

# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

## A política externa brasileira em novos tempos: o fim da perspectiva ativa e altiva?

Dr. Charles Pennaforte

Centro de Integração do Mercosul (CIM) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Brasil

Centro de Estudos em Geopolítica e relações Internacionais (CENEGRI), Brasil

### Resumo

O trabalho objetiva analisar os impactos do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff sobre a política externa brasileira desenvolvida entre 2003 e 2015, com destaque para a atuação do atual chanceler brasileiro José Serra, como principal mentor dessa nova etapa. Tendo como parâmetro o reconhecimento internacional da atuação brasileira durante a chamada “Era Lula” (2003-2011), daremos especial atenção para as críticas dos setores conservadores brasileiros à política externa do período. Sendo assim nosso trabalho será dividido em três partes. Na primeira parte faremos uma retrospectiva das condições econômicas internacionais e sociais que proporcionaram o protagonismo brasileiro. Depois passaremos a analisar especificamente liderança do chanceler José Serra na dinamização de uma nova agenda internacional para o Brasil e, finalmente, os impactos dessas novas diretrizes para o país tendo como foco o Mercosul e a atuação nos BRICS. Para tanto utilizaremos as críticas do chanceler José Serra durante a sua atuação como senador da República ao que seria em sua concepção a “partidarização e a ideologização” da política externa brasileira e a sua atuação à frente do Itamaraty.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Era Lula, Itamaraty, Protagonismo Brasileiro.

### Abstract

The work aims to analyse the impact of the impeachment proceedings against Brazil's President Dilma Rousseff on Brazil's foreign policy developed between 2003 and 2015, emphasizing on the performance of the current Brazilian Foreign Minister José Serra, as the main mentor of this new stage. Having as parameter international recognition of Brazil's performance during the denominated “Era Lula” (2003-2011), we will give special attention to the criticism of Brazilian

1



**Instituto de Relaciones Internacionales**

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

conservative sectors to foreign policy during the period. Therefore, our work will be divided into three parts. In the first part, we will do a retrospective of international social and economic conditions that provided the Brazilian leadership. Then we will specifically examine leadership of José Serra Chancellor in fostering a new international agenda for Brazil and, finally, the impact of these new guidelines for the country focusing on the Mercosur and performance in BRICS. For this we will use the criticism of Jose Serra Chancellor during his performance as senator of the Republic than it would be in his conception the "partisanship and ideological rhetoric" of Brazilian foreign policy and his role in front of the Foreign Ministry.

Key words: Brazilian Foreign Policy, Era Lula, Itamaraty, Brazilian Protagonism.

## Introdução

Mais do que a saída do Partido dos Trabalhadores (PT) após treze anos no poder (2003-2016), o *impeachment* de Dilma Rousseff marcou o fim de um ciclo da política externa brasileira. Se durante o período petista o Brasil teve uma posição mais ativa internacionalmente, principalmente sob o mandato de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2011), o governo de Michel Temer (2016-2018) do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) delinea uma característica bem diferente.

A proposta de nosso artigo é fazer algumas reflexões sobre o que está por vir nos próximos dois anos na política externa brasileira, tendo como objetivo a análise dos impactos gerados pela ascensão de um governo de centro-direita ao poder pela via indireta e claramente focado na alteração do que teria sido uma política externa "partidária" das gestões petistas.

Para isso teremos como pano de fundo a atuação do ministro das Relações Exteriores, o senador José Serra do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), que parece representar de maneira clara essa transformação da política externa, em nossa concepção, de uma atuação pró-ativa para outra que parece ser de realinhamento automático e de pouca crítica ao centro hegemônico geopolítico e capitalista internacional.



Para dar cabo dos objetivos, o nosso artigo é dividido em três partes. Na primeira faremos uma análise sucinta das condições que propiciaram ao Brasil uma posição de destaque no cenário internacional a partir de 2003 até o seu período de inflexão em 2016.

Na segunda parte passaremos a analisar o papel do chanceler José Serra na elaboração dos rumos atuais da política externa brasileira a partir de suas críticas como senador da República e, agora, como um agente destacado de uma nova diplomacia que vai ao encontro dos interesses de importantes segmentos das elites empresariais e políticas a partir de sua atuação parlamentar no Senado Federal.

Na terceira e última parte faremos algumas considerações sobre o papel do Mercosul nas atuais diretrizes da chancelaria brasileira, bem como ficará a participação do país no âmbito dos BRICS e seus impactos geopolíticos.

## O protagonismo brasileiro e o seu ocaso

Na primeira década do século XXI o Brasil conseguiu projetar positivamente sua liderança regional e aumentar sua influência internacional (CACCIAMALI et alli: 2010; FIORI: 2014). Um aspecto importante para que isso tivesse ocorrido foram as boas condições da economia mundial entre 2003 e 2008, quando o chamado *boom das commodities* (grãos, minérios, petróleo etc.) propiciou recursos importantes para os países que possuíam tais produtos e entre eles, o Brasil. Com as condições econômicas favoráveis, o país conseguiu a diminuição dos níveis de pobreza por meio de bons indicadores de trabalho e renda no período, ou seja: a inserção de mais de 42 milhões de brasileiros na classe média (SICSÚ: 2013; AMORIM: 2010).

Ao mesmo tempo foi colocada em prática a diplomacia “ativa e altiva”, expressão cunhada pelo ex-chanceler Celso Amorim (2003-2011) para definir as linhas de atuação da política externa durante o período Lula. Os objetivos eram, entre outros, promoverem o protagonismo brasileiro e a defesa multilateralismo (AMORIM: 2011, 2013).

Durante toda gestão petista, em especial durante o período Lula, vários segmentos conservadores da sociedade brasileira (empresarial, midiático e acadêmico) formularam críticas à direção que o governo conduzia a sua política externa. A participação brasileira ao lado da Turquia



para um acordo entre o Irã e os países ocidentais liderados pelos EUA que não aceitavam o seu programa nuclear, foi constantemente criticado à época (2010). A visão conservadora era que o Brasil não possuía condições para participar de ações de tal envergadura no cenário internacional. A Cooperação Sul-Sul também foi criticada por “afastar” o Brasil dos mercados mais ricos (centro do capitalismo).

O Mercosul foi alvo das insatisfações. Ao defender uma dimensão para o bloco além do livre cambismo, ou seja, projetar uma perspectiva desenvolvimentista e social ao lado da questão comercial, o bloco sul-americano passou a sofrer pesadas críticas atrelando exclusivamente seu o sucesso (ou insucesso) aos acordos realizados ou não com grandes blocos comerciais como, por exemplo, com a União Europeia (UE).

As negociações entre o Mercosul e a UE foram retomadas a partir de maio de 2016, mas logo esbarraram no tradicional protecionismo comercial agrícola do bloco sob a liderança da França. Com a saída da Grã-Bretanha (“Brexit”) da UE em junho de 2016, as negociações perderam fôlego para se adequarem à nova realidade. Vale lembrar que durante anos a culpa pelo fracasso de um possível acordo entre os dois blocos foi sempre imputada ao bloco latino-americano. Agora a situação é um pouco diferente.

Apesar das críticas domésticas, a visão internacional sobre os rumos da política externa brasileira caminhava na direção oposta. Nos grandes encontros internacionais multilaterais o Brasil entre 2003 e 2011, era visto como ator de destaque. Fato referendado pelo crescimento econômico de então e pelo sucesso dos programas sociais (CERVO & LESSA: 2014, 133).

Por outro lado, o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014) ocasionou um retrocesso em relação à chamada Era Lula. Cervo e Lessa denominam esse período de “declínio” do Brasil nas relações internacionais em oposição à “ascensão” verificada entre 2003-2010. Para os dois autores as variáveis explicativas para esse novo quadro seriam (...) “em primeiro lugar, a inexistência de ideias força, ou seja, de conceitos operacionais com capacidade de movimentar sociedade e Estado em torno de estratégias de ação externa; em segundo lugar, obstáculos acumulados pelo Estado com a perda de eficiência da função gestora de caráter indutor” (2014, 133-134).

Logo no primeiro ano de seu segundo ano de governo, Dilma Rousseff se deparou com uma forte crise econômica como decorrência de uma desastrosa política econômica de seu primeiro



mandato. A consequência foi o surgimento de uma grave crise institucional a partir da perda do apoio popular e de sua base política, que aliada ao escândalo de corrupção da Petrobras potencializado pela mídia conservadora e dinamizada pelo Poder Judiciário (vazamento de informações seletivas, arquivamento de denúncias contra líderes da então oposição política brasileira etc.) permitiu a aglutinação de tal grupo em torno de um projeto de ruptura democrática que culminou com a abertura do seu processo de *impeachment* pela Câmara dos Deputados em abril de 2016.

Sob a administração de Dilma Rousseff a política externa brasileira não manteve o mesmo ritmo de protagonismo do seu antecessor, já que não possuía o carisma e a habilidade política de Lula da Silva. As bases gerais foram mantidas, contudo o enfraquecimento econômico diminuiu o *soft power* brasileiro e a própria percepção da importância da ex-presidente para a temática internacional era notoriamente bem menor do que a de Lula da Silva.

## **Governo Temer e José Serra: uma nova política externa para o Brasil?**

Como analisamos inicialmente, ao longo do governo Lula os setores conservadores brasileiros classificaram a política externa brasileira como “partidarizada e ideologizada”. As críticas eram direcionadas ao protagonismo brasileiro que não era bem aceito por segmentos que defendiam uma política externa atrelada aos grandes centros hegemônicos de poder.

O distanciamento de tais centros era um dos pontos mais criticados, bem como a aproximação ideológica e política dos governos da Argentina (Kirchner), Bolívia (Evo Morales), Equador (Rafael Correa) e Venezuela (Chávez). A participação na estruturação de uma comunidade latino-americana sem a influência de Washington proporcionou a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010, reforçando para os setores conservadores brasileiros que o caminho a ser seguido não deveria ser esse.

Com a destituição de Dilma Rousseff os setores conservadores viram a grande oportunidade para desmontar a política externa brasileira “partidária” do Itamaraty, fato que vem ocorrendo com a guinada da diplomacia brasileira no sentido oposto do que havia sido construído desde 2003.



O próprio discurso de posse de José Serra (18/05/2016) demonstrou a insatisfação de alguns segmentos econômicos, políticos e diplomáticos com a “diplomacia ativa e altiva”: o protagonismo alcançado pelo Brasil e o distanciamento geopolítico dos EUA não havia sido bem recebido pelos setores conservadores. Se durante o período Lula foi possível ver tais setores denunciando a “partidarização e ideologização” da política externa brasileira, o que se pode verificar agora foi a mesma “lógica” sob o comando de José Serra (PENNAFORTE: 2016).

É importante assinalar que a própria atuação de José Serra como senador opositor era declaradamente contra os rumos propostos pelo Itamaraty. Em março de 2015, por exemplo, José Serra declarou que “O Mercosul foi um delírio megalomaniaco, e olha que atravessou vários governos, que pretendeu promover uma união alfandegária entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Sabe o que é uma união alfandegária? É uma renúncia à soberania da política comercial”. Disse ainda que “O Brasil está, isoladamente, defendendo a posição hoje mais ortodoxa e reacionária em matéria de comércio internacional. Isso só tem uma vantagem: exime o Itamaraty de trabalhar - opa, para o Ministério do Desenvolvimento e para o Itamaraty, é uma folga, porque fazer acordos bilaterais de comércio dá muito trabalho” (BRASIL POST: 2015). Vale destacar que durante as gestões petistas os chanceleres eram diplomatas de carreira, ou seja, pertenciam ao quadro de funcionários do Ministério das Relações Exteriores. Com José Serra essa “tradição” foi quebrada, além de pesarem contra ele várias acusações e denúncias de corrupção e recebimento de recursos de campanha ilícitos que são investigados pela Operação Lava-Jato.

Sob tais posições a rapidez para por fim à “diplomacia petista” ficou notória inicialmente com a decisão do Itamaraty em “reavaliar”, entre outras coisas, o número de embaixadas e escritórios abertos no continente africano e a rápida flexibilização do Mercosul. Os dois temas ganharam destaque logo após a sua posse e chamaram a atenção tanto no Brasil (SPEKTOR: 2016; AMORIM: 2016) como no exterior (ROTHKOPF: 2016).

Em relação a atuação brasileira no continente africano dois trabalhos devem ser mencionados que contrariam a visão superficial de José Serra. O primeiro refere-se a atuação geopolítica realizada pela diplomacia brasileira ao longo dos últimos anos e que mereceu destaque internacional. Nathan Thompson e Robert Muggah, na revista *Foreign Affairs*, analisaram a



influência e a presença geopolítica brasileira em “The Blue Amazon Brazil Asserts Its Influence Across the Atlantic” (2015).

O segundo trabalho é o de Wilson Mendonça Júnior e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2015) em estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010) em relação à Cooperação Técnica (CT) entre o Brasil e os países do continente africano.

Thompson e Muggah avaliam a presença brasileira como importante ao ver o país procurar salvaguardar os seus interesses não só no Atlântico Sul (petróleo, gás etc.) como projetar a sua influência sobre a África por meio de assistência científica, tecnológica e profissional, bem como treinamento e assessoria militar. Segundo eles,

After years of shoring up security alliances in Latin America and the Caribbean, Brazil is now looking eastward, asserting its influence across the Atlantic Ocean. Brazil started quietly, providing Africa with technical assistance in science, technology, and professional development.

But over the past decade, Brazil has coupled soft-power initiatives with a dramatic boost in military cooperation with Africa, conducting joint naval exercises, providing military training and arms transfers, and establishing outposts in ports across the continent’s western coast. Today, Brazil’s official defense posture is even more far-reaching, involving the ability to project power from Antarctica to Africa (2015).

A presença brasileira na África está muito além de questões meramente “ideológicas” ou sem sentido econômico. Ela possibilita o acesso aos variados mercados, bem como resguardar os interesses eventualmente econômicos para as empresas brasileiras e geopolíticos.

No trabalho de Wilson Mendonça Júnior e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2015, 14), demonstra que a criação de novas parcerias na África também foi acentuada: saltou de 4 para 16 no governo Lula da Silva (Tabela 1). A Tabela 2 mostra que durante o governo FHC foram assinados 36 acordos de CT que envolveram 23 países. Com Lula da Silva os acordos passaram 238 acordos que envolveram 90 países.

Esses dados demonstraram o incremento alcançado pelo país com o outro lado do Atlântico, bem como o aumento da influência geopolítica brasileira observada por Thompson e Muggah. Sob críticas, o Itamaraty disse iria fazer um “estudo detalhado” sobre as embaixadas e escritórios abertos no continente africanos e verificar a sua viabilidade.

7



**Instituto de Relaciones Internacionales**

**Universidad Nacional de La Plata** Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

**Tabela 1. Novos parceiros africanos CT brasileira**

FHC (1995–2002)	Lula da Silva (2003–2010)
4	16
Namíbia, África do Sul, Zimbábue, Tunísia	Burkina Faso, Sudão, Guiné-Equatorial, Gâmbia, Etiópia, Benim, Zâmbia, Suazilândia, Serra Leoa, Tanzânia, Maláui, Libéria, Líbia, Burundi, Lesoto, Botsuana

Fonte: MENDONÇA JÚNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, “A cooperação técnica do Brasil com África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010)”, Rev. Bras. Polit. Int., Brasília, 58 (1), p.15.

**Tabela 2. Países africanos recipiendários de CT brasileira**



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Ano	Nº de acuerdos	Nº de países africanos	Países
1995	2	1	Namíbia
1996	3	3	África do Sul, Angola e Egipto
1997	0	0	–
1998	4	3	Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique
1999	2	2	Angola e Moçambique
2000	6	4	África do Sul, Angola, Nigéria e São Tomé e Príncipe
2001	12	5	Guiné-Bissau, Moçambique, Namíbia, São Tomé e Príncipe e Tunísia
2002	7	5	Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Senegal e Tunísia
<b>Subtotal FHC</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	
2003	36	6	África do Sul, Angola, Burkina Faso, Moçambique, Namíbia e São Tomé e Príncipe
2004	7	4	Cabo Verde, Marrocos, Moçambique e Nigéria
2005	22	14	Angola, Argélia, Benim, Camarões, Etiópia, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal e Sudão
2006	14	9	Angola, Argélia, Benim, Botsuana, Cabo Verde, Gana, Moçambique, Tunísia e Zâmbia
2007	44	11	Angola, Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Congo, Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Senegal
2008	42	14	Angola, Argélia, Cabo Verde, Gana, Guiné-Bissau, Marrocos, Moçambique, Quênia, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia e Congo
2009	24	14	Benim, Burundi, Cabo Verde, Congo, Guiné-Equatorial, Guiné-Bissau, Libéria, Líbia, Maláui, Mali, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo.
2010	49	18	Angola, Argélia, Botsuana, Burkina, Camarões, Congo, Guiné-Bissau, Lesoto, Libéria, Mali, Moçambique, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbábue
<b>Subtotal Lula</b>	<b>238</b>	<b>90</b>	
<b>Total</b>	<b>274</b>	<b>113</b>	

Fonte: MENDONÇA JÚNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, “A cooperação técnica do Brasil com África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010)”, Rev. Bras. Polit. Int., Brasília, 58 (1), p.14.

A chamada Diplomacia Sul-Sul foi outra importante contribuição do período Lula, mas que recebeu críticas por distanciar o Brasil mais uma vez dos centros hegemônicos do capitalismo. Como assinalou o ex-chanceler Celso Amorim (2010:231): “South-South cooperation is a diplomatic strategy that originates from the authentic desire to exercise solidarity toward poorer



countries. At the same time, it helps expand Brazil's participation in world affairs. Cooperation among equals in matters of trade, investment, science and technology and other fields reinforces our stature and strengthens our position in trade, finance and climate negotiations".

A despeito do aumento do protagonismo brasileiro e do reconhecimento no cenário internacional, o Itamaraty liderado por José Serra parece não compartilhar da mesma visão dos especialistas. Na verdade ela teria sido um "obstáculo" para a atuação brasileira no contexto mundial.

## **Mercosul: aprofundamento ou descrédito?**

O Mercosul e seu aprofundamento não fazem parte do planos do Itamaraty como mencionamos anteriormente. A não ser na retórica. Criado sob os princípios do regionalismo aberto na década de 1990, o bloco sul-americano cumpriu satisfatoriamente a sua função comercial de dinamizar o comércio entre os sócios até a desvalorização do Real em 1999 e cujo impacto afetou a economia argentina.

A partir daí o bloco sofreu uma série de problemas em função das assimetrias econômicas e políticas entre os sócios maiores que afetaram o seu dinamismo. A chegada de governos "progressistas" em grande parte da América do Sul (Argentina, Venezuela, Equador e Bolívia), ampliou a perspectiva mais "política" do Mercosul ao mesmo tempo em os acordos comerciais esperados como, por exemplo, com a UE não aconteceu.

Para alguns grupos empresariais brasileiros e dos sócios, a dimensão "política" adquirida pelo Mercosul seria a principal justificativa para a perda do vigor comercial do bloco. Contudo, imputar as dificuldades do bloco exclusivamente à dimensão política não corresponde à realidade. As idiosincrasias econômicas e políticas dos sócios também devem ser analisadas para entendermos os problemas do Mercosul.

Outra justificativa para a falta de dinamismo do Brasil em conseguir acordos comerciais de grande envergadura derivaria da própria estrutura do Mercosul que impede os acordos extra-bloco pelos seus membros isoladamente. Sendo assim, o Mercosul seria o maior problema para uma atuação comercial mais dinâmica. Outrossim, são pouco mencionados os problemas estruturais da



economia brasileira como baixa produtividade, alta carga tributária, baixo investimento tecnológico e dependência das *commodities*, por exemplo. Tais problemas são na realidade os maiores obstáculos para uma inserção qualitativa da economia brasileira e de certo modo, do próprio bloco.

A perspectiva de que assinar acordos econômicos com “grandes parceiros” faria o Brasil dar um salto qualitativo no comércio internacional não condiz com a realidade. Como já mencionamos, parceria Mercosul-UE demonstra claramente que mais do que vontade em assinar acordos é importante avaliá-los de forma criteriosa.

A tese defendida pelo atual chanceler brasileiro parecer ser oposta. Vende-se a ideia de que um acordo do Mercosul com a UE, por exemplo, seria a panaceia para todos os problemas que o bloco e o Brasil enfrentam em termos de inserção econômica internacional.

O Mercosul na atual visão do Itamaraty configura-se como um entrave para o avanço comercial brasileiro. Sendo assim, para provocar o maior descrédito possível do bloco bem como alinhar-se às diretrizes de Washington, o chanceler José Serra tendo a companhia do presidente argentino Mauricio Macri, iniciaram os ataques diretos à política interna da Venezuela desde que assumiram seus respectivos postos. As declarações brasileiras públicas de críticas ao governo de Nicolas Maduro chegaram ao seu ápice em agosto de 2016, com fim da presidência *pro tempore* do Mercosul pelo Uruguai.

O país que deveria assumir a presidência de acordo com o rodízio estipulado por ordem alfabética era Venezuela. Os governos brasileiro e paraguaio resolveram impedir a Venezuela de assumir a presidência do bloco alegando violação dos direitos humanos.

Ainda em agosto de 2016 o jornal El País (2016) divulgou uma versão taquigráfica do chanceler uruguaio Nin Nóvoa demonstrando a insatisfação com o chanceler brasileiro que havia oferecido algumas “vantagens econômicas” para o Uruguai em troca de voto contrário à Venezuela assumir a presidência do Mercosul. Vale lembrar que a posição uruguaia era pelo respeito às normas do bloco, ou seja, quem deveria assumir a presidência *pro tempore* era a Venezuela. Fato que aconteceu depois de várias semanas e sob protestos de Argentina, Brasil e Paraguai.

A pressão política feita pelos três países que o presidente venezuelano Nicolas Maduro denominou de “Tríplice Aliança” em uma alusão a união de Argentina, Brasil e Uruguai na Guerra



do Paraguai (1860-1865), confirmou-se no boicote às reuniões lideradas pela Venezuela em agosto de 2016.

Uma situação gravíssima e nunca vista antes. Com uma postura claramente beligerante e longe de ser diplomático, o Brasil criou e liderou uma situação lamentável sob o ponto de vista institucional e jurídico para o bloco. Isso sem dúvida desgasta politicamente o Mercosul e facilita o seu enfraquecimento.

## O lugar dos BRICS na nova política externa

Outro tópico importante e que merece atenção será a atuação do Brasil dentro dos BRICS. Apesar de ter surgido de um acrônimo criado pela agência Golden Sachs em 2001 (sem a África do Sul) para designar as economias emergentes até então mais dinâmicas no início do século XXI, os BRICS são vistos com ceticismo pela comunidade internacional ao congregar países com estágios de desenvolvimento diferenciados e interesses em muitos casos divergentes. Contudo, os BRICS conseguiram um relativo destaque posteriormente ao atuarem de maneira conjunta para a construção de uma perspectiva político-diplomática autônoma.

A atuação brasileira no agrupamento e o pouco destaque dado pela mídia conservadora brasileira às sete cúpulas dos BRICS, bem como as análises desfavoráveis ao seu empreendimento, refletem a preocupação de setores políticos e econômicos com o distanciamento dos tradicionais núcleos de poder.

A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD em inglês) em 2014, na VI Cúpula dos BRICS em Fortaleza (Brasil), foi um evento de grande importância ao proporcionar uma contraposição aos centros financeiros baseados do capitalismo central como, por exemplo, ao FMI ou o Banco Mundial. Tal projeto torna-se de grande importância geopolítica na atualidade.

A atuação do Itamaraty nessa nova fase será de enfraquecer, em nossa opinião, a atuação brasileira no agrupamento de maneira gradativa. O analista russo Vladímir Mikheev em artigo no site Gazeta Russa (2016) avalia tal posicionamento para a diplomacia brasileira. Se analisarmos sob o ponto de vista geopolítico a criação de um possível novo polo de poder que não esteja centrado



sob a influência de Washington ou Bruxelas, os BRICS são relevantes nessa primeira metade do século XXI mesmo com as crises econômicas que afetam alguns dos seus participantes.

## À guisa de conclusão

Como já mencionamos ao longo do trabalho, dois aspectos assinalam os rumos da diplomacia internacional brasileira: a primeira, o fim da atuação do Itamaraty na perspectiva autonômica em relação aos centros hegemônicos de poder. A segunda está na dimensão comercial, ou seja, no pouco (ou inexistente) senso crítico sobre os parâmetros necessários para um país como o Brasil ter uma inserção comercial qualitativa e que não promova “efeitos colaterais” para nossa economia.

Acreditamos que a atuação do Itamaraty até 2018 (eleições presidenciais) será de realinhamento de suas posições diplomáticas visando diminuir a atuação assertiva brasileira e como instrumento para a possível candidatura de José Serra à presidência da República. É importante lembrar que a diplomacia ativa e ativa em nenhum momento foi de confrontação aos centros hegemônicos de poder, pelo contrário. Atuou no pró-ativo e autônomo brasileiro sob o tradicional universalismo e multilateralismo de nossa diplomacia, porém sem o alinhamento automático com Washington. Fato que foi criticado pelos setores conservadores durante todo o período Lula.

Agora sob a liderança de José Serra os “desvios” deverão ser corrigidos. A atuação brasileira frente ao governo venezuelano tanto nas críticas à sua política doméstica ou no boicote à presidência *pro tempore* no Mercosul é esclarecedor.

Em relação ao aspecto comercial, escutamos no Brasil (e na América do Sul) as críticas aos efeitos negativos da desindustrialização e da reprimarização das economias por força da atuação chinesa que na última década, aumentou consideravelmente a sua participação na região. Sendo assim, o que poderíamos esperar de uma abertura econômica por meio de assinatura de “grandes” acordos comerciais sem a devida análise crítica das contrapartidas qualitativas envolvidas e do balanço real das consequências para países de pouca produção tecnológica e dependentes de commodities? E do Brasil com seu parque industrial diversificado e complexo?



Juan Carlos Puig analizando o processo de integração latino-americana ocorrido até os anos 1980, a partir de premissas exclusivamente economicistas, nos advertia sobre as possíveis consequências negativas para as nações. Puig mostrava que “Una integración basada en la concepción de un mercado amplio entre naciones sumamente desiguales en potencial y “status”, cuando alguna de ellas ya habían avanzado significativamente en su evolución industrial y desarrollado fuertes grupos de presión, y sin tener mayormente en cuenta las integraciones no estatales que inexorablemente serían alentadas por el fenómeno, estaba condenado desde principio a la inanición y a languidecer” (1986,44).

Apesar da distância temporal, a lógica parece que não foi alterada para alguns setores brasileiros que ganharam proeminência no governo Michel Temer e possivelmente na América Latina. Parece que estamos retornando, pelo menos no Mercosul, a uma visão dos anos 1990 de maneira acrílica. Ao invés de uma “integración solidária” (PUIG:1986, 44-47) observamos o que Guillermo Miguel Figari (1998, 109) denominou de uma “integración de la urgências”. Ou seja, uma corrida desesperada para uma inserção comercial que seria traduzida hoje pela busca de mega-acordos comerciais.

Eles corresponderiam ao “novo estágio da modernidade” e da atuação comercial para promover o desenvolvimento, mas cujas bases reais e legais temos pouco conhecimento. A não ser a previsão de que a legislação trabalhista dos países envolvidos, como sempre, será afetada para favorecer a “competitividade” dos signatários. Bem como as promessas de que o desenvolvimento econômico baseadas exclusivamente no livre cambismo irão resolver nossos problemas estruturais.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL, 24/08/2016, “Não se pode excluir um país porque você não gosta da política dele”, diz Amorim”, <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-08/nao-se-pode-excluir-um-pais-porque-voce-nao-gosta-da-politica-dele-diz> Acesso em 26/08/2016.

AMORIM, Celso (2010), “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview”, *Rev. Bras. Polit. Int.*, Brasília, 53 (special edition), 214-240.



\_\_\_\_\_ (2011), *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, pp.17-34.

\_\_\_\_\_ (2013), *Breves narrativas diplomáticas*, São Paulo, Benvirá, pp. 141-159.

BBC BRASIL, 20/05/2016, “Desfazer o que Lula fez em política externa não é bom para o Brasil” [http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36334715?ocid=socialflow\\_twitter](http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36334715?ocid=socialflow_twitter) Acesso em 23/05/2016.

BRASIL POST, 03/05/2016, “Cotado para o Itamaraty, José Serra considera Mercosul um ‘delírio megalomaniaco’”, [http://www.brasilpost.com.br/2016/05/03/serra-mercosul-delirio\\_n\\_9829396.html](http://www.brasilpost.com.br/2016/05/03/serra-mercosul-delirio_n_9829396.html) Acesso em 04/05/2016.

CACCIAMALI, Maria Cristina; BOBIK, Márcio; CELLI JR, Umberto (2012), “Em busca de uma nova inserção da América Latina na economia global”, *Estudos Avançados*, São Paulo, 26 (76).

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos, “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)”, *Rev. Bras. Polit. Int.*, Brasília, 57 (2), 133-151.

EL PAÍS, 17/05/2016, Celso Amorim: “Somos vistos como ponto de equilíbrio do continente. Não podemos perder isso”, [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/17/politica/1463513447\\_190209.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/17/politica/1463513447_190209.html), Acesso em 23/05/2016.

EL PAIS, 16/08/2016, “El gobierno dice que Brasil lo molestó al intentar "comprar" su voto para aislar a Maduro”, <http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-dice-que-brasil-molesto.html> Acesso em 16/08/2016.

FIGARI, Guillermo Miguel (1998), “Argentina y el Mercosur en un sistema global”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, nº VIII, Córdoba, 1998, p. 109.



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

\_\_\_\_\_ (2003), Una política exterior integral, Buenos Aires, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, serie Documentos de Trabajo, nº 2, abril, p. 97. <http://csoc.usal.edu.ar/archivos/csoc/docs/idicos-sdti002.pdf> Acceso em 01/09/2016.

FIORI, José Luís (2014), História, Estratégia e Desenvolvimento, São Paulo, Boitempo Editorial.

FOREIGN POLICY, 07/10/2009, “The world’s best foreign minister”.

<http://foreignpolicy.com/2009/10/07/the-worlds-best-foreign-minister/> Acceso em 15/07/2016.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, “A cooperação técnica do Brasil com África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010)”, Rev. Bras. Polit. Int., Brasília, 58 (1), 5-22.

MIKHEEV, Vladimir, “Brasil no Brics: saída, inércia ou reajuste?”,

[http://gazetarussa.com.br/brics/2016/05/27/brasil-no-brics-saida-inercia-ou-reajuste\\_597965](http://gazetarussa.com.br/brics/2016/05/27/brasil-no-brics-saida-inercia-ou-reajuste_597965) Acceso em 25/08/2016.

PENNAFORTE, Charles, “Brasil, quo vadis? <http://www.mundorama.net/2016/05/25/brasil-quo-vadis-por-charles-pennaforte/> Acceso em 25/05/2016.

PUIG, Juan Carlos (1986), “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”, Integración Latinoamericana, Cátedra INTAL, enero-febrero, pp.44-47.

THOMPSON, N. & MUGGAH, R. “The Blue Amazon Brazil Asserts Its Influence Across the Atlantic”, <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-06-11/blue-amazon> Acceso em 11/06/2016.

SPEKTOR, Matias. “Discurso de estreia de José Serra é forte, mas deixa incertezas”,

<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772749-discurso-de-estreia-de-jose-serra-e-forte-mas-deixa-incertezas.shtml>. Acceso em 19/05/2016.



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

SICSÚ, João (2013), Dez anos que abalaram o Brasil. E o futuro? São Paulo, Geração Editorial.

17



**Instituto de Relaciones Internacionales**

**Universidad Nacional de La Plata** Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

*www.iri.edu.ar*



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp