSIMIRO, Paulo Henrique. **O Populismo Reacionário: Ascensão e Legado do Bolsonarismo**. 1ª edição. São Paulo, SP: Editora Contracorrente, 2022.

MAIA, João M. e.; TAYLOR, Matthew M. The Brazilian Liberal tradition and the Global Liberal Order. *In*: TAYLOR, Matthew M.; STUENKEL, Oliver (ed.). **Brazil on the Global Stage: Power, Ideas, and the Liberal International Order**. New York: Palgrave Macmillan US, 2015.

MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Júlio C. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 167–184, 2013.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 76, p. 11–48, 2009.

MESQUITA, Rafael. A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura. **Carta**

Internacional, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 5–31, 2016.

MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados**, [s. l.], v. 56, p. 673–712, 2013.

MOREIRA, Davi. Com a Palavra os Nobres Deputados: Ênfase Temática dos Discursos dos Parlamentares Brasileiros. **Dados**, [s. l.], v. 63, n. 1, p. e20180176, 2020.

MOREIRA, Davi; PIRES, Antonio; MEDEIROS, Marcelo De Almeida. Do ‘texto como texto’ ao ‘texto como dado’: o potencial das pesquisas em Relações Internacionais. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 30, p. e005, 2022.

MOTTA, Marly. A estabilização e a estabilidade: do Plano Real aos governos FHC (1993-2002). In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). **O Brasil Republicano: O tempo da Nova República – Da transição democrática à crise política de 2016**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. p. Capítulo 7.

MUDDE, Cas. Populist radical right parties in Europe. [s. l.], 2007.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma?. **Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 6, n. 29, p. 29–48, 2015.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. Análise de conteúdo, análise de discurso: questões teórico-metodológicas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, [s. l.], n. 13, 2002. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/316>. Acesso em: 6 mar. 2025.

PANIZZA, Francisco; MIORELLI, Romina. Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory. **Political Studies**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 301–318, 2013.

PEREIRA DA SILVA, Fabricio. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista SURES**, [s. l.], n. 5, 2015. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/sures/article/view/295>. Acesso em: 29 jan. 2021.

PEREIRA DA SILVA, Fabricio. **Vitorias na Crise: Trajetórias das esquerdas Latino-Americanas Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 25, p. 121–148, 2017.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana; VARGAS-MAIA, Tatiana. **The Rise of the Radical Right in the Global South**. 1. ed. London: Routledge, 2023. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781003193012>. Acesso em: 7 set. 2023.

PRADO, Maria Ligia Coelho. Esperança radical e desencanto conservador na Independência da América Espanhola. **História (São Paulo)**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 15–34, 2003.

REIS, Elisa Maria Pereira. O Estado Nacional como ideologia: o caso brasileiro. **Revista Estudos Históricos**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 187–203, 1988.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil. 1750-2016**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

ROCHA, Felipe Ferreira de Oliveira. Temas de Relações Internacionais nos discursos de posse de presidentes e de chanceleres brasileiros (1995-2017). **Carta Internacional**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 153–174, 2017.

ROCHA, Felipe Ferreira de Oliveira; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Do Concepts Matter? Latin America and South America in the Discourse of Brazilian Foreign Policymakers. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 12, p. e0006, 2018.

ROCHA, Felipe Ferreira de Oliveira; ASSIS, Ana Carolina de Oliveira. THE DISCURSIVE STRUCTURE OF BRAZILIAN FOREIGN MINISTERS' SPEECHES TO THE BRAZILIAN WAR SCHOOL (1952-2012). **Revista da Escola Superior de Guerra**, [s. l.], v. 36, n. 77, p. 79–104, 2021.

RODRIGUEZ, J. Luis; THORNTON, Christy. The liberal international order and the global south: a view from Latin America. **Cambridge Review of International Affairs**, [s. l.], v. 35, n. 5, p. 626–638, 2022.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso na abertura da 67ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2012b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso na abertura da 70ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso na abertura do debate de alto nível da 69ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso na abertura do debate geral da 66ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2011b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/audios/audio-do-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua-23min49>.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso na abertura do debate geral da 66ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2011a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/audios/audio-do-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua-23min49>.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso na abertura do debate geral da 68ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2013.

ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal; ZANOTTI, Lisa. The populist radical right beyond Europe. **Journal of Language and Politics**, [s. l.], v. 22, n. 3, p. 285–305, 2023.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 18, n. 52, p. 35–55, 2003.

SALLUM JR., Brasílio; GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 24, n. 60, p. 115–135, 2016.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 56, p. 40–59, 2013.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2021. (Coleção Metodologias de Pesquisa).

SANAHUJA, José Antonio; BURIAN, Camilo López. Las variaciones en la geopolítica de la ultraderecha neopatriota y la contestación al orden internacional. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, [s. l.], n. 11, 2024. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/226>. Acesso em: 9 fev. 2025.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 52, n. 1, p. 149–166, 2009.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: understanding policy in context. In: FISCHER, Frank *et al.* (org.). **Handbook of Critical Policy Studies**. [S. l.]: Edward Elgar Publishing, 2015. Disponível em: <https://china.elgaronline.com/view/edcoll/9781783472345/9781783472345.00016.xml>. Acesso em: 12 jan. 2025.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1–25, 2010.

SCHULZ, Carsten-Andreas. Accidental Activists: Latin American Status-Seeking at The Hague. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 61, n. 3, p. 612–622, 2017.

SCHULZ, Carsten-Andreas. Civilisation, Barbarism and the Making of Latin America’s Place in 19th-Century International Society. **Millennium**, [s. l.], v. 42, n. 3, p. 837–859, 2014.

SCHULZ, Carsten-Andreas. From Autonomy to Agency (and Back Again): Debating Latin American States as Global Norm Entrepreneurs. In: LATIN AMERICA IN GLOBAL INTERNATIONAL RELATIONS. [S. l.]: Routledge, 2021.

SECCHES, Daniela Vieira. **Sociedade Internacional e Democracia: interpelação e rearticulação na política externa da Rússia contemporânea**. 2018. 365 f. Tese - Pontifícia

Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Interacción Sino-Iberoamericana / Sino-Iberoamerican Interaction**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1–26, 2022.

SILVA, Danielle Costa da; RIBEIRO, Renata Albuquerque; CARVALHO, Tássia Camila de Oliveira. A ANÁLISE DE CONTEÚDO DE PRONUNCIAMENTOS OFICIAIS COMO METODOLOGIA INTERPRETATIVA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, [s. l.], v. 6, n. 2, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/39039>. Acesso em: 1 fev. 2025.

SILVEIRA, Ramiro Saraiva Guerreiro da. Discurso de Abertura na 40ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012a. p. 707–712.

SILVEIRA, Ramiro Saraiva Guerreiro da. Discurso de Abertura na 41ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012b. p. 713–718.

SILVEIRA, Ramiro Saraiva Guerreiro da. Discurso de Abertura na 42ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012c. p. 719–725.

SILVEIRA, Ramiro Saraiva Guerreiro da. Discurso de Abertura na 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012d. p. 726–732.

SODRÉ, Luiz A. de Abreu. Discurso de Abertura na 44ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 733–738.

TEMER, Michel. **Discurso na abertura da 72ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2017.

TEMER, Michel. **Discurso na abertura da 73ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-73-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2>.

TEMER, Michel. **Discurso na abertura do debate geral da 71ª Assembleia Geral da ONU**. [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua>.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. Política externa de Lula: a busca de autonomia pela diversificação. In: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A BUSCA DA AUTONOMIA: DE SARNEY A LULA. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011. p. 129–155.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 31–61, 2003.

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 54, p. 70–96, 2011.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. (Cambridge Studies in International Relations). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/social-theory-of-international-politics/0346E6FDC74FECEF6D2CDD7EFB003CF2>. Acesso em: 19 jan. 2025.

WIGHT, Colin. **Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. (Cambridge Studies in International Relations). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/agents-structures-and-international-relations/0666EAA58D768E394185863BB5E2D8AB>. Acesso em: 17 abr. 2025.