



POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. EVOUÇÃO RECENTE

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA. EVOLUCIÓN RECIENTE

BRAZILIAN FOREIGN POLICY. RECENT EVOLUTION

Alexis Toribio Dantas*

Cómo citar este artículo/Citation: Dantas, A.T. (2021). Política externa brasileira. Evoução recente. *XXIV Coloquio de Historia Canario-Americana (2020)*, XXIV-024. <http://coloquioscanariasamerica.casadecolon.com/index.php/CHCA/article/view/10638>

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a evolução a evolução recente da política externa brasileira, destacando as mudanças impostas pelos governos do Partido dos Trabalhadores no início do século XXI, e a alteração radical de rumos a partir do golpe de Estado de 2016. Os principais resultados são: (a) nos governos do Partido dos Trabalhadores a ênfase foi na aposta em uma inserção externa ativa e altiva com áreas preferenciais na lógica Sul-Sul, com destaque para América Latina e Caribe, África e BRICS; e (b) o golpe de 2016 destruiu rapidamente essa estratégia levou a política externa a submissão aos interesses dos países centrais do hemisfério norte.

Palavras chaves: Brasil, Política Externa, Inserção Sul-Sul, Golpe de Estado de 2016.

Resumen: El objetivo de este artículo es analizar la evolución y la evolución reciente de la política exterior brasileña, destacando los cambios impuestos por los gobiernos del Partido de los Trabajadores en el inicio del siglo XXI, y el cambio radical de rumbo desde el golpe de 2016. Los resultados son: (a) en los gobiernos del Partido de los Trabajadores el énfasis estuvo en invertir en una inserción externa activa y orgullosa con áreas preferenciales en la lógica Sur-Sur, con énfasis en América Latina y el Caribe, África y BRICS; y (b) el golpe de 2016 destruyó rápidamente esta estrategia y llevó a la política exterior a someterse a los intereses de los países centrales del hemisferio norte.

Palabras claves: Brasil, Política exterior, Inserción Sur-Sur, Golpe de Estado 2016.

Abstract: The aim of this article is to analyze the evolution and the recent evolution of Brazilian foreign policy, highlighting the changes imposed by the governments of the Workers' Party in the beginning of the 21st century, and the radical change of course since the 2016 coup d'état. Results are: (a) in the governments of the Workers' Party the emphasis was on investing in an active and proud external insertion with preferential areas in South-South logic, with emphasis on Latin America and the Caribbean, Africa and BRICS; and (b) the 2016 coup quickly destroyed that strategy and led foreign policy to submit to the interests of the central countries of the northern hemisphere.

Keywords: Brazil, Cuba, Trade, Foreign Direct Investment.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a evolução a evolução recente da política externa brasileira,

* Professor em la Faculdade de Ciências Econômicas. Unversidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).
Brasil. Correo electrónico: alexis.dantas@gmail.com



destacando as mudanças impostas pelos governos do Partido dos Trabalhadores no início do século XXI, e a alteração radical de rumos a partir do golpe de Estado de 2016. Desta forma, a próxima seção investiga as principais estratégias adotadas a partir de 2003 e seus efeitos mais relevantes. A seguir, na terceira seção, é examinada a inversão substancial desse rumo com o golpe de 2016. A última seção ocupa-se de comentários finais sobre os temas tratados.

POLÍTICA EXTERNA ALTIMA E ATIVA: O BRASIL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

A política externa brasileira tem experimentado mudanças importantes desde o início do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003. Nesse contexto, apesar das dificuldades encontradas nos primeiros anos do mandato, especialmente por causa da aceleração da inflação, baixo crescimento do PIB e de alta taxa de desemprego, o presidente decidiu manter as linhas fundamentais da política econômica inaugurada em 1999: no sistema de metas de inflação, austeridade fiscal (superávits primários) e taxa de câmbio flutuante. Na verdade, tratava-se de um compromisso assumido meses antes das eleições e explicitada com a “Carta ao Povo brasileiro”. Vale ressaltar, entretanto, que ainda ao longo deste primeiro mandato, houve mudanças fundamentais nas políticas sociais e na orientação da política externa.

No campo das políticas sociais, observou-se uma rápida aceleração nas políticas de transferência, o crescimento rápido e consistente do salário mínimo real, a criação de empregos e uma conseqüente queda na taxa de desemprego. No que diz respeito à política externa, a mudança de direção também foi evidente e teve como base quatro principais vetores: (A) o (re) fortalecimento do MERCOSUL, o novo eixo de orientação da política externa brasileira; (B) uma política de integração baseada em relações Sul-Sul; (C) incentivo à internacionalização das empresas brasileiras (de bens e serviços), com o papel central desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); (D) a procura de uma nova posição no processo de governança global com um papel mais ativo e menos tímido em organizações multilaterais, em especial a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) - neste caso, com um importante contribuição dos novos acordos internacionais BRICS e a recente criação do Novo Banco de Desenvolvimento. Como uma tarefa para recuperar o MERCOSUL em 2003, a ideia era dar-lhe de volta o papel central (em várias dimensões) na política externa brasileira no novo contexto, em particular com uma definição altamente estratégica da América Latina e o Caribe para o Brasil (Menezes, 2012). A relação com esta região passou a apresentar uma composição econômica e política diferente, com uma intensificação das relações comerciais e financeiras.

As declarações oficiais, sobretudo nos governos de Lula corroboraram essa nova orientação (Brasil, 2008: 19, 20, 24, 83, 84):

When President Luiz Inácio Lula da Silva took office, Brazil changed the tone of its foreign policy; a policy that is concerned with the country’s sovereign insertion, at once universal and humanistic, firmly anchored in the interests of the Brazilian Nation and in the integration of South America [...] The South-South relationship is not only possible; it is also necessary. The South is not an amorphous complex of underdeveloped and dependent countries that have nothing to offer other than raw materials to wealthy countries. (...) Together we can become stronger, not only through the growth of our trade, but also by participating more actively in economic and political forums, such as the World Trade Organization and the United Nations, where questions of great interest to humanity are discussed. (...) Now, a more intense, more creative and a stronger relationship between countries of the South, does not mean that we

will abandon our relations with developed countries, which are also important to all of us. Let's do what developed countries do; take advantage of all opportunities and make our union our strength. Brazil is very similar to the Caribbean: a land of many cultures. We have the second largest population of African descendents in the world, only second to Nigeria. Like the Caribbean, we are proud to have provided a refuge for a great many European and Asian immigrants. Miscegenation and the harmonious co-existence (of our peoples) are a hallmark of our identities. (...) Brazil is prepared to move boldly forward, with flexibility and generosity to further this association. We will stimulate business and cooperation projects that go beyond our trade relations. We will encourage the circulation of goods and services and we will seek greater inter-regional agreements on all levels [...] In Davos, at the beginning of this year, I said that Brazil had made an option for South America. An option that also extends to the whole of Latin America and the Caribbean. I am convinced that our region is more and more prepared to deal with the challenges of globalization. We are conscious of the fact that the destiny of our countries is becoming more and more intertwined.

Esta abordagem da política externa reflete, então, a definição de uma zona preferencial de relações comerciais e financeiras, além da escolha de um modelo de desenvolvimento diferenciado. Isso ocorre principalmente porque, ao contrário da tendência global nas transações comerciais brasileiras, onde as commodities elevam substancialmente sua participação relativa na composição total das exportações, as vendas brasileiras para a América Latina e o Caribe estão cada vez mais concentradas em produtos manufaturados (neste sentido, a região continua a ser um destino importante para a produção industrial brasileira, especialmente desde 2006/7). Ao mesmo tempo, no que se refere à dimensão Sul-Sul do projeto fundamental de integração definido na política brasileira pós-Lula, os incentivos à internacionalização das empresas brasileiras aparecem como um instrumento de política externa e estão relacionadas a uma tendência recente dos países emergentes no cenário internacional¹.

in the last decade, the priority of Brazilian foreign policy has been to become an influential and respected global player. The Lula government (2003-10) came to office dedicated to the goal of ending Brazilian shyness in the relationships with neighboring countries and making Brazil a leader of what is sometimes called the Global South, a group of developing and emerging countries of the world. Under his administration, President Luiz Inácio Lula da Silva opened dozens of embassies in countries where Brazilian presence and interests are negligible, especially in Africa and started a talking shop with South Africa and India.

Neste contexto, o BNDES observou papel de destaque no financiamento de projetos no exterior, especialmente com a criação, em 2008, de sua Área Internacional, com sedes em Montevidéu, Londres e Johannesburgo. Outro aspecto importante neste cenário foi a redução do número de restrições legais e estatutárias para a melhoria desta tarefa de desenvolvimento, como a criação de instrumentos internacionais para facilitar os investimentos no exterior; incentivos fiscais; criação de mecanismos seguros para investimentos; e a oferta de novas linhas de financiamento. Um ponto chave nessa situação é a concentração de investimentos de empresas brasileiras na América Latina e os países do Caribe, bem como número importante e crescente de projetos na África, o que é consistente com as diretrizes básicas da política externa pós-Lula.

Finalmente, no que diz respeito à concepção de um sistema de governança internacional multipolar, pode-se observar que os países BRICS introduziram importantes avanços na configuração recente das relações internacionais. Depois de sete reuniões de Cúpula (primeira

¹ ZANINI (2014), p. 1.

Reunião de Cúpula em Yekaterinburg, Rússia, Junho de 2009; segunda em Brasília, Brasil, abril de 2010; terceira em Sanya, China, em abril de 2011; quarta em Nova Delhi, na Índia, em março de 2012; Quinta Cúpula em Durban, África do Sul, em março de 2013; sexta em Fortaleza, Brasil, julho de 2014 e sétima em Ufa, Rússia, julho de 2015), os BRICS decidiram a criação do Arranjo Contingente de Reservas, com um aporte inicial de US \$ 100 bilhões e do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), que iniciou suas operações em 2016. Essas novas instituições melhoraram significativamente o poder de barganha dos BRICS para reformas na arquitetura financeira internacional para o desenvolvimento². Isto significou um grande passo para fortalecer o acordo BRICS como uma verdadeira alternativa ou, pelo menos, impor um grande desafio para as instituições tradicionais criadas no âmbito do Sistema de Bretton Woods, ainda o conjunto institucional mais poderoso da ordem global. As novas discussões a partir do impedimento da Presidente Dilma Rousseff tornam o tema ainda mais importante no âmbito da economia e das relações internacionais.

O GOLPE DE ESTADO DE 2016 E O SEGUNDO GOLPE DE 2018: POLÍTICA EXTERNA PASSIVA E SUBMISSA

Em relação à atual crise política e econômica brasileira, é necessário enfatizar os efeitos da política fiscal altamente contracionista a partir de 2015 – em um ambiente de reversão cíclica e início da estagnação econômica iniciada em 2014. A incapacidade de superar a crise política, que levou ao impeachment de 2016, exacerbou a situação econômica recessiva do país³. O período pós-impeachment, portanto, marcou o aprofundamento das medidas de austeridade iniciada em 2015, com efeitos diretos na incapacidade de retomada de crescimento até os dias atuais. Nesse contexto, dois aspectos sobressaem para as mudanças radicais ora em curso na política externa brasileira.

Primeiro, a adoção de medidas ultraliberais na política econômica do Brasil transformou o padrão de opções de crescimento e desenvolvimento no país. Com um modelo baseado na lógica do mercado financeiro, as prioridades estão estritamente relacionadas à estabilidade monetária e a uma política fiscal que garante “confiança” para os agentes econômicos. Desta forma, a preocupação com o crescimento econômico, a criação de empregos e a melhoria dos serviços públicos é assumida como um resultado das reformas ultraliberais e seus impactos positivos para as decisões de investimento no país. Este modelo está totalmente associado aos princípios do Consenso de Washington, que foi delineado na década de 1980 e subsequentemente falhou na década de 1990. Assim, ainda em 2016, foi adotada uma política de extrema austeridade (simbolizada por uma nova lei que limita os gastos públicos por 20 anos, criando um teto) que, em um cenário de reversão cíclica recessiva, levou a uma crise sem precedentes na economia brasileira. Além disso, as possíveis mudanças para um novo ciclo de crescimento não parecem viáveis nas atuais condições da política econômica e, se surgir um novo ciclo de crescimento, será extremamente lento. Assim, com capacidade reduzida de gerar renda e emprego, é impossível imaginar a retomada do investimento industrial e o retorno de um ciclo de crescimento sustentável. O comércio brasileiro foi afetado negativamente por essa situação.

Em segundo lugar, o novo governo também alterou radicalmente a orientação da política externa adotada desde o primeiro mandato do presidente Lula da Silva, em janeiro de 2003. Como mencionado anteriormente, o foco brasileiro sob a liderança do Partido dos Trabalhadores

2 GRIFFITH-JONES (2014).

3 DANTAS e JABBOUR (2017).

estava no fortalecimento do MERCOSUL, Cooperação Sul-Sul e BRICS. Após o impeachment de 2016, esse foco foi estruturalmente alterado, destacando três linhas de pensamento na política externa brasileira: (a) importância reduzida do MERCOSUL; (b) uma busca de aproximação com os Estados Unidos e a UE; (c) participação inativa nos BRICS.

O MERCOSUL, centro das ações de política externa para os governos do Partido dos Trabalhadores, deixou de ser alvo de preferência (comercial e estratégica) pelo novo governo, principalmente após a declaração de uma guerra diplomática com a Venezuela, membro do MERCOSUL naquele momento. É importante notar que este país representou uma importante fonte de recursos para a economia brasileira, de um grande superávit comercial a um conjunto importante de planos conjuntos de investimentos, especialmente no setor de petróleo e gás.

Como os novos planos do governo eram promover uma ampla desnacionalização do setor, com a venda de ativos da PETROBRAS e o fortalecimento da produção e oferta doméstica, a Venezuela e os acordos implementados anteriormente seriam um obstáculo óbvio. Apesar da oposição do governo uruguaio, o Brasil e a Argentina (também liderados por um governo ultraliberal sob Mauricio Macri) iniciaram uma sequência de sanções contra a permanência da Venezuela no bloco econômico – o que levou à suspensão do país.

Além de relegar o MERCOSUL para o segundo plano em questões de política externa, o governo brasileiro atacou as fundações da UNASUL. Imediatamente após o impeachment, tentativas explícitas de aproximação com os Estados Unidos começaram – logo após sua votação no Senado, os deputados e senadores que seriam indicados *a posteriori* para o Ministério das Relações Exteriores do país participaram de uma reunião com o Departamento de Comércio dos EUA para definir os rumos da política externa brasileira.

A eleição do presidente Donald Trump, no entanto, complicou essa aproximação, principalmente após a adoção de medidas protecionistas pelo governo dos EUA. Outro alvo de ataque para o novo governo foi o acordo do BRICS, especialmente quanto às novas instituições criadas ao longo dos últimos anos, com destaque para o Acordo de Contingência de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento.

COMENTÁRIOS FINAIS

O governo do Brasil, sob a liderança de J.M. Bolsonaro, vem seguindo, basicamente, a mesma orientação, e a política externa ainda mais arraigada ao direcionamento preferencial para o norte, sobretudo EUA e União Europeia. O apoio constante e sem contrapartida ao presidente Donald Trump indica que o distanciamento em relação ao MERCOSUL, aos BRICS e à cooperação Sul-Sul será aprofundado. O efeito sobre (a) o comércio internacional; (b) investimento estrangeiro direto (incluindo os realizados por empresas locais no exterior, que apresentaram grande crescimento até 2016) e; (c) a participação brasileira nas instituições de governança global, certamente será muito negativo, potencialmente devastador.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, G. e MAFRA, L (2017). «A decadência da influência brasileira na agenda social internacional». 6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais.
- AMORIM, C. (2005). «A política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. Rio de Janeiro: Observatório de Política Sul-Americana/IUPERJ». (Análise de conjuntura n.4). [<http://obsevatorio.iuperj.br/analises.php>] Accessed: 01/09/2013.

- BRASIL (2008). Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Brazilian Foreign Policy Handbook/Brazilian Ministry of External Relations, Bureau of Diplomatic Planning. – Brasília: Alexandre de Gusmão Foundation.
- DANTAS, A. T. (2013). «Comércio Externo do Brasil: o papel da América Latina e Caribe». *Mural Internacional (Online)*. , v.4, p.48 - 54.
- DANTAS, A. T., KOVAL, A. (2010). «Evolução econômica do Mercosul: relações com a Organização Mundial do Comércio (OMC)». In: LEMOS, M.T.; DANTAS, A.T. (Org.). *América: visões e versões - identidades em confronto*. 1 ed. Rio de Janeiro: 7Letras.
- DANTAS, A. T.; JABBOUR, E. M. K (2017). «Political Economy of the Coup d'État in Brazil». *Problemy Zarzà105dzania*. , v.15, p.105 - 114, 2017.
- FUGAZZA, M. AND VANZETTI, D. (2006). «A South-South Survival Strategy: the Potential for Trade among Developing Countries, Policy Issues in International Trade and Commodities», *Study Series*, nº 33. New York and Geneva: UN.
- GRIFFITH-JONES, S. (2014) «ABRICS Development Bank: a dream coming true?». UNCTAD *Discussion Papers*, 215.
- LIMA, M. (2005). «A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul». In: *RBPI*. Brasília, nº 48, pp. 24-59.
- MENEZES, R. G. (2012). «Integração, imaginação e política externa: as bases do paradigma sul-americano?». *Brazilian Journal of International Relations*: Marília, v.1, n.3, pp. 482-497, Set/Dez. 2012.
- PREBISCH, R. (1949). «El Desarrollo Económico de La América Latina y algunos de sus principales problemas». Em GURRIERI, A. (org.). *La Obra de Prebisch en la Cepal*. Lecturas. México: Fondo de Cultura Económica.
- PREBISCH, R. (1950). «Estudio Económico de la América Latina». Em GURRIERI, A. (org.). *La Obra de Prebisch en la Cepal*. Lecturas. México: Fondo de Cultura Económica.
- PREBISCH, R. (1951). «Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico». Em GURRIERI, A. (org.). *La Obra de Prebisch en la Cepal*. Lecturas. México: Fondo de Cultura Económica.
- WALLERSTEIN, I. (2004). *O declínio do poder americano*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- ZANINI, F. (2014). «Foreign Policy in Brazil: A neglected debate». In: <<http://hir.harvard.edu/archives/7486>> (Accessed in 10/07/2015).