

O DECLÍNIO DA INFLUÊNCIA INTERNACIONAL DO BRASIL: DE UM PAÍS EMERGENTE PARA UM ESTADO VOLTADO PARA DENTRO¹

Helio Caetano Farias²
Leonardo Pace Alves³

Introdução

A partir de 2016, o Brasil perdeu seu status de potência emergente. Turbulência doméstica, restrições sistêmicas e uma política externa passiva reverteram a autonomia anteriormente alcançada em assuntos internacionais e regionais. Alguns estudiosos tentaram explicar esse recuo destacando razões diferentes.

David Mares e Harold Trinkunas (2016) argumentam que existe um padrão histórico segundo o qual o Brasil tentou buscar sua ascensão durante períodos em que a ordem internacional liberal estava sob consideráveis pressões. No entanto, um ambiente internacional menos permissivo e poder doméstico insuficiente impediram a emergência brasileira. Segundo esta visão, instituições internas fracas suscetíveis a crises econômicas e políticas têm sido a principal causa de contratempos recorrentes. A crise da dívida de 1980 e os escândalos de corrupção em 2014 ilustram essa fraqueza institucional responsável pela desordem interna. No entanto, os autores não elaboraram isso na medida em que não prestaram atenção suficiente às

¹ As opiniões dos autores não representam a posição do governo brasileiro, especialmente as das suas afiliações institucionais.

² Professor Assistente no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares no Instituto Meira Mattos (IMM) na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: heliofarias@gmail.com

³ Pesquisador no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Pesquisador no Labmundo na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor e Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: leonardopalves@uol.com.br

“variações nas políticas públicas e na política doméstica”.

Andres Malamud (2017), por sua vez, afirmou que a má gestão do presidente Dilma Rousseff, juntamente com condições internacionais adversas, preparou o terreno para a retração da política externa do Brasil. Essa tendência foi acentuada durante o desacreditado governo Temer, manchando o prestígio internacional do país. Outros autores, como Oliver Stuenkel (2015), Kai Lehmann (2017), Alcides Vaz (2018), bem como Amado Cervo e Antonio Lessa (2014) também postularam que a reversão no perfil internacional do Brasil começou com a política externa morna de Dilma, que foi mais facilmente identificada no contexto regional sul-americano. Ainda assim, os estudiosos permaneceram na superfície sem se aprofundar nas principais raízes das crises políticas e econômicas ligadas ao revés internacional do Brasil.

Este artigo tem como objetivo explicar o atual declínio da influência internacional do Brasil. Nossa hipótese é de que as crises políticas e econômicas do Brasil, causadas por lutas pelo poder doméstico e interferência internacional, enfraqueceram sua presença internacional.

Pretendemos focar simultaneamente nos consideráveis obstáculos levantados pelas grandes potências a um país periférico que luta para desempenhar um papel mais proativo no cenário internacional, bem como nos obstáculos internos a uma política externa mais assertiva. Nesse sentido, inspirados na sociologia política das Coalizões Históricas, de Peter Gourevitch (1986), e na análise conceitual do poder de David Baldwin (2016), avaliamos os contextos geopolíticos e interno em que ocorreu a reversão na política externa do Brasil.

Este artigo está dividido em quatro seções: em primeiro lugar, revisamos parte da literatura acadêmica relacionada às coalizões e ao poder interno, a fim de lançar as bases para a análise da reversão na política externa brasileira. Também discutimos a autonomia em política externa e, posteriormente, propomos uma leitura alternativa desse conceito. Em segundo lugar, revisamos a política externa do Brasil de 2003 a 2010. Em terceiro lugar, avaliamos os principais fatores que impulsionam a atual crise interna do Brasil, bem como seus efeitos prejudiciais sobre a política externa do país de 2011 a 2018. Finalmente, tiramos conclusões gerais apontando alguns obstáculos que o Brasil deve superar para retomar um papel internacional assertivo.

Política, Políticas Públicas, Coalizões e Autonomia Internacional

Gourevitch (1986) postulou que as relações internacionais e a política

doméstica estão interligadas e, portanto, precisam ser analisadas em conjunto. Ele qualificou a segunda imagem descrita por Kenneth Waltz (1965), segundo a qual o comportamento internacional de um país é explicado com base em fatores domésticos. Gourevitch argumentou que o sistema internacional também tem um enorme impacto na política doméstica, mesmo que os estados tenham algum espaço de manobra.

Ele ressaltou a relevância dos fatores domésticos, concentrando-se na política pela qual diferentes grupos negociam e disputam apoio na implementação de políticas. Nesse contexto de negociações políticas e disputas sobre alternativas políticas, a maioria dos grupos precisa desenvolver seus argumentos legitimadores e construir coalizões. Ao fazer isso, eles afetam o conteúdo final das políticas formuladas originalmente.

Gourevitch (1986) aprofundou sua análise sobre uma sociologia política das coalizões históricas, com base na premissa de que “propostas de políticas públicas emergem da política”. As coalizões políticas envolvem a construção de alianças entre políticos, funcionários públicos, funcionários públicos, partidos, líderes de grupos de interesse e atores econômicos. Esses arranjos políticos se tornam mais fluidos durante períodos turbulentos. Embora traumáticas, as crises são momentos interessantes para os cientistas sociais na medida em que revelam padrões ocultos de relacionamentos que passam despercebidos em momentos de maior tranquilidade. Durante esses tempos de incerteza, estratégias políticas são questionadas, antigas coalizões se desintegram e um novo consenso precisa ser forjado.

Para avaliar o impacto das crises internacionais na política doméstica, Gourevitch (1986) comparou as respostas da Alemanha, Estados Unidos, França, Reino Unido e Suécia à deflação de 1873 a 1896, a Grande Depressão de 1929 a 1949, e a mudança neoliberal desde 1971. Ele examinou como essas crises econômicas internacionais engendraram realinhamentos nas coalizões políticas domésticas. Apesar de sofrerem efeitos de longo alcance em suas economias nacionais, esses cinco países adotaram estratégias diferentes devido à negociação política nas coalizões domésticas, indicando assim alguma autonomia em relação às restrições sistêmicas.

Ao destacar a relação entre a política e as políticas públicas, Gourevitch (1986) faz uma contribuição valiosa para compreender a importância das coalizões políticas domésticas e sua influência na orientação da política externa. Argumentamos que é possível aplicar tal abordagem para avaliar a reversão da política externa brasileira. Nesse sentido, este artigo explora o caminho aberto por Gourevitch para a avaliação de coalizões políticas, sem se limitar à perspectiva da “segunda imagem invertida”. Entendemos que existe uma via de mão dupla no que diz respeito à relação entre o sistema internacional e a

política interna de um determinado Estado. O sistema internacional impacta as coalizões políticas domésticas, enquanto as últimas influenciam a postura que um determinado país assume no cenário internacional.

Além de levar em conta suas restrições domésticas e sistêmicas, a avaliação da política externa brasileira exige uma melhor compreensão do conceito de autonomia internacional. Inspirados pela análise conceitual de Baldwin sobre o poder, postulamos que a autonomia é um tipo específico de poder exercido por um país em desenvolvimento diante de um estado desenvolvido mais forte.

Desde a segunda metade do século XX, estudiosos latino-americanos consideram a busca pela autonomia como uma ideia motriz. Seu interesse em aplicar o conceito de autonomia aumentou consideravelmente na década de 1970, tendo como pano de fundo o debate sobre o declínio dos EUA. Durante esse período, alguns países que exerceram alguma influência regional, como Brasil e México, colocaram em prática o conceito, tentando adotar uma política externa mais autônoma em relação aos EUA (Giacalone 2012, Russel e Tokatlian 2013, Ticker 2015).

Os autores atribuíram significados diferentes ao conceito de autonomia sem concordar com uma única definição. No entanto, sua reflexão sobre esse tema constitui um bom ponto de partida para buscar uma melhor compreensão desse conceito, que, segundo Fonseca (1998), incorpora uma aspiração e um ativo ao mesmo tempo. Na sua opinião, o que significa autonomia para qualquer país varia histórica e espacialmente, com base em interesses e posições de poder. Na mesma linha, Russel e Tokatlian (2013) argumentaram que autonomia é um “conceito essencialmente político”. É um objetivo pretendido e uma capacidade escassa que poucos países latino-americanos possuem.

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) referiram-se à autonomia como capacidade de um país formular e implementar uma política externa livre de restrições externas impostas por grandes potências, especialmente os EUA. Para eles, qualquer país se encontra em um continuum cujos extremos estão cheios. autonomia e dependência total. Autonomia é uma questão de grau, que varia de acordo com o nível de dependência.

Esses autores identificaram três maneiras de obter autonomia: distância, participação e diversificação. Ao buscar autonomia à distância, um país em desenvolvimento permanece distante das potências hegemônicas e dos regimes internacionais apoiados pelos países desenvolvidos, a fim de proteger sua soberania. Ele também resiste a uma agenda econômica liberal, a fim de executar uma estratégia de desenvolvimento voltada para dentro. Por outro lado, a autonomia através da participação implica a aceitação de

normas liberais internacionais, bem como uma participação ativa em regimes internacionais para influenciar os processos de elaboração de regras. Por fim, a autonomia por meio da diversificação envolve a construção de alianças Sul-Sul com países da América Latina, África e Ásia. Ao estabelecer novas parcerias com aliados não tradicionais, um país em desenvolvimento pretende fortalecer sua posição de barganha em relação aos países desenvolvidos em regimes internacionais. A ênfase na diversificação também está associada ao interesse em promover um mundo multipolar.

Monica Hirst e Maria Regina Lima (2014) enfatizaram os significados práticos da autonomia como capacidade do país de tomar iniciativas e ter espaço de manobra, evitando alinhamentos com as grandes potências, principalmente os EUA. Eles consideraram a participação em diferentes coalizões internacionais e em acordos multilaterais como meio de ter alguma margem de manobra diversificando parcerias. Segundo eles, na perspectiva de um país periférico, a autonomia também se refere à preservação de sua soberania e à promoção do desenvolvimento.

Arlene Tickner (2015) entendeu a autonomia como uma ferramenta defensiva empregada pelos países em desenvolvimento para proteger sua soberania nacional contra interferências de estados mais fortes, restringir a influência de atores transnacionais e melhorar o poder de negociação na mesa de negociações. Ela argumentou, observando que a autonomia é essencialmente uma preocupação dos estados periféricos, ao passo que dificilmente é um problema para os países desenvolvidos. Por esse motivo, os principais debates da RI não deram a devida atenção à autonomia. Ela também postulou que a autonomia difere do poder. O primeiro tem uma natureza defensiva, enquanto o segundo se refere à tentativa de influenciar as ações de outras pessoas no interesse de alguém.

Acreditamos que a análise conceitual de David Baldwin (2016) sobre o poder fornece informações valiosas sobre o estudo da autonomia. Ele criticou a abordagem “poder como recursos” em favor da abordagem “poder relacional”. Na sua opinião, é errado retratar o poder como posse ou propriedade de um único ator (pessoas, estados, grupos etc.). O que os neorealistas, como Waltz, chamam de capacidades (força militar, influência econômica, tamanho da população, território, doação de recursos etc.) não mostra uma imagem completa do poder. Em vez disso, o poder realmente existe apenas dentro de uma relação existente ou potencial entre os atores.

Baldwin (2016) baseou sua perspectiva na conhecida definição de poder de Robert Dahl (1957): “A tem poder sobre B na medida em que ele pode convencer B a fazer algo que B não faria de outra maneira”. Segundo Baldwin, o poder é relacional e multidimensional. Assim, durante a interação

de A com B, o poder pode aumentar em um aspecto e diminuir em outro. Embora aponte pelo menos oito dimensões de poder (escopo, domínio, peso, base, meios, custo, tempo e local), Baldwin destacou que as duas primeiras são indispensáveis em qualquer avaliação de influência em uma situação específica, isto é, no quadro de políticas-contingências.

O escopo tem a ver com a área em que A afeta o comportamento de B. O domínio pertence à quantidade e relevância dos atores nos quais A exerce influência. Baldwin também argumentou que os recursos materiais de poder ganham apenas relevância em um contexto histórico-geográfico específico.

A análise de poder tradicionalmente se concentra na influência de A sobre B. Baldwin indicou que é possível explorar o contrário. A resposta de B à influência de A pode ser dada de várias maneiras que transcendem a conformidade e a não conformidade. Ele qualificou o diálogo Meliano narrado por Tucídides, na medida em que “os ‘fortes’ nem sempre podem fazer o que querem; e os ‘fracos’ nem sempre precisam sofrer o que devem”. Portanto, em um relacionamento assimétrico, o ator mais fraco pode neutralizar a influência do mais forte através de diferentes formas. Ao fazê-lo, o primeiro exercerá seu próprio poder.

A maioria dos estudiosos geralmente iguala autonomia a aumentar a margem de manobra de um país. Inspirados pela análise conceitual de Baldwin, avançamos no argumento de que autonomia é um tipo específico de poder exercido pelos fracos. Constitui a capacidade de B de resistir, neutralizar ou neutralizar a influência de A em uma determinada situação. Nesse sentido, a autonomia equivale ao contra-poder dos estados periféricos diante da influência das grandes potências.

Sendo uma espécie de poder em um relacionamento assimétrico entre dois ou mais atores, a autonomia não é um ativo, um atributo ou a propriedade de um agente. Tampouco é um fim em si separado da situação em que é exercido. Em princípio, um estado periférico busca a autonomia como instrumento defensivo. No entanto, lutando para aumentar seu contra-poder, esse estado pode acabar estendendo sua própria influência sobre outros países em desenvolvimento.

Defendemos que não se deve colocar um rótulo na autonomia para evitar restringir e, conseqüentemente, empobrecer o conceito. De fato, existem várias maneiras de exercer autonomia - por meios diplomáticos, econômicos, simbólicos, militares etc. - em um determinado contexto. Além disso, um país pode usar simultaneamente um conjunto diversificado de instrumentos para garantir sua autonomia diante das iniciativas das grandes potências.

Existe um consenso entre os pesquisadores de que os EUA são o

principal ponto de referência para avaliar o grau de autonomia de seus países. Como estado dominante no Hemisfério Ocidental, as políticas dos EUA podem restringir severamente a latitude de outros países nessa região. O Brasil não é exceção a essa situação, pois sua margem de manobra para conduzir uma política externa autônoma depende da natureza do relacionamento entre Brasília e Washington em diferentes esferas, notadamente diplomáticas, econômicas e tecnológicas.

No entanto, o Brasil não exerce sua autonomia apenas em relação aos EUA. A busca por autonomia não deve ser confundida com uma espécie de antiamericanismo, uma vez que não descarta a possibilidade de cooperação com os EUA em alguns assuntos. Não obstante a preeminência americana no Hemisfério Ocidental, o Brasil também exerce algum poder contrário a outras interações assimétricas no sistema internacional.

Por ser uma espécie de poder, enfrentamos a mesma dificuldade em estimar o grau de autonomia de qualquer país. Além disso, qualquer tentativa de avaliar isso não tem sentido sem situar o escopo e o domínio em que um país em desenvolvimento procura combater a influência de uma grande potência.

As Coligações Domésticas Brasileiras e a Sua Política Externa de 2003 a 2010

Analisamos a dinâmica da política interna de Lula com base na existência de duas coalizões distintas, centradas no Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) e no Partido dos Trabalhadores (PT). A oposição entre uma coalizão neoliberal-conservadora e uma coalizão de desenvolvimento social se cristalizou durante as administrações de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Além disso, atingiu extrema polarização durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016).

Durante seus dois mandatos, o antecessor de Lula, o ex-presidente Cardoso (1995-2002), conseguiu conter a inflação e consolidar a democracia, garantindo assim uma relativa estabilidade política e econômica ao Brasil. No entanto, o crescimento lento, o alto desemprego e a vulnerabilidade externa às crises financeiras internacionais amenizaram esses feitos. Da mesma forma, do ponto de vista da coalizão neoliberal-conservadora que apoiou o governo Cardoso, a redução da alta desigualdade social do Brasil não era o objetivo primordial.

Em 1994 e 1998, Cardoso venceu a eleição presidencial construindo uma coalizão de centro-direita centrada no PSDB, no Partido da Frente

Liberal (PFL) e no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Mais tarde, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) integrou a coalizão governamental liderada pelo PSDB, fornecendo assim o apoio parlamentar necessário ao governo Cardoso.

A coalizão de centro-direita representava principalmente os interesses dos empresários intimamente ligados ao capital internacional, aos grandes proprietários de terras e à classe média alta. Políticas como controle da inflação, independência do Banco Central, liberalização dos movimentos internacionais de capital, privatizações, desregulamentação do mercado e alinhamento internacional com os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos, estavam entre as principais prioridades da coalizão neoliberal-conservadora (Boito e Berringer 2014).

Em 2002, em sua quarta corrida presidencial, Lula derrotou José Serra (candidato do PSDB-PMDB), forjando uma aliança entre o PT, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Liberal (PL) e o Partido da Mobilização Nacional (PMN). A vitória eleitoral de Lula marcou o retorno de uma coalizão progressista ao poder, o que não ocorria desde o governo Goulart na década de 1960. Pela primeira vez em sua história, o povo brasileiro escolheu um candidato de esquerda como o novo líder do país. Após mais de dez anos de políticas econômicas neoliberais, houve um desejo generalizado de mudança.

Trabalhadores sindicalizados, camponeses organizados, classe média baixa, vários trabalhadores informais e marginalizados, bem como empresários de diferentes setores - indústria da construção, indústria naval, agronegócio, processamento de alimentos etc. - apoiaram o novo governo. Essa coalizão social-desenvolvimentista visava promover o desenvolvimento e promover a inclusão social, expandindo o mercado interno para o consumo de massa por meio da redistribuição de renda e redução das desigualdades. Para atingir essas metas, o Estado brasileiro deveria desempenhar um papel de liderança no processo de crescimento econômico e distribuição de riqueza, concentrando-se no aumento do salário mínimo, na expansão do programa de assistência social, no apoio à agricultura familiar, na expansão das universidades federais, programas habitacionais públicos (Boito e Saad-Filho 2016).

Críticas às políticas neoliberais da administração Cardoso deram origem à formulação de uma abordagem econômica social-desenvolvimentista. O governo Lula adotou uma política econômica contraditória e híbrida, na medida em que combinava o social-desenvolvimentismo com medidas neoliberais (Bielschowsky 2012). Mesmo assim, de 2003 a 2006, iniciativas heterodoxas destinadas a promover o crescimento econômico e reduzir a desigualdade

social gradualmente ganharam terreno contra práticas ortodoxas, embora estas tenham continuado sendo aplicadas (Werneck 2014).

A partir de 2004, a economia brasileira começou a crescer com a inflação sob controle. O aumento nos preços das commodities impulsionou suas exportações para a China. Como resultado, ocorreram impressionantes superávits em conta corrente e uma melhoria na balança de pagamentos, que aumentou as reservas internacionais do Brasil. Ao mesmo tempo, políticas sociais voltadas à redução da pobreza começaram a dar frutos. Diante de um quadro econômico promissor, o governo Lula anunciou o pagamento antecipado da dívida externa do Brasil junto ao FMI em dezembro de 2005.

Tais perspectivas positivas explicam por que o presidente Lula conseguiu superar a pior crise política durante seu primeiro mandato, garantindo assim a reeleição em 2006. O chamado escândalo de Mensalão, um esquema de compra de votos, manchou a imagem do PT e colocou em risco o governo Lula. No entanto, ao usufruir de altas taxas de apoio popular, o presidente Lula enfrentou a tempestade política, distanciando-se das acusações de corrupção.

Além disso, o PT começou a cortejar o PMDB com o objetivo de garantir uma supermaioria parlamentar. Essa iniciativa visava simultaneamente preservar a governabilidade e evitar um processo de impeachment. Lula também escolheu Dilma Rousseff, então Ministra de Minas e Energia, para substituir José Dirceu como Chefe da Casa Civil. Vale ressaltar que a turbulência política acima mencionada não prejudicou o desempenho da economia, o que contribuiu para manter a popularidade de Lula (Nobre 2013).

No início de 2006, após o escândalo de Mensalão, o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, teve que renunciar em meio a alegações de corrupção. Enquanto estava no cargo, ele defendia fortemente a continuação das políticas neoliberais. Em seu lugar, o presidente Lula escolheu Guido Mantega, que tinha uma abordagem mais orientada para o desenvolvimento. Ele permaneceu ministro das Finanças durante o primeiro mandato de Dilma (2011-2014). A nomeação de Luciano Coutinho como Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também contribuiu para reforçar essa orientação econômica de 2007 a 2016.

Por outro lado, o presidente Lula manteve Henrique Meirelles como presidente do Banco Central de 2003 a 2010. O ex-presidente do BankBoston defendeu altas taxas de juros. Essa política monetária atendeu às expectativas do sistema financeiro internacional. Portanto, o governo Lula seguiu uma política de compromisso que atendia aos interesses de diferentes frações sociais, especialmente as mais ricas e as mais pobres (Bresser Pereira 2014, Singer 2015).

Em janeiro de 2007, no início de seu segundo mandato, o governo Lula fortaleceu o planejamento estatal e aumentou os gastos públicos com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essa iniciativa se concentrou em grandes projetos de infraestrutura nas áreas social, urbana, logística e energia. Também incluiu um conjunto de incentivos financeiros para facilitar a participação do setor privado. A eliminação de gargalos no crescimento do país e a redução das desigualdades regionais foram dois dos seus principais objetivos. Os investimentos do PAC, a descoberta de óleo do pré-sal no mar brasileiro e o nota de investimento, concedido pela agência de risco Standard & Poor's, em abril de 2008, anunciavam que o crescimento econômico do Brasil continuaria (Jardim e Silva 2015).

No entanto, o agravamento da crise financeira internacional levantou dúvidas sobre a capacidade do Brasil de continuar crescendo. O lançamento de medidas anticíclicas pelo governo Lula ajudou a mitigar os efeitos econômicos negativos dessa crise. Na esfera política, as possíveis armadilhas da crise serviram para intensificar as lutas de poder dentro do governo entre os defensores de políticas neoliberais (como altas taxas de juros e altas taxas de câmbio) e defensores de outras medidas de desenvolvimento social. Dilma Rousseff e Guido Mantega criticaram fortemente a decisão de Henrique Meirelles de continuar aumentando as taxas de juros durante a crise financeira internacional. Ironicamente, a flexibilização das prescrições ortodoxas do FMI e do Banco Mundial sobre disciplina fiscal rígida, bem como as políticas keynesianas adotadas pelos países desenvolvidos, favoreceram os defensores do social-desenvolvimentismo. Eles encontraram menos resistência interna e externa para avançar em sua agenda progressista. Nesse sentido, o governo brasileiro adotou uma política fiscal expansiva, aumentando os gastos públicos e o crédito disponível (Werneck 2014).

Além das medidas anticíclicas acima mencionadas, o governo Lula capitalizou o BNDES. Dessa forma, o banco de desenvolvimento conseguiu conceder empréstimos subsidiados a um número maior de empresas brasileiras, a fim de incentivar sua internacionalização mais profunda, principalmente para a América do Sul e África, e torná-las campeãs nacionais capazes de competir com grandes empresas estrangeiras na venda de produtos e serviços (Farias 2017).

De um modo geral, essas políticas foram bem-sucedidas até 2010. Internacionalmente, o Brasil era considerado um país de mercado emergente que pagava suas dívidas externas, conseguiu suportar a crise financeira global e sediaria a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Internamente, Lula encerrou seu governo desfrutando de alta popularidade sem precedentes e conseguiu escolher a presidente Dilma Rousseff como sua

sucessora (Bresser Pereira 2014).

Sobre a política externa do Brasil (2003-2010), o presidente Lula retomou uma diplomacia ativa que se assemelhava à “Política Externa Independente” e ao “Pragmatismo Responsável” (Alves 2018). Segundo o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o Brasil adotou uma abordagem engajada para reformular sua posição internacional.

O governo Lula perseguiu uma diplomacia multidimensional marcada por ação simultânea nos níveis global, regional e bilateral. Nesse sentido, o Brasil prestou atenção especial às relações sul-sul com outros países periféricos da América Latina, África e Ásia, sem desconsiderar a necessidade de melhorar o relacionamento com os parceiros tradicionais do norte. De fato, a aproximação do Brasil com outros países em desenvolvimento serviu para aumentar seu reconhecimento internacional, aumentando assim o interesse dos países desenvolvidos em buscar novas parcerias com ele. Assim, ao fortalecer o eixo sul-sul, o Brasil ganhou mais poder de barganha no eixo norte-sul (Silva 2015).

No nível global, o Brasil melhorou seu perfil internacional, forjando diferentes coalizões internacionais destinadas a aumentar o poder da negociação conjunta em fóruns multilaterais. O Fórum do IBAS - Índia, Brasil, África do Sul -, os países em desenvolvimento do G-20 e os BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - se destacam como bons exemplos de coalizões políticas nas quais o Brasil participou. Essas coalizões combinam “revisionismo brando” com relação às instituições multilaterais com propostas construtivas para avançar na governança internacional. O exercício da agência política por meio de coalizões internacionais representou um ativo-chave para lidar com as grandes potências (Lima 2010).

No nível regional, como o antigo governo Cardoso, a diplomacia de Lula considerou a América do Sul a área prioritária. De 2003 a 2010, houve esforços vigorosos e novas iniciativas para integrar o subcontinente. Nesse período, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (PND e END 2012) foram publicadas em 2008 e reafirmadas em 2012. Esses documentos associam a estratégia nacional de defesa à estratégia de desenvolvimento e à integração regional. A América do Sul e a África são consideradas estratégicas para expandir e consolidar parcerias internacionais.

Em dezembro de 2004, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), abrangendo os países do Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. Em 2007, o nome do CASA foi alterado para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Foi formalizado com a assinatura do Tratado Constitutivo em maio de 2008.

No mesmo ano, sob a iniciativa brasileira, a UNASUL aprovou a criação do Conselho de Defesa da América do Sul (CDS). É um órgão de consulta, cooperação e coordenação em questões de segurança, capaz de lidar com questões delicadas. Vale destacar que as atividades realizadas pelo CDS se sobrepõem a algumas práticas de segurança da Organização dos Estados Americanos (OEA), que Washington domina. Na realidade, o CDS emulou a OEA em alguns aspectos, enquanto procurava substituí-la, enfraquecendo o sistema interamericano forjado pelos Estados Unidos (Weiffen, Wehner e Nolte 2013).

De 2003 a 2005, o Brasil e os EUA co-presidiram as negociações da ALCA buscando objetivos opostos. Washington pretendeu concluir com êxito as discussões iniciadas em 1994 através da remoção gradual das barreiras alfandegárias. Por outro lado, considerando a assimetria significativa no peso econômico, Brasília procurou bloquear ou pelo menos atrasar um acordo completo. Em 2005, durante a Cúpula de Mar del Plata, os 34 países americanos não chegaram a um acordo, interrompendo as negociações (Pecequillo 2011).

Na Colômbia, em 2009, os Estados Unidos assinaram um acordo militar que permitiria a instalação de sete bases americanas. Embora não exista rivalidade estratégica entre Bogotá e Brasília, o fortalecimento militar da Colômbia associado à presença de tropas americanas perto da fronteira brasileira constituiu uma fonte de preocupação para o governo Lula. Por isso, o Brasil trouxe esse assunto à discussão da Unasul. No entanto, esse acordo acabou não sendo implementado porque o Supremo Tribunal de Justiça da Colômbia o julgou inconstitucional (Wehner 2015).

As Coligações Domésticas no Brasil, a Crise Interna e a Reversão de Sua Política Externa (2011-2018)

Dilma Rousseff (PT) venceu a corrida presidencial de 2010 contra José Serra (PSDB). Ela foi reeleita em 2014, derrotando Aécio Neves (PSDB). Ela tinha Michel Temer (PMDB) como vice-presidente. Sua reeleição indicou a possibilidade de manter uma coalizão progressista no poder por dezesseis anos. No entanto, em agosto de 2016, o impeachment da presidente interrompeu essa história.

No início do governo (2011-2014), Dilma implementou políticas fiscais e monetárias rigorosas. Ela cortou os gastos públicos para aumentar o superávit primário e elevou as taxas de juros para conter a inflação. No entanto, essas medidas foram tomadas em um cenário econômico

internacional marcado pela incerteza. A crise financeira da zona do euro, a desaceleração da recuperação econômica dos EUA após a crise de 2008 e a decisão da China de reduzir o crescimento apontaram para um quadro sombrio. O terceiro elemento pôs fim ao chamado boom de commodities, que diminuiu as exportações brasileiras para a China. Em resposta a essa situação internacional adversa, o governo Dilma procurou aprofundar o desenvolvimento social (Dweck e Teixeira 2017).

A “Nova Matriz Econômica” do ministro Guido Mantega foi orientada para: a) reduzir as taxas de juros, b) aumentar o apoio do BNDES às empresas brasileiras, c) promover uma política industrial focada na inovação, d) reduzir a folha de pagamento das empresas, e) lançar o Programa de Investimentos em Logística (PIL), f) redução do preço da eletricidade para reduzir custos de produção, g) desvalorização da moeda brasileira para diminuir as importações e aumentar as exportações de bens industrializados, h) impor maior controle sobre o capital internacional, i) aumentar algumas tarifas de importação e j) incentivar o conteúdo local em setores estratégicos (Singer 2016).

No início do governo Rousseff, através da substituição de Meirelles por Alexandre Tombini, o Banco Central reavaliou o sistema de metas de inflação, diminuindo assim a importância atribuída aos juros como uma ferramenta quase exclusiva da política monetária. A queda da taxa de juros foi adicionada a outras medidas destinadas a promover o investimento na produção industrial. De agosto de 2011 a abril de 2013, a administração de Dilma conseguiu não apenas reduzir as taxas de juros de 12,5% para 7,5%, mas também diminuir o spread bancário (Singer 2016). Os rentistas criticaram duramente essa orientação.

Em junho de 2013, os protestos de rua pioraram os problemas políticos. Inicialmente centrado nas tarifas de ônibus, os protestos nas ruas se transformaram em várias reivindicações difusas. Problemas de educação e saúde, gastos pesados na Copa do Mundo de 2014 e nas Olimpíadas de 2016, além de corrupção endêmica foram algumas das questões levantadas pelos manifestantes. Vale ressaltar que, a partir do segundo semestre de 2012, a corrupção se tornou uma questão de destaque por causa da extensa cobertura da mídia do escândalo de Mensalão (Santos 2017).

A presidente Dilma reagiu aos protestos nas ruas, tentando envolver governadores e prefeitos em favor da responsabilidade fiscal, controle da inflação, reforma política e melhoria dos serviços públicos nas áreas de educação, saúde e transporte. Ela também procurou pressionar a rua para pressionar o Congresso a aprovar propostas legislativas que não foram examinadas. Devido à forte resistência dos congressistas, o governo federal fez pouco progresso. Assim, dentre as iniciativas efetivamente realizadas,

destacou-se uma redução de 10 bilhões de reais no orçamento público de 2013 (Singer 2016).

Devido ao ambiente político incerto alimentado pela operação Lava-Jato, a relutância dos empreendedores em investir na produção, juntamente com o aperto fiscal e o aumento das taxas de juros, acabaram atrapalhando o crescimento econômico em 2014, que era de apenas 0,1%. Nesse cenário, Dilma Rousseff venceu as eleições de 2014 com uma vantagem de três pontos sobre seu principal oponente.

Sem aceitar sua derrota por margem estreita, em 30 de outubro, o PSDB apresentou uma petição ao Supremo Tribunal Eleitoral (TSE) solicitando uma “auditoria especial” para determinar se houve fraude nos resultados das eleições. Pouco tempo depois, em dezembro, o PSDB entrou com uma ação no TSE. Ele tinha dois objetivos principais: cancelar o registro da candidatura de Dilma Rousseff-Temer por alegadas irregularidades eleitorais e investir Aécio Neves como presidente do Brasil. O que Santos (2017) chamou de “coalizão de ataque conservador ao poder” estava prestes a ser construído.

Segundo Singer, a principal explicação para a remoção de Dilma do cargo está nas mudanças que ocorreram internamente em duas coalizões opostas. A coalizão rentista era liderada por capital financeiro nacional e internacional e compreendia a classe média tradicional. De acordo com as prescrições neoliberais, essa coalizão estava interessada em manter uma moeda nacional valorizada e altas taxas de juros. De uma perspectiva geopolítica, a coalizão rentista aceitou passivamente a liderança americana. Em contraste, a coalizão produtivista era formada por empresários e trabalhadores industriais que defendiam o crescimento econômico, a reindustrialização e a distribuição de renda.

Ao considerar a “correlação de forças”, o governo Lula conseguiu atuar como árbitro entre essas duas coalizões com os trabalhadores mais pobres. Por outro lado, o governo Dilma acabou com esse delicado equilíbrio. Ela colidiu com a “coalizão rentista” alterando a política de taxas de juros, nacionalizando setores estratégicos e acolhendo trabalhadores industriais. A sobreposição existente entre capitais financeiros e industriais, bem como a preocupação dos empresários industriais com o fortalecimento do poder de negociação dos trabalhadores geraram um realinhamento político. Os empresários industriais deixaram a coalizão produtivista e juntaram-se à rentista (Singer 2016).

Singer (2006) fornece uma contribuição analítica relevante pressupondo a reação de uma coalizão rentista fortalecida. No entanto, a idéia de arbitragem por parte do governo, que pressupõe um desapego político das duas coalizões para mantê-las em equilíbrio, não parece convincente. Por causa de sua orientação econômica de desenvolvimento social, o governo Lula

tinha a “coalizão produtivista” como um de seus pilares políticos, apesar de seu governo ter feito algumas concessões à “coalizão rentista”. Em contrapartida, a administração de Dilma enfrentou os interesses desta última.

Por sua parte, Wanderley Santos (2017) considera que uma coalizão ampla e heterogênea lançou o “ataque conservador ao poder”. O congresso nacional, o Judiciário, a comunidade empresarial e a grande mídia foram os principais agentes do fim político de Dilma. Eles estavam em sintonia com os interesses de grupos transnacionais marcados pela “hegemonia americana”.

Apesar de suas diferentes perspectivas, todos os estudiosos mencionados acima identificam o surgimento de uma coalizão neoliberal-conservadora heterogênea, com o objetivo de reverter as políticas progressistas adotadas desde 2003. Argumentamos que uma melhor compreensão da dinâmica política doméstica que precedeu o “ataque conservador ao poder” pode ser alcançado adicionando a política externa brasileira à análise.

Alguns estudos que avaliaram a política externa de Dilma destacaram seus erros. Cervo e Lessa (2014) apontam a reversão da posição do Brasil como potência emergente de 2011 a 2014. Deste ponto de vista, a falta de novas idéias direcionadoras sobre política externa, a ineficiência estatal ligada à perda de sua capacidade indutora, bem como a o enfraquecimento do diálogo entre governo e sociedade são as principais causas desse “declínio relativo”. No entanto, eles notam a continuidade de algumas iniciativas internacionais desencadeadas pelo governo Lula, embora sem o mesmo vigor. Da mesma forma, Rubens Ricupero (2017) descreve a diplomacia de Dilma como desacreditada e não criativa. Ele também enfatiza a falta de vocação e interesse de Dilma por assuntos internacionais. Miriam Saraiva (2016), por sua vez, refere-se às relações geladas entre o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores, bem como à existência de contextos domésticos e internacionais adversos. A administração de Dilma estava menos disposta a liderar a integração sul-americana em virtude de seu grande foco nos BRICS.

Em poucas palavras, os estudiosos acima mencionados chamam a atenção para uma paralisia ou um recuo em relação a uma política externa ativa. A má gestão de Dilma, que está ligada a crises políticas e econômicas, é considerada a principal causa desse revés. Tais estudos não conseguem perceber que, na direção oposta, a política externa brasileira demonstrou maior assertividade em alguns assuntos que se chocavam com a agenda das potências ocidentais, notadamente a estabelecida pelos Estados Unidos. O Brasil tentou dissipar as tensões geradas pela Declaração de Teerã, assim como melhorar as relações diplomáticas com os EUA. Esse novo curso de ação representou uma pequena mudança em relação à política externa de Lula.

Em março de 2011, a visita de Barack Obama a Brasília abriu o caminho

para uma aproximação entre os dois países. Obama e Dilma assinaram vários acordos, promovendo assim a cooperação em áreas de interesse mútuo, como comércio e investimento, assistência técnica a países terceiros, intercâmbios educacionais e biocombustíveis para aviação. Em abril de 2012, Dilma deu o próximo passo com o objetivo de construir uma “parceria Estados Unidos-Brasil para o século XXI” visitando Washington. De fato, essa parceria bilateral seria consolidada com a visita de Dilma aos Estados Unidos em outubro de 2013.

A revelação da espionagem da NSA contra o Brasil levou ao adiamento indefinido da viagem de Dilma a Washington. As informações divulgadas por Edward Snowden eram bastante sérias, pois envolviam o telefone pessoal de Dilma e as comunicações dos executivos seniores da Petrobras. A partir de 2014, a Petrobras passou a ser objeto de investigações realizadas pela operação Lava-Jato. Na ausência de desculpas do governo dos EUA, Dilma não apenas criticou a espionagem na 68ª Assembleia Geral da ONU, mas também apresentou, junto com a Alemanha, um projeto de resolução contra programas de vigilância clandestinos. Por fim, a viagem de Dilma a Washington ocorreu apenas em junho de 2015, em meio ao agravamento das crises domésticas no Brasil (Ricupero 2017).

De acordo com a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa (2012), o núcleo das estratégias de desenvolvimento e defesa é a coordenação entre uma política externa independente e “uma política robusta de defesa”. Como Celso Amorim escreveu, o poder brando do Brasil deve ser fortalecido pelo poder duro. É necessário revigorar a indústria de defesa nacional brasileira, com vistas à obtenção de autonomia tecnológica. “O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), a criação do Centro de Defesa Cibernética do Exército (CDCiber) e a aquisição de novas unidades de combate da força aérea (o projeto F-X2) destacam-se como exemplos da modernização militar brasileira. Vale ressaltar que os acordos alcançados com a França (2008) e a Suécia (2013) para o desenvolvimento de submarinos movidos a energia nuclear e para a aquisição de caças Gripen NG envolvem a transferência de tecnologia militar.

A implementação da estratégia nacional de defesa e de uma política externa assertiva baseou-se na avaliação de que uma descentralização de poder mundial estava em andamento, abrindo caminho para um sistema multipolar internacional. Essa perspectiva criaria oportunidades para o Brasil desenvolver e projetar sua influência sobre a política internacional. Ao mesmo tempo, seria marcado por incertezas devido à competição internacional mais acirrada por recursos naturais (alimentos, água e energia), que o Brasil e seus outros vizinhos sul-americanos têm o suficiente e devem salvaguardar

(Amorim 2016).

A atenção dada aos BRICS pelo governo Dilma Rousseff coincidiu com um maior engajamento e convergência de posições entre os membros dessa coalizão em questões de segurança internacional. Também contribuiu para uma maior institucionalização da parceria na esfera econômica. Embora os países do BRICS não contestem diretamente a ordem internacional estabelecida, a adoção de uma posição concertada antagonizou cada vez mais os interesses ocidentais. Isto é especialmente verdade no que diz respeito às discussões no Conselho de Segurança da ONU no Grande Oriente Médio.

Em 2011, a África do Sul, o Brasil e a Índia ocuparam cadeiras, como membros não permanentes, no Conselho de Segurança da ONU, juntamente com a China e a Rússia. A presença simultânea dos cinco países do BRICS possibilitou uma maior coordenação de sua posição em relação aos debates sobre Líbia e Síria (Ham 2015).

Em março de 2012, no final da Quarta Cúpula do BRICS, realizada em Nova Délhi, as cinco nações manifestaram preocupação com uma possível intervenção ocidental na Síria. Eles incentivaram a solução da crise por meios pacíficos, bem como o respeito à “independência, integridade territorial e soberania síria”. A mesma postura, contrária aos interesses ocidentais, continuou nas cúpulas seguintes do BRICS. Em setembro de 2015, a Rússia interveio militarmente na guerra civil em favor do governo Bashar al-Assad, com vistas a supostamente combater o terrorismo. Os outros quatro países do BRICS apoiaram tacitamente essa manobra geopolítica, pois não criticaram a Rússia (Ham 2015).

Vale ressaltar que esses quatro BRICS já haviam apoiado a assertividade geopolítica russa na Eurásia. África do Sul, Brasil, China e Índia não apenas se abstiveram de votar na resolução da Assembleia Geral, que criticou o referendo na Crimeia, mas também se opuseram à iniciativa australiana de excluir a participação da Rússia na Cúpula do G-20 em Brisbane. Ao fazer isso, eles conseguiram minar os esforços das potências ocidentais para isolar Moscou internacionalmente. Segundo Stuenkel (2015), nenhuma autoridade brasileira condenou a anexação da Crimeia pela Rússia. Brasília pretendia preservar a coesão interna no BRICS, a fim de garantir a participação de Vladimir Putin na 6ª Cúpula do BRICS, realizada no Brasil.

Essa conferência entre os chefes de estado do BRICS ocorreu em julho de 2014. Na Declaração de Fortaleza, as cinco nações condenaram “intervenções militares unilaterais e sanções econômicas em violação ao direito internacional e normas universalmente reconhecidas de relações internacionais”. Eles também expressaram “profunda preocupação com a situação na Ucrânia” e pediram “um diálogo abrangente, a diminuição das

tensões no conflito e a restrição de todos os atores envolvidos”, sem mencionar a anexação da Crimeia pela Rússia (MRE 2014). As potências ocidentais o interpretaram como apoio tácito às ações de Moscou. Ao analisar a relação entre EUA e Brasil, Peter Meyer (2016) observa que “os laços bilaterais foram tensos de tempos em tempos, pois os interesses nacionais ocasionalmente divergentes dos países e as políticas externas independentes levaram a desacordos”. As autoridades dos EUA ficaram decepcionadas com as posições do Brasil na Rússia e na Venezuela.

A Declaração de Fortaleza (MRE 2014) também anunciou a criação de um novo banco de desenvolvimento (para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável) e o estabelecimento do Acordo de Reserva Contingente (para aliviar problemas no balanço de pagamentos dos estados do BRICS e outros países em desenvolvimento). A criação dos dois instrumentos representou o primeiro passo significativo para a institucionalização da cooperação financeira entre os BRICS. Portanto, as cinco nações não apenas indicaram o fracasso das instituições de Bretton Woods em atender suas necessidades (devido ao ritmo lento das reformas internas no FMI e no Banco Mundial para permitir uma maior participação dos países emergentes), mas também começaram a construir estruturas paralelas e alternativas às dominadas pelas potências ocidentais (Stuenkel 2015).

Na 6ª cúpula do BRICS, também foi realizada uma sessão conjunta com os líderes da Unasul. Permitiu que a China e a Rússia estabelecessem relações mais estreitas com os países sul-americanos. Além disso, em Brasília, o presidente Xi Jinping se reuniu com todos os líderes da CELAC, emitindo uma declaração conjunta. Anunciou o lançamento oficial do Fórum China-CELAC e a realização da primeira reunião ministerial em Pequim, vinculada à promessa de grandes empréstimos. Pequim e Moscou aumentaram sua presença na área tradicional de influência americana (Fiori 2014).

O esboço brasileiro de uma “grande estratégia” autônoma, bem como o crescente peso geopolítico dos BRICS, elevaram o desafio à hegemonia dos EUA. De acordo com a Estratégia Militar Nacional Americana de 2015, os chamados “estados revisionistas” e “organizações extremistas violentas” (Al-Qaeda e Estado Islâmico) representam as principais ameaças à segurança nacional da superpotência. Os “estados revisionistas” procurariam desafiar as normas internacionais para alterar a ordem mundial existente. Embora esse documento cite apenas China e Rússia ao lado do Irã e Coréia do Norte, pode-se inferir que a agenda reformista defendida pelos países do BRICS em relação à governança internacional também é inexplicavelmente considerada uma ameaça. Nesse contexto, existem alguns sinais de que os EUA cultivaram laços com a coalizão neoliberal-conservadora brasileira para impedir a

crescente autonomia internacional do Brasil (Fernandes 2016).

Além disso, os alvos escolhidos pela operação Lava-Jato - Petrobras, BNDES, as principais empresas de construção brasileiras e o programa submarino nuclear brasileiro - vão além do interesse da coalizão neoliberal-conservadora em derrubar o governo sob o pretexto de fazer uma cruzada contra a corrupção. O retorno das políticas neoliberais, o enfraquecimento da coesão doméstica na sociedade brasileira e o fim de uma política externa independente estão alinhados com a intenção das potências ocidentais de obstruir a ascensão dos países do BRICS, mantendo assim a ordem internacional existente.

Após o controverso impeachment de Dilma, o Brasil sofreu um grande revés político. No âmbito doméstico, a administração Temer (2016-2018) minou importantes políticas sociais. Esse governo congelou os gastos públicos em saúde e educação por vinte anos, tentou restringir a definição de trabalho escravo para beneficiar os proprietários de terras, afrouxou as leis trabalhistas reduzindo as salvaguardas para os trabalhadores, mudou a regulamentação do pré-sal para favorecer empresas estrangeiras.

No cenário internacional, esse governo afirmou que tornaria a política externa menos ideológica. De um modo geral, o Brasil enfatizou a diplomacia comercial em detrimento de uma grande estratégia geopolítica e focou no fortalecimento dos laços com os parceiros tradicionais: EUA, Europa e Japão. Assim, o governo Temer tentou revigorar as negociações Mercosul-UE, que se arrastam desde 1995, sem sucesso em terminá-las. Em maio de 2017, o Brasil também solicitou formalmente para se tornar um membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No entanto, o governo Temer encontrou resistência por parte dos EUA a uma ampliação da OCDE que abrangeria ao mesmo tempo seis países, Argentina, Peru, Croácia, Bulgária, Romênia e Brasil.

Por sua vez, o Brasil diminuiu seu engajamento no eixo Sul-Sul ao tentar preservar as relações com países importantes dos quais dependem seus ganhos em moeda estrangeira, principalmente a China. Assim, a administração da Temer continuou com a participação do Brasil nas reuniões dos BRICS. No entanto, o objetivo anterior de revisar a governança global para promover os interesses das nações em desenvolvimento deu lugar a considerações econômicas e financeiras menos ambiciosas. De fato, o Presidente Temer mencionou uma política externa “verdadeiramente universalista” em alguns discursos (Temer 2018). No entanto, nessas ocasiões, uma abordagem universalista apenas denota um interesse em aumentar os fluxos de comércio e investimento. Na África, o novo governo simplesmente continuou a tendência de diminuir o envolvimento do Brasil, que já era visível

durante o governo de Dilma.

No nível regional, o governo Temer azedou as relações do Brasil com países de esquerda, como Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua e Venezuela. Ao mesmo tempo, lutou para fortalecer os laços com os países da Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru). Esse bloco regional adotou uma abordagem liberal, alinhada com a agenda dos EUA para o Hemisfério Ocidental. Ao desconsiderar seu antigo envolvimento em um projeto de integração regional autônoma, o governo Temer também contribuiu para minar a Unasul. Em abril de 2018, o Brasil suspendeu sua participação nessa organização regional ao lado de Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. Esse passo em falso rebaixou ainda mais o status regional do Brasil.

Em vez de retornar ao que o governo Cardoso controversamente nomeou como “autonomia por meio da integração”, a política externa de Temer foi um subproduto de uma séria turbulência doméstica que prejudicou o papel do Brasil nos assuntos internacionais. Ironicamente, em maio de 2017, a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência do Brasil reconheceu a falta de dignidade nacional por meio de um relatório de situação. Este documento indicava a ausência de uma “política externa estratégica e coerente” que vai além da tentativa de legitimar o novo governo e tranquilizar os investidores internacionais. Afinal, como afirma o documento “a política externa não ocorre no vácuo” (Kalout e Degaut 2017).

Considerações Finais

Durante o governo Lula, a construção de uma coalizão nacional de desenvolvimento social paralelamente à ascensão internacional de outros países (principalmente China e Rússia) abriu oportunidades para a retomada total da busca do Brasil por autonomia internacional por meio da adoção de uma política externa assertiva.

A ênfase do Brasil nas políticas domésticas, a fim de reduzir a pobreza e a desigualdade social, deu maior legitimidade e vigor à cooperação horizontal com os países da América do Sul e da África. Ao mesmo tempo, o foco no desenvolvimento e o objetivo de tornar a chamada governança global mais congruente com as mudanças em curso na distribuição mundial de energia incentivaram a aproximação com os parceiros do BRICS. A princípio, a diversificação e o aprofundamento dos laços com as nações periféricas aumentaram o reconhecimento internacional do Brasil, ampliando sua margem de manobra em relação aos países desenvolvidos, principalmente no que se refere aos Estados Unidos. No entanto, desde a administração de Dilma Rousseff, essa situação foi revertida devido às agudas crises político-

econômicas domésticas que levaram ao impeachment controverso do presidente.

Nas administrações de Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), consolidou-se a disputa entre as coalizões neoliberal-conservadoras e de desenvolvimento social. Posteriormente, mudou-se para intensa polarização durante o governo de Dilma (2011-2016). A coalizão progressista centrada no PT retomou o papel de liderança desempenhado pelo Estado na promoção do crescimento econômico e na distribuição da riqueza social. A implementação de uma política econômica híbrida, na qual medidas neoliberais coexistiram com iniciativas de desenvolvimento social, permitiu ao governo Lula manter uma política de compromisso que atendesse aos interesses de diferentes segmentos sociais, principalmente os mais ricos e os mais pobres.

A administração de Dilma alterou essa orientação por meio da “nova matriz econômica”, que buscava aprofundar a dimensão sócio-desenvolvimentista e abandonar algumas práticas neoliberais, principalmente no que diz respeito à política monetária. O fim da política de compromisso precipitou a reação da coalizão neoliberal-conservadora.

A avaliação da competição entre as duas coalizões políticas antagonicas permite apenas uma compreensão parcial do “ataque conservador ao poder”. Uma melhor compreensão desse evento pode ser alcançada situando a política externa do Brasil no cenário geopolítico.

Na América do Sul, o fim do alinhamento automático da Argentina com os EUA e a retomada de uma política externa autônoma pelo Brasil permitiu a inauguração de uma “parceria estratégica” entre os dois vizinhos, governada por forças progressistas, com o objetivo de impulsionar a integração regional. Apesar das divergências existentes, diante de uma crescente assimetria de poder entre os dois vizinhos, Brasília e Buenos Aires convergiram para fortalecer o Mercosul. O entendimento bilateral lançou as bases para o advento da UNASUL. Esse arranjo regional, com foco no estabelecimento do Conselho de Defesa da América do Sul, associado ao fracasso das negociações da ALCA, contribuiu para enfraquecer a influência americana sobre a América Latina.

Não obstante a importância do Grande Oriente Médio no meio da guerra contra o terror, a região sul-americana não perdeu sua relevância estratégica para a superpotência. De fato, ao contrário da narrativa comum sobre a paralisia ou recuo da política externa brasileira durante o governo Dilma, argumentamos que algumas iniciativas colidiram de frente com a agenda ocidental, principalmente com os interesses dos EUA. Essa situação se desenrolou em um ambiente internacional cada vez mais competitivo entre as grandes potências.

Já existem algumas indicações de que o “ataque conservador ao poder” não resultou apenas das ações da coalizão liberal-conservadora. Os laços dessa coalizão com as capitais estrangeiras e a contra-ofensiva dos EUA para recuperar sua ascensão ao Hemisfério Ocidental e conter o revisionismo dos países do BRICS (sob a liderança da China e da Rússia) indicam que o controverso impeachment de Dilma ocorreu em um contexto geopolítico mais amplo.

O aumento da autonomia internacional do Brasil durante o governo Lula foi seguido pelas crises político-econômicas que levaram ao enfraquecimento desse poder compensatório no governo de Dilma. Essa crise foi marcada por sua origem predominantemente política, que produziu um impacto deletério no impulso do desenvolvimento. Por ser uma espécie de poder periférico de natureza relacional, exercido em um contexto histórico-geográfico específico, a autonomia não é constante nem pode ser considerada uma característica permanente da diplomacia brasileira. A capacidade do Brasil de resistir, neutralizar ou suportar a influência de grandes potências, especialmente a dos EUA, varia ao longo de sua história. A conquista de um maior grau de autonomia pela política externa brasileira de 2003 a 2014 foi uma circunstância transitória.

Reconhecimentos

A primeira versão deste artigo foi apresentada na 60ª Convenção Anual da ISA, Toronto, Canadá. Os autores agradecem os comentários e críticas recebidos.

REFERÊNCIAS

- Alves, L. P. *A política externa (in)dependente em três tempos: autonomia e crise nos governos Quadros/Goulart, Geisel e Lula/Rousseff*. Tese de doutorado em Economia Política Internacional. UFRJ, 2018.
- Amorim, C. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp, 2016.
- Baldwin, D. *Power and International Relations: A Conceptual Approach*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2016.
- Bielschowsky, R. “Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual”. *Economia e Sociedade*. v. 21, special issue (2012): 729-747.

- Boito, A. and Berringer, T. "Social Classes, Neodevelopmentalism, and Brazilian Foreign Policy under Presidents Lula and Dilma". *Latin American Perspectives*. Issue 198. v.41, n.5 (2014): 94-109.
- Boito, A. and Saad-Filho, A. "State, State Institutions, and Political Power in Brazil". *Latin American Perspectives*. Issue 207. v.43, n.2 (2016): 190-206.
- Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília. 2^a edição. Ministério da Defesa; Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2012.
- Bresser-Pereira, L. *A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- Cervo, A. and Lessa, A. "O Declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 57, n.2 (2014): 133-151.
- Dahl, R. "The Concept of Power". *Behavioral Science*. v.2, n.3 (1957): 201-215.
- Dweck, E. and Teixeira, R. *A Política Fiscal do Governo Dilma e a Crise Econômica. Texto para Discussão*. Campinas: Unicamp. IE. n. 303, 2017, pp. 1-42.
- Farias, H. C. *A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo recente de expansão econômica (2003-2014)*. Tese de doutorado em Economia Política Internacional. UFRJ, 2017.
- Fiori, J. L. *História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.
- Fernandes LM, *Da Transição na Ordem Mundial à Ruptura na Ordem Democrática Nacional. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. v.5, n.9, 2016, pp. 9-25.
- Fonseca, G. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- Giacalone, R. "Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances". *Foreign Policy Analysis*. n. 8 (2012): 335-353
- Gourevitch, P. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization* 32, no. 4 (1978): 881-912.
- Gourevitch, P. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. New York: Cornell University, 1986.
- Ham, Van. *The BRICS as an EU Security Challenge: The Case for Conservatism*.

- Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, 2015.
- Hirst, M. and Lima, M. R. S. “Rethinking Global and Domestic Challenges in Brazilian Foreign Policy”. In: *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge (2014): 151-164.
- Jardim, M. and Silva, M. *Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?* São Paulo: UNESP editor, 2015.
- Kalout H., and Degaut M. Brasil, Um País em Busca de Uma Grande Estratégia. Secretaria Geral da Presidência da República. *Relatório de Conjuntura*. n. 1., 2017, pp.9-29.
- Lehmann, K. “Can Brazil Lead? The Breakdown of Brazilian Foreign Policy and What it Means for the Region”. *Rising Powers Quarterly*. 2, n. 2 (2017): 125-147.
- Lima, M. R. S. “Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul”. *Brasil e os demais BRICS – Comércio e Política*, edited by R. Baumann. Brasília: IPEA, 2010.
- Mares, D. and Trinkunas, H. *Aspirational Power: Brazil on the long road to global influence*. Washington D.C.: Brooking Institution Press. 2016.
- Malamud, A. “Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil’s International Rollback”. *Rising Powers Quarterly*. N. 2 (2017): 149-168.
- Meyer, P. *Brazil: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service (CRS) Report. Washington: February 11, 2016. p. 1-27.
- MRE. VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza, 2014. Available on: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/68-fourth-summit>
- Nobre, M. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- Pecequillo, C. *As Relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.
- Saraiva, M. “Estancamento e Crise da Liderança do Brasil no Entorno Regional”. *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Edición especial. 2016, pp. 295-310.
- Ricupero, R. *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.
- Russell, R. and Tokatlian, J. G. “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n.104 (2013): 157-180.

- Santos, W. *A Democracia Impedida: o Brasil no Século XXI*. Rio de Janeiro: FGV ed., 2017.
- Silva, A. L. R. “Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010)”. *Contexto Internacional*. v. 37, n.1 (2015): 143-184.
- Singer, A. “Cutucando Onças com Varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. *Novos Estudos*. n. 102 (2015): 43-71.
- Singer, A. “A (Falta de) Base Política para o Ensaio Desenvolvimentista”. In Singer A & Loureiro L. *As Contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016.
- Stuenkel, O. *The Brics and the Future of Global Order*. London: Lexington Books, 2015.
- Temer, M. *O Brasil no mundo: escritos de diplomacia presidencial (2016-2018)*. Brasília: Funag, 2018.
- Tickner, A. “Autonomy and Latin American International Relations Thinking”. In *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 2015.
- USA. *The National Military Strategy of the United States of America*, 2015.
- Vaz, A. “Restraint and Regional Leadership after the PT Era: An Empirical and Conceptual Assessment”. *Rising Powers Quarterly*. 3, n. 1 (2018): 25-43.
- Vigevani, T. and Cepaluni, G. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto internacional*, 29, n. 2 (2007): 273-335.
- Waltz K. *Man, the State and the War: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 1965.
- Wehner, L. “Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers’ Expectations of Brazil as a Regional Power”. *Foreign Policy Analysis*, Volume 11, issue 4 (2015): 435-455
- Weiffen, B., Wehner, L., and Nolte, D. “Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR”. *International Area Studies Review*. v.16, n.4 (2013): 370-389.
- Werneck, R. “Alternância Política, Redistribuição e Crescimento, 2003-2010”. In *A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*, edited by Marcelo de Paiva Abreu (org). Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2014.

RESUMO

Por que a influência internacional do Brasil diminuiu? De 2003 a 2014, o Brasil promoveu seu desenvolvimento socioeconômico e adotou uma política externa assertiva que elevou seu perfil internacional. Além de promover a integração regional, com o Mercosul e a UNASUL, o Brasil desempenhou um papel importante em coalizões internacionais como o BRICS e o G20. No entanto, essas iniciativas perderam força a partir de 2015. Este artigo tem como objetivo explicar o declínio da influência internacional do Brasil. Nossa hipótese é que a crise político-econômica do Brasil, causada pelas lutas pelo poder domésticas e pela reação internacional à sua ascensão, enfraqueceu sua posição como país emergente. As restrições sistêmicas internacionais são importantes, embora não sejam suficientes para justificar tal revés. Uma explicação abrangente precisa levar em consideração os fatores geopolíticos e as lutas pelo poder domésticas.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Geopolítica; Política Externa Brasileira.

Recebido em 28 de fevereiro de 2020

Aprovado em 8 de maio de 2020

Traduzido por Eduardo Secchi