Entre a bandeira e o *hedging*: o Brasil e a reconstrução da ordem internacional

Entre la bandera y la protección: Brasil y la reconstrucción del orden internacional

Between the Flag and the Hedge: Brazil and the Reconstruction of International Order

Paulo Esteves

Resumo: Este paper apresenta os resultados brasileiros da terceira onda do survey da Körber Emerging Middle Powers Initiative (KEMP), realizada entre janeiro e abril de 2026 junto às comunidades de política externa de Brasil, Alemanha, Índia, Indonésia e África do Sul. Três achados organizam o argumento. Primeiro, a avaliação dos Estados Unidos deteriorou-se em todas as frentes (influência global, impacto sobre o Brasil e dominância do dólar), movimento que o texto associa aos efeitos da doutrina Donroe sobre as instituições multilaterais e sobre a América Latina. Segundo, a aprovação recorde da condução da política externa brasileira (88%) configura um rally around the flag: diante da coerção externa, a comunidade cerra fileiras em torno do governo. Terceiro, os respondentes articulam uma agência reconstrutiva de potência média, voltada à reforma da governança global, à multiplicação de grupos como o BRICS e ao pluralismo monetário, sem trocar Washington por Pequim: o não alinhamento e o hedging permanecem majoritários.

Palavras-chave: Potências médias; política externa brasileira; Doutrina Donroe; Rally around the flag; Hedging.

Resumen: *Este paper presenta los resultados brasileños de la tercera ola de la encuesta de la Körber Emerging Middle Powers Initiative (KEMP), realizada entre enero y abril de 2026 junto a las comunidades de política exterior de Brasil, Alemania, India, Indonesia y Sudáfrica. Tres hallazgos organizan el argumento. Primero, la valoración de los Estados Unidos se deterioró en todos los frentes (influencia global, impacto sobre Brasil y dominancia del dólar), movimiento que el texto asocia a los efectos de la doctrina Donroe sobre las instituciones multilaterales y sobre América Latina. Segundo, la aprobación récord de la conducción de la política exterior brasileña (88%) configura un rally around the flag: ante la coerción externa, la comunidad cierra filas en torno al gobierno. Tercero, los encuestados articulan una agencia reconstructiva de potencia media, orientada a la reforma de la gobernanza global, a la multiplicación de grupos como el BRICS y al pluralismo monetario, sin cambiar Washington por Pekín: el no alineamiento y el hedging siguen siendo mayoritarios.*

Palabras clave: *Potencias medias; política exterior brasileña; Doctrina Donroe; Rally around the flag; Hedging.*

Abstract: *This paper presents the Brazilian results of the third wave of the Körber Emerging Middle Powers Initiative (KEMP) survey, conducted between January and April 2026 among the foreign policy communities of Brazil, Germany, India, Indonesia, and South Africa. Three findings organize the argument. First, assessments of the United States deteriorated on every front*

(global influence, impact on Brazil, and dollar dominance), a shift the paper links to the effects of the Donroe Doctrine on multilateral institutions and on Latin America. Second, record approval of Brazilian foreign policy (88%) amounts to a rally around the flag: faced with external coercion, the foreign policy community closes ranks behind the government. Third, respondents articulate a reconstructive form of middle-power agency, centred on global governance reform, multiplication of groups like BRICS, and monetary pluralism, without trading Washington for Beijing: non-alignment and hedging remain the majority positions.

Keywords: *Middle powers; Brazilian foreign policy; Donroe Doctrine; Rally around the flag; Hedging.*

1. Um survey em meio à tormenta

Entre 26 de janeiro e 7 de abril de 2026, enquanto Washington capturava um presidente em exercício na Venezuela e convertia a doutrina Monroe de 1823 em "doutrina Donroe", a terceira onda do survey da Körber Emerging Middle Powers Initiative (KEMP) ouvia mais de mil integrantes das comunidades de política externa de Brasil, Alemanha, Índia, Indonésia e África do Sul (Körber-Stiftung, 2026). O momento de campo importa. Os resultados brasileiros não registram a opinião pública em geral, mas a reação de uma comunidade profissional (diplomatas, acadêmicos, militares, empresários, jornalistas) a um ambiente internacional em acelerada deterioração, no qual o próprio Brasil se tornou alvo de coerção comercial e securitária. Três achados organizam este balanço. O primeiro combina a avaliação fortemente negativa dos Estados Unidos com a aprovação recorde da condução da política externa brasileira, par que este texto lê como um *rally around the flag*. O segundo delineia uma concepção reconstrutiva de agência de potência média, orientada para uma ordem pós-ocidental que não é, contudo, sinocêntrica. O terceiro identifica no hedging o método que confere coerência a esse conjunto.

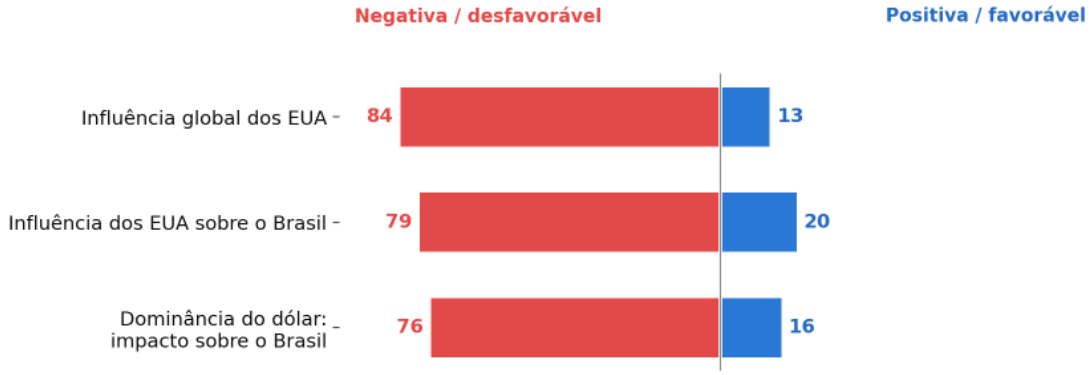
2. A avaliação dos Estados Unidos: o multilateralismo e a doutrina Donroe

A deterioração da imagem dos Estados Unidos entre os respondentes brasileiros opera em dois registros. O primeiro é multilateral. A comunidade brasileira de política externa segue atribuindo alta relevância às instituições e agrupamentos que estruturam a ordem, com destaque para o Mercosul (9,2 em 10), o BRICS+ (8,7), a ONU (8,3) e o G20 (8,2), ao passo que o "Board of Peace" patrocinado por Trump figura como o arranjo menos relevante de toda a lista (3,4). A mensagem é menos anti-americana do que institucionalista: o que se rejeita é a substituição de instituições negociadas por arranjos decretados. Nesse registro, 84% avaliam negativamente a influência global dos Estados Unidos, e apenas 13% a avaliam positivamente (Figura 1).

O segundo registro é regional e bilateral, e tem nome: a doutrina Donroe, atualização trumpista da doutrina Monroe que combina coerção militar direta, coerção econômica individualizada, alianças seletivas com governos alinhados e disposição declarada à mudança de regime (Esteves, 2026). O Brasil experimentou esse repertório em sequência: as tarifas punitivas de 50%, anunciadas em julho de 2025 e justificadas abertamente pelo julgamento de Jair Bolsonaro; as sanções individuais contra autoridades brasileiras, incluindo integrantes do Supremo Tribunal Federal; e, em maio de 2026, a designação do Comando Vermelho e do Primeiro Comando da Capital como organizações terroristas, movimento que inseriu o país na

arquitetura de sanções do OFAC e deslocou a pressão bilateral do terreno tarifário para o securitário. Não surpreende, pois, que 79% dos respondentes avaliem negativamente a influência dos Estados Unidos sobre o Brasil, contra 20% de avaliações positivas, nem que 76% considerem desfavorável ao país a dominância do dólar, indicador de demanda por pluralismo monetário e institucional, e não, por si só, de adesão a uma dedolarização completa (Figura 1).

Figura 1 – Avaliação dos Estados Unidos pelos respondentes brasileiros, 2026 (%).

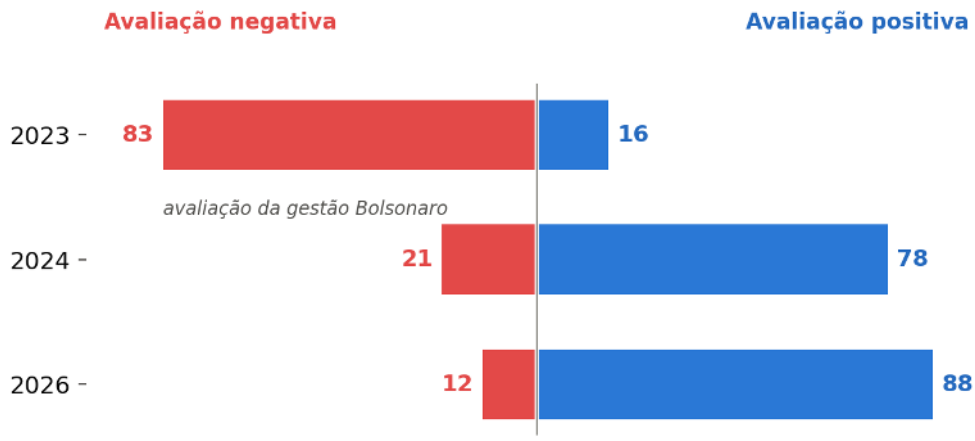


Fonte: KEMP Emerging Middle Powers Survey 2026; elaboração própria.

3. *Rally around the flag* à brasileira

O contraste central do survey de 2026 está no par formado por essa avaliação negativa de Washington e a aprovação de 88% da condução da política externa brasileira, a mais alta entre os cinco países pesquisados. A série histórica dá densidade ao achado (Figura 2). Em 2023, quando os respondentes avaliaram a política externa do último ano da gestão Bolsonaro, 83% a reprovaram: o desalinhamento em relação aos princípios historicamente constituídos em torno dos quais a comunidade brasileira de política externa se organizou, a saber, universalismo, autonomia e compromisso com o multilateralismo, produziu a reprovação quase unânime de uma comunidade que se reconhecia sem lugar na política externa de então. Em 2024, o realinhamento da diplomacia a esses princípios inverteu o quadro, com 78% de aprovação. Em 2026, a aprovação atinge 88%, com 43% de avaliações "muito positivas".

Figura 2 – Avaliação da condução da política externa brasileira, 2023–2026 (%).



Fonte: KEMP Emerging Middle Powers Surveys 2023–2026; elaboração própria.

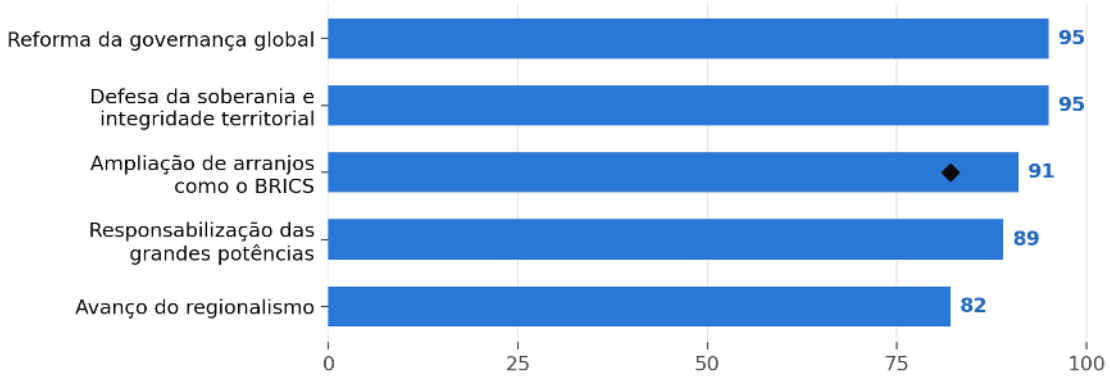
Esse terceiro momento é qualitativamente distinto. A literatura descreve como *rally around the flag* o incremento de apoio interno a governos confrontados com ameaças externas (Mueller, 1970). O caso brasileiro de 2026 oferece uma variação instrutiva do fenômeno: não se trata da opinião pública de massa, mas de uma comunidade especializada, treinada para o ceticismo, que cerra fileiras diante de tarifas, sanções contra autoridades e da caracterização de organizações criminosas brasileiras como terroristas. O survey não isola o efeito causal de cada episódio; registra, contudo, um clima de opinião no qual a coerção externa converte a defesa da soberania em ponto de convergência, e no qual a avaliação da política externa se torna o espelho invertido da avaliação dos Estados Unidos. Que 93% apontem o chefe de governo como principal formulador da política externa, ao lado dos 88% que indicam o Itamaraty, sugere que essa coesão tem endereço institucional.

4. Potências médias e a reconstrução da ordem: nem Ocidente, nem China

A teorização sobre potências médias distingue as potências estabelecidas, que operam como estabilizadoras e mediadoras no interior de estruturas herdadas, das potências médias emergentes, cuja agência se dirige às próprias regras do jogo (Cooper, Higgott e Nossal, 1993; Jordaan, 2003). Os dados brasileiros de 2026 caem inequivocamente no segundo campo. Os respondentes apoiam de forma quase unânime a reforma da governança global (95%) e a defesa da soberania e da integridade territorial (95%); 89% querem que as grandes potências sejam responsabilizadas por suas ações; 91% apoiam a ampliação de arranjos alternativos como o BRICS (nove pontos acima da média dos quatro países emergentes pesquisados); e 82% endossam o avanço do regionalismo (Figura 3). O contraste com a potência média estabelecida incluída no survey é eloquente: os respondentes alemães atribuem ao BRICS+ relevância de 5,3, contra os 8,7 dos brasileiros, e ao G7 os papéis que os brasileiros reservam ao G20 e ao Mercosul.

Trata-se, portanto, de uma agência reconstrutiva: não a gestão de uma ordem em erosão, mas a legitimação de arranjos menos centrados no Ocidente, o que a literatura vem chamando de ordem pós-ocidental (Stuenkel, 2016). A avaliação desfavorável da dominância do dólar (76%) integra o mesmo movimento, como demanda por pluralismo monetário. Seria um erro, contudo, ler esse programa como troca de centro. Apenas 14% dos respondentes preferem aproximação ao lado chinês na rivalidade entre as grandes potências, e a principal expectativa depositada no BRICS é a cooperação econômica (40%), não o contrabalançamento do Ocidente (18%). A ordem que os respondentes vislumbram não tem o Ocidente como centro; tampouco a China.

Figura 3 – Apoio dos respondentes brasileiros a estratégias de potência média, 2026 (% de apoio). O losango indica a média dos quatro países emergentes para a ampliação do BRICS (82%).

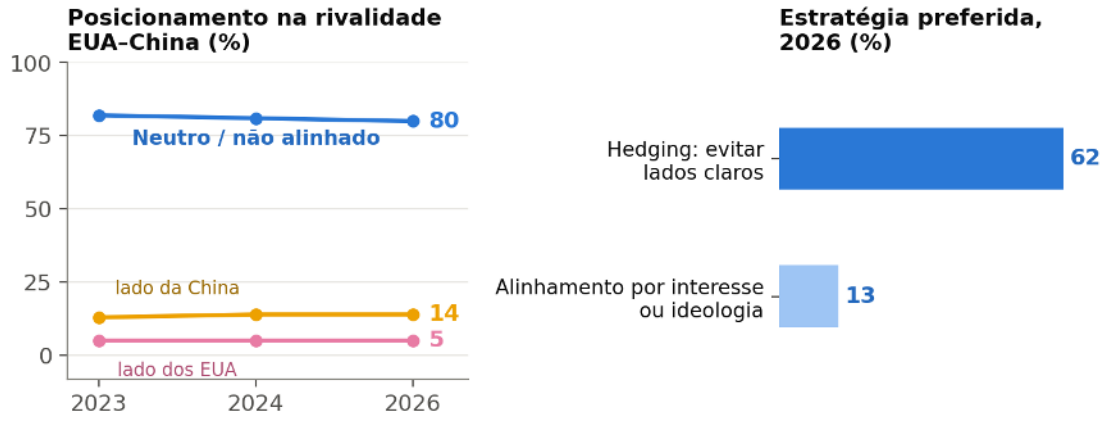


Fonte: KEMP Emerging Middle Powers Survey 2026; elaboração própria.

5. Não alinhamento e hedging

Como sustentar simultaneamente o ceticismo em relação aos Estados Unidos, a abertura à China e a arranjos não ocidentais, e a recusa da dependência em relação a Pequim? A resposta dos respondentes é consistente ao longo de toda a série: cerca de 80% defendem uma posição neutra ou não alinhada diante da rivalidade sino-americana, patamar praticamente inalterado entre 2023 e 2026 (Figura 4). O não alinhamento, contudo, não equivale a passividade estratégica. Na pergunta sobre estratégia, 62% preferem o hedging, isto é, evitar lados claros, diversificar parcerias e preservar margem de manobra, contra apenas 13% que endossam alinhamentos por interesse ou ideologia. O hedging, tal como descrito pela literatura sobre Estados secundários diante de potências em ascensão (Kuik, 2008), é aqui o mecanismo que confere coerência a posições frequentemente tratadas como contraditórias: permite defender a soberania, pluralizar instituições e moedas e sustentar a reforma da governança global mantendo abertas as opções diplomáticas e econômicas.

Figura 4 – Posicionamento diante da rivalidade EUA–China (2023–2026) e estratégia preferida (2026), respondentes brasileiros (%).



Fonte: KEMP Emerging Middle Powers Surveys 2023–2026; elaboração própria.

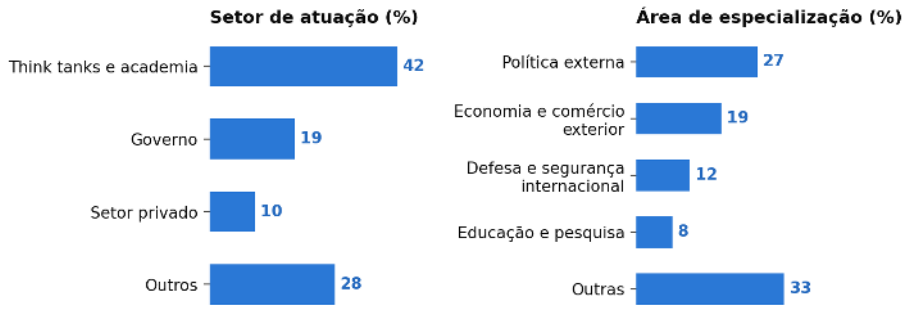
6. Considerações finais

O perfil brasileiro de 2026 pode ser sintetizado em três termos: soberano, pluralista e estrategicamente não alinhado. A doutrina Donroe forneceu o teste; a comunidade de política externa respondeu cerrando fileiras em torno de um governo percebido como fiel aos princípios que a constituem. Mas o rally around the flag é o efeito, não o programa. O programa é a reconstrução: ampliar o repertório de instituições, moedas e parcerias por meio das quais a ordem internacional é produzida, sem substituir um hegemon por outro. O hedging é o método que torna esse programa exequível em um mundo no qual a esfera de influência voltou a ser reivindicada como título de propriedade. Se a ordem que emerge desse embate ainda não tem forma definida, os dados sugerem que a comunidade brasileira de política externa já sabe o que não quer que ela seja.

Nota metodológica

O survey da Körber Emerging Middle Powers Initiative é encomendado pela Körber-Stiftung e aplicado on-line pelo instituto Verian, com parceiros locais (no Brasil, o BRICS Policy Center). A amostra, intencional e não representativa, reúne integrantes das comunidades de política externa: diplomatas e funcionários de governo, parlamentares, militares, magistrados, jornalistas, pesquisadores, quadros de ONGs e representantes do setor privado. Foram realizadas três ondas: 2023 (280 respondentes no Brasil), 2024 (campo de 15 de outubro a 2 de dezembro de 2024; 298 respondentes no Brasil) e 2026 (campo de 26 de janeiro a 7 de abril de 2026; mais de mil respondentes nos cinco países, com a incorporação da Indonésia). No perfil brasileiro da onda de 2024, a mais recente com tabulação demográfica disponível (Figura 5), 42% dos respondentes atuavam em think tanks e na academia, 19% no governo e 10% no setor privado; política externa (27%) e economia e comércio exterior (19%) eram as principais áreas de especialização. Na onda de 2023, 63% eram homens e 75% tinham até 54 anos. Por se tratar de amostra de especialistas, os resultados não medem a opinião pública brasileira; medem o clima de opinião da comunidade profissional que formula, executa e analisa a política externa do país.

Figura 5 – Perfil dos respondentes brasileiros (onda de 2024, n = 298).



Fonte: Emerging Middle Powers Report 2025; elaboração própria.

Referências

Cooper, Andrew F.; Higgott, Richard A.; Nossal, Kim R. (1993), Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order. Vancouver: UBC Press.

Esteves, Paulo (2026), "A doutrina Donroe e a América Latina: um balanço", Cadernos FIOCRUZ de Saúde Global e Diplomacia da Saúde, 11/2026, pp. 292 e ss.

Jordaan, Eduard (2003), "The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers", Politikon, 30(1), pp. 165–181.

Körber-Stiftung (2025), Momentum for Middle Powers. Emerging Middle Powers Report 2025. Hamburgo: Körber-Stiftung.

Körber-Stiftung (2026), Emerging Middle Powers Report 2026. Hamburgo: Körber-Stiftung.

Kuik, Cheng-Chwee (2008), "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China", Contemporary Southeast Asia, 30(2), pp. 159–185.

Mueller, John E. (1970), "Presidential Popularity from Truman to Johnson", American Political Science Review, 64(1), pp. 18–34.

Stuenkel, Oliver (2016), Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order. Cambridge: Polity Press.