

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PERÍODO 2003–2014

Autoria: Amanda Soares de Faria*

Resumo

A proposta deste trabalho, apresentado como monografia do Sistema de Bolsas de Relações Econômicas Internacionais, consiste em discutir o processo de condução da Política Externa Brasileira nos governos federais do período 2003-2014, de forma a mostrar que existem contradições intrínsecas a todos os governos no que tange às orientações domésticas e externas. Essa discussão, com base em uma perspectiva teórica no campo das Relações Internacionais, mostra-se relevante dado o crescente debate acerca da formulação de política externa no Brasil dentro do contexto interno de redemocratização que se fez presente a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, com a consequente participação de diversos setores da sociedade; e o protagonismo que essa agenda tomou nos últimos anos com o processo de globalização no cenário externo, dando ênfase ao multilateralismo na orientação dessa política.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Relações Internacionais. Redemocratização. Globalização. Multilateralismo.

Abstract

The purpose of this work, presented as a monograph of International Economic Relations Scholarship Program, relies on discussing the process of Foreign Brazilian Policy conduction during the federal governments of the 2003-2014 period, showing that there are intrinsic contradictions in all governments when it comes to domestic and external orientations. This discussion, based on a theoretical perspective in the International Relations field, is relevant because of the growing debate about the Foreign Brazilian Policy formulation process. This is mainly because of the internal context of redemocratization during the end of the 1980s and the beginning of the 1990s, with the consequent participation of diverse sectors of society; and second, the importance this agenda gained in the past years, with the growing process of globalization in the external scenario, giving emphasis to the multilateralism at the orientation of this policy.

Key words: Foreign Brazilian Policy. International Relations. Redemocratization. Globalization. Multilateralism.

INTRODUÇÃO

Através da demanda normativa e social criada a partir da consolidação político-democrática ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990, houve um processo de abertura ao debate acerca da formulação

e condução da Política Externa Brasileira (PEB), dado que o mesmo era restringido aos quadros diplomáticos do Itamaraty e Ministério das Relações Exteriores (MRE). Com isso, sendo que o país deveria consolidar sua face democrática não só no plano interno, mas também no plano externo, mais atores começaram a

* Estudante de Relações Econômicas Internacionais - UFMG

fazer parte desse processo. Ao mesmo tempo, houve mudanças consideráveis na sua orientação que se fizeram sentir nas últimas décadas, a partir de pressões externas colocadas às agendas dos países dadas as transformações no sistema internacional e o fenômeno da globalização recente, com o consequente aumento dos fluxos de comércio, comunicação e ideias.

A partir deste debate, percebe-se que existem contradições intrínsecas a todos os governos no que tange às orientações domésticas e externas, dados os contextos que influenciaram essas mudanças. Com o objetivo de tratar de forma crítica tais mudanças, apresenta-se o presente trabalho, que intenta discutir as orientações tomadas na condução da PEB pelos governos federais do período 2003-2014 (liderados por Lula e Dilma, respectivamente) com uma base teórica em Relações Internacionais e Economia Política Internacional, a partir da emergência de uma pauta globalizada e multilateral nas agendas dos países, dentro de um processo de evolução do sistema internacional. Por fim, conclui-se, a partir de observações metodológicas de cunho dialético, com a ideia de que a Política Externa Brasileira passou por diversas mudanças durante esse período, apresentando, desta forma, algumas incongruências. Contudo, seus objetivos centrais, principalmente aqueles ligados à noção de autonomia política, foram preservados.

1 ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Para que seja possível analisar tal temática, ter-se-á dois pontos principais a serem investigados, que se completam e se interligam: a exposição das mudanças na orientação da PEB durante o governo Lula, através de um realinhamento das prioridades e objetivos colocados à mesma; e os resultados que a política externa deste período trouxe em termos econômicos e políticos para o país.

1.1 Realinhamento da Política Externa Brasileira no governo Lula: a proposta da

“autonomia pela diversificação”

Trabalhando com a perspectiva de que a orientação da Política Externa Brasileira no governo Lula representou não uma ruptura (pois não se tratou de mudar completamente os rumos ou mesmo os interesses nacionais na sua condução), mas um ajustamento¹ de seus objetivos na tentativa de buscar novas formas de inserção econômica e política do país, tem-se a hipótese da “autonomia pela diversificação”, apresentada por VIGEVANI & CEPALUNI (2007).

Essa proposição surge como uma tentativa de superar a relativa perda de poder dos Estados, onde o debate realista das Relações Internacionais, o qual coloca os primeiros como atores centrais nas relações internacionais e as últimas como relações entre estados soberanos em um ambiente anárquico, também perde espaço. Isto dentro de um contexto internacional trazido pela adoção de uma agenda de política externa multilateral e colaborativa pelos países no pós Guerra Fria (1945-91) e a ascensão do fenômeno da globalização recente a partir dos anos 60, que, por sua vez, trouxe um consequente “incremento nos fluxos transfronteiriços de bens, capitais, ideias e pessoas”. (BELÉM LOPES 2013b, p.273-74) Concomitantemente, os Estados Unidos impõem a ideia de sistemas políticos democráticos liberais, fazendo com que a noção do “Estado provedor”, muito forte durante o período do New Deal e as políticas de bem-estar social defendidas por Franklin Delano Roosevelt nos anos 1930, perdessem certo espaço. (BELÉM LOPES, D., 2013a). Além do contexto interno de redemocratização e liberalização comercial em pauta a partir dos anos 1980-90, que proporcionou um redirecionamento do processo de formulação da PEB, numa tentativa de superar a condição de dependência em relação aos países centrais e redefinir o posicionamento do Brasil enquanto um ator global nas relações econômicas internacionais.

Dado esse contexto, tem-se uma mudan-

¹ O termo ajustamento aqui colocado trata-se da ideia de que a PEB durante o governo Lula teria de redesenhado, diversificado. Sem, no entanto, significar um movimento de ruptura com os objetivos de uma política externa autônoma.

ça na orientação da PEB de uma perspectiva mais distante, levada a cabo durante o governo Sarney (1985-90), para a adoção de uma agenda multipolar de cunho mais participativo imposta pela globalização, levada a cabo durante o governo Fernando Henrique (1995-2002) – significando uma aproximação maior aos países centrais, principalmente os EUA (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

Contudo, mesmo sem perder a capacidade de gestão da política externa, ela se aproxima, nos anos 1990, do neoliberalismo e das políticas impostas pelo Consenso de Washington, significando a aceitação dos “novos marcos estruturais que se originam dos centros dominantes para buscar dentro deles a melhor inserção”. (MARTINS, 2011, p.253). O que, por sua vez, não se traduziu em um desvencilhamento da condição econômica e política dependente do Brasil e dos países da América Latina em relação aos países desenvolvidos.

Deste modo, há um desmantelamento do Estado nacional-desenvolvimentista, na medida em que os países latino-americanos se voltam às controversas medidas de cunho estrutural e ajustes macroeconômicos, na promoção do crescimento econômico, as quais apresentaram resultados decepcionantes quanto à quitação das dívidas externas e o controle da inflação crônica, que somente se estabilizaram de forma mais efetiva ao final da década de 1990. Acrescentado a esse ponto as consequências do fenômeno da globalização recente, tem-se um processo de “universalização da dependência” (CARDOSO, 1998 apud MARTINS, 2011), o qual não mais se restringe somente às relações interestatais, “mas dos Estados em seu conjunto face ao capital financeiro mundial”. (MARTINS, 2011, p.253)

Cardoso e Faletto (1975) enfatizam este ponto ao afirmarem que:

A adoção das economias periféricas ao mercado internacional se dá, sob esse novo modelo, pelo estabelecimento de laços entre o centro e a periferia que não se limitam apenas, como antes, ao sistema importações

-exportações; agora as ligações se dão também através de investimentos industriais diretos feitos pelas economias centrais nos novos mercados nacionais. (p.125).

E ainda, ao tratar especificamente da América Latina: Ao tratar de integrar-se na era da produção industrial relativamente moderna, por intermédio da transferência de capitais externos, e com eles da técnica e da organização produtiva modernas, alguns países da região alcançaram, em graus distintos, a intensificação do processo de industrialização, mas com consequências evidentemente restritivas quanto à autonomia do sistema econômico nacional e às decisões de políticas de desenvolvimento. (p.129).

Acrescente-se a este ponto a crescente demanda social por reformas democráticas no período 1980/90 no Brasil, aumentando “a percepção da crise do Estado e de seus próprios fundamentos”. (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Evidencia-se, então, “a crise do modelo social-burocrático do Estado em que a globalização passou a exigir novas modalidades, mais eficientes e democráticas, de administração pública”. (BELÉM LOPES, 2013a, p.6)

Voltando à hipótese de “autonomia pela diversificação”, na condução da PEB durante o governo Lula, ela se baseia na premissa de que a política externa sofreu alterações de programa nos últimos anos, significando mudanças de cunho qualitativo, que envolvem novos instrumentos de ação. Sendo assim, considerando a base teórica construtivista na qual “as estratégias políticas dos países são socialmente construídas por ideias a respeito da realidade social e do mundo externo” (ibidem, p.276), e “que as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados,

interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo” (ADLER, 1999, p.209), tem-se uma proposta de reposicionamento da PEB na qual se “procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras”. (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p.282).

Martins (2011) apresenta o motivo de tal diversificação, calcada principalmente na crise do neoliberalismo “a partir da segunda metade dos anos 1990, quando se aprofunda a crise do balanço de pagamentos na América Latina”. (p.265) fazendo com que a conjuntura política se voltasse para alternativas de centro-esquerda e/ou de cunho nacionalista moderado.

Para isso, desempenha um papel importante o redirecionamento do comércio exterior latino-americano em direção à China, na primeira década de 2000. Isso elevou provisoriamente os termos de troca em benefício da América Latina, contribuindo para o estabelecimento de uma conjuntura favorável, de expansão econômica [...] (p.320).

No caso específico do Brasil, tem-se a adoção de uma estratégia a partir da busca por negociações comerciais e coordenação política não apenas com a China (que estava em plena ascensão econômica no período), mas também com outros países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para Índia, África do Sul e Rússia, além das relações regionais com os países da América Latina, com ênfase naqueles integrantes do Mercosul (Mercado Comum do Sul, composto então por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Essa estratégia foi adotada principalmente pela crença de que tais parcerias “reduziriam as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentariam a capacidade negociadora nacional” (ibidem, p. 283, editado), numa tentativa de superação da condição de dependência em relação aos países centrais, sem adotar uma política

isolacionista, mas sim uma política que refletisse um reposicionamento dos agentes formuladores de política externa no Brasil, frente a um contexto de crise neoliberal. Por isso a ideia “de ‘autonomia pela diversificação’, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa de política externa” (ibid.). Ou seja, a condução de uma política externa que preconizasse a multipolarização de sua agenda através do realinhamento aos países emergentes com a adoção de uma estratégia de mudança de visão, diversificação, sem ao mesmo tempo perder autonomia política e econômica do país.

Nessa linha, temos que

A noção de multilateralismo expressa a preferência por um padrão de interação coletiva nas suas diversas dimensões, seja como método de negociação, de ação ou de regulação, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais. Sendo assim, o Brasil, assim como outros países intermediários, tem interesse no multilateralismo institucionalizado com vistas a tentar aumentar a sua capacidade de negociação e prevenir o unilateralismo das potências. (VIGEVANI & RAMANZINI J., 2011, p.2)

Dessa forma, a PEB, enquanto política pública, passa a ser reflexo não só de um modelo de inserção econômica no qual busca-se expandir as relações econômicas internacionais, principalmente no que tange à inclusão de novos atores antes excluídos desta dinâmica. Mas também traz novos elementos, ao buscar parcerias estratégicas no âmbito político, de maneira a aumentar a capacidade negociadora do Brasil frente aos países centrais e mudar sua imagem no cenário internacional.

Há que se acrescentar a este ponto as conjunturas política e econômica (de caráter interno e

externo) vivenciadas à época que Lula comanda o governo (que favoreceram e influenciaram a adoção de uma política externa de cunho multilateral exitosa). Essas, mesclando conceitos trabalhados por MARTINS e VIGEVANI & RAMANZINI J. (2011), podemos destacar os seguintes pontos:

a) A perda relativa de poder dos EUA no cenário internacional, através da adoção de uma política unilateral com George W. Bush, abrindo espaço para a ascensão chinesa (o Brasil a reconhece como economia de mercado em 2004). Esse fator promoveu o processo de "reversão da deterioração dos termos de troca provocada pela demanda chinesa de produtos básicos e primários" (MARTINS, 2011, p.321);

b) A diversificação do comércio exterior do país, a partir do "crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil" (ibidem, p.4), como será exemplificado adiante. Deve-se acrescentar a este ponto a "reestruturação dos eixos do desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul" (ibid.), tendo como consequência a institucionalização, em 2003, do fórum IBAS (composto por Índia, Brasil e África do Sul); e, durante a 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006, do BRIC (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China). A consolidação desses grupos visava a promoção da cooperação econômica entre os países emergentes, de forma a consolidar uma política multilateral e fazer frente às demandas globais provindas de um mundo cada vez mais interdependente;

c) "O papel [de destaque] atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro." (p.4) Esse ponto é importante por enfatizar "uma mudança significativa da configuração dos arranjos – mesmo que informais – de governança internacional" (p.5), além de demonstrar o caráter autônomo e diversificado da política externa no governo Lula. Constituiu-se na busca por "manutenção e aumento das margens de manobra do país no sistema internacional e [...]

diversificação dos canais de interação e diálogo com o mundo." (p.3, editado);

d) "As políticas de terceira via que se apoiam na conjuntura internacional favorável para promover o combate à extrema pobreza, estimulando a expansão econômica" (MARTINS, 2011, p.321). A este ponto deve-se dar ênfase à criação do Programa Bolsa Família, que consiste em uma política de transferência de renda para famílias pobres brasileiras, promovendo assim um processo ascendente de crescimento econômico nacional a partir da inclusão de novos consumidores ao mercado interno.

Ademais, deve-se ressaltar o relativamente fraco impacto da crise de 2008 no Brasil durante o governo Lula e o caráter estável da economia interna no período com o controle inflacionário, o que deu respaldo ao enfoque neodesenvolvimentista da PEB.

1.2 Resultados

Entre os principais resultados promovidos pelas políticas adotadas por Lula, além de uma maior participação e projeção brasileira no cenário internacional, pode-se destacar a diversificação de seu comércio exterior e investimento. Desta forma, durante o governo Lula, além da participação mais expressiva dos fluxos de capitais na relação entre o regime cambial e o comportamento dos fluxos comerciais e financeiros, também há "um ambiente especialmente benigno no âmbito tanto das finanças como do comércio mundiais, constituindo um determinante fundamental das mudanças na inserção externa do Brasil [...]" (PRA-TES, 2006, p. 120). Esse ambiente favorável condicionou a inserção financeira do país no período analisado, essencialmente, pela junção de três fatores elementares: "o novo ciclo de liquidez internacional para países periféricos; o regime de câmbio flutuante e a gestão da política cambial no período; e o aprofundamento da abertura financeira". (p.121). Desta forma, percebe-se um consequente movimento em direção a "diversificação geográfica das exportações brasileiras em direção aos mercados não tradicionais" (p.137-138), baseado

numa estratégia de política econômica em curso desde 1998, mas que teve ênfase especial durante o governo Lula. Este ponto pode ser observado na tabela abaixo:



Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria. ²

Deve-se observar no gráfico acima, que apesar dos Estados Unidos e Europa permanecerem entre os parceiros comerciais de peso do Brasil, sua participação nas exportações foi relativamente reduzida no período (em cerca de 18%), enquanto houve um aumento da participação da China e dos demais países da Ásia (cerca de 22%), além dos países latino americanos

(aumento de cerca de 3%) e aqueles pertencentes ao BRIC³ (com a participação de cerca de 20% em 2010), constituindo outro polo relevante no ciclo de destino das nossas transações externas. Em contrapartida a este movimento de diversificação, a nossa pauta de exportações "continua concentrada em commodities agrícolas e industriais, produtos de baixa intensidade tecnológica e bens intensivos em trabalho e recursos naturais." (ibidem, p.139). Dessa forma, apesar de mais variada – principalmente devido à pujante demanda chinesa e ao patamar excentricamente alto dos preços das commodities no período considerado -, a pauta de exportações brasileira permanece pouco dinâmica, influenciando a possibilidade do país em "ocupar um espaço relevante nos mercados consumidores mundiais" (ibid., p.143), que não seja apenas aquele de fornecedor de produtos com baixo valor tecnológico embutido.

Cabe agora trazer as concepções advindas

² ALADI: Associação Latino Americana de Integração, formada por Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Cuba e Panamá.

Critério de cálculo: anual - sobre o ano anterior na mesma proporção mensal/mensal - sobre o mês anterior. Dados de 2003 para dólares correntes de fevereiro de 2004 e de 2010 para dólares correntes de janeiro de 2011.

³ A sigla só se torna BRICS a partir de 2011, com a entrada da África do Sul (South África).

do primeiro mandato da presidente Dilma. Quais foram as principais mudanças e continuidades em relação a seu antecessor?

2 ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DILMA (2011-2014)

2.1 Mudanças na condução da Política Externa Brasileira no governo Dilma: a hipótese da "contenção na continuidade"

Dando ênfase à ideia de que, tradicionalmente, ao contrário de países como os Estados Unidos, por exemplo, os países da América Latina não dão prioridade à política externa frente ao contexto interno e refulando a ideia realista de que o contexto interno pode ser abstraído frente ao externo, com base na perspectiva de foco liberal da Análise de Política Externa⁴ (CORNETET, 2014, p.112), tem-se a hipótese de que o governo Dilma, em seu primeiro mandato, priorizou a estabilização econômica interna, dado o contexto de crise, frente à política externa. Porém, sem deixar de manter a agenda internacional brasileira, principalmente no que diz respeito à sua participação em fóruns multilaterais (com ênfase nos BRICS, incluindo a África do Sul em 2011), mostrando ser "um governo sucessor complementar e não uma mera continuidade do governo Lula". (ROMÃO et al., 2012, p. 2).

Para dar base a tal proposição, tem-se o modelo de análise de política externa trabalhado por Hermann (1990) – líderes, burocracia, reestruturação doméstica e choques externos – e apresentado por Cornetet (2014) para o caso específico do Brasil. Dentro desse modelo, há quatro vertentes principais de

4 "Em princípio, a substância da APE não se diferencia da substância da disciplina mãe, Relações Internacionais/Política Internacional. Ambas abrangem, com efeito, todos aqueles fenômenos suscetíveis de serem incluídos no continuum conflito-cooperação e que ultrapassam as fronteiras nacionais. O que outorga especificidade à APE é seu foco nas ações internacionais de unidades particulares. Com efeito, a APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas."(SOLOMÓN & PINHEIRO, 2013, p.40)

estudo para a análise da condução da PEB no governo Dilma em comparação à do governo Lula. São elas:

1) Líderes

Partindo da colocação construtivista na qual os agentes e as estruturas agem de forma combinada, onde o primeiro exerce mudanças sobre o segundo e vice-versa (ADLER, 1999, p.210), verifica-se que diferentes líderes agindo dentro de um país, com diferentes ideias, valores e experiências podem refletir sobre mudanças na estrutura política do mesmo.

Em relação à Dilma e Lula especificamente, vê-se que Dilma se destacou em papéis majoritariamente administrativos, sobretudo após ter deixado a militância, após sua prisão, enquanto Lula projetou-se como líder desde sua juventude até a presidência. Isso poderia imprimir, à administração de Lula, cunho mais carismático, enquanto a de Dilma teria viés mais técnico e pragmático. (CORNETET, 2014, p. 132)

2) Burocracia

Neste ponto, os dois governos se mostram similares, principalmente pela manutenção dos quadros burocráticos de influência na PEB. Destacando três nomes principais: Celso Amorim (Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula e Ministro da Defesa no governo Dilma), Samuel Pinheiro Guimarães (Secretário-Geral das Relações Exteriores no governo Lula e Alto Representante Geral do Mercosul no governo Dilma) e Marco Aurélio Garcia (Assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais em ambos os governos). (ibidem, p.134).

3) Reestruturação doméstica

Cabe aqui destacar a continuidade das políticas de transferência de renda na superação da extrema pobreza e desigualdade social, além da promoção da expansão do mercado interno, como o Programa Bolsa Família, a política de redução do IPI para produtos da linha branca a partir de 2009, etc. além da as-

condência de um fenômeno de particular importância que influenciou na política governamental do primeiro mandato de Dilma: as manifestações de junho de 2013, que podem “ter forçado uma atenção especial do governo com a política interna”. (ibid., p. 136).

4) Choques externos

Nesta questão os dois governos se diferem substancialmente. Durante o governo Lula vivia-se um contexto de política norte-americana de cunho unilateral após os atentados de 11 de setembro, favorecendo a ascensão de potências emergentes com políticas multilaterais no cenário internacional, o que, por sua vez, favoreceu a diversificação de suas relações comerciais (principalmente com a demanda chinesa e o “boom das commodities”), promovendo a manutenção de superávits comerciais. Isso proporcionou um contexto econômico interno favorável (também através da expansão do mercado interno com as políticas de transferência de renda supracitadas), fazendo com que a crise internacional de 2008 não afetasse o Brasil de forma tão relevante. (ROMÃO et al., 2012; CORNETET, 2014)

Já no governo Dilma, observa-se “as revoltas árabes, a permanência da crise econômica mundial e as revelações de espionagem da National Security Agency como choques importantes nesse âmbito”. (CORNETET, 2014, p. 136). Além da adoção pelos Estados Unidos, a partir de 2008, do “Quantitative Easing” (QE)⁵ em sua política monetária.

Em relação à crise econômica, tem-se que [...] a continuidade da crise mundial, cujos efeitos atingem o Brasil com maior intensidade, incentivam posição mais demandante da PEB

5 Fenômeno no qual o banco central aumenta a oferta monetária do país, ao mesmo tempo em que reduz os preços dos ativos financeiros, de modo a combater a deflação e o desemprego. Dessa forma, há um consequente aumento da oferta de dólares no mercado internacional, prejudicando as moedas mais abaixo na hierarquia do sistema monetário internacional. Para mais informações, ver: < <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/03/economist-explains-5>>. Acesso em 23 out 2015.

para garantir o desenvolvimento, um de seus principais objetivos, e limitam a margem de ação do Brasil no exterior, uma vez que se tem menos a oferecer em negociações. O crescimento brasileiro, que fora 7,5% em 2010, reduziu-se para 2,7% em 2011 e 0,9% em 2012. Durante todo o governo de Dilma, o crescimento econômico tem sido inferior à média do crescimento durante o governo de Lula (4,05%), o que é agravado pela falta de perspectiva de melhoria em curto prazo. (ibid., p. 138)

Por conseguinte, vê-se que “as prioridades da política econômica interna, em meio a grave crise econômica global, passam a demandar a quase completa atenção do governo” (BARBOSA, R., 2011, p.12). Ademais, “a complicação da situação econômica nacional pode ter levado o Brasil a ser menos proativo e propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos para ações desse gênero”. (CORNETET, 2014, p. 139)

A partir da análise supracitada, pode-se defender a hipótese, apresentada por CORNETET (2014), da “contenção na continuidade”, com respaldo na proposta de HERMANN (1990) das “mudanças de ajuste” para analisar a condução da PEB no governo Dilma. Essa proposta apresenta “mudanças de ênfase em determinada política. Realizam-se as mesmas ações, com os mesmos propósitos, mas com menor intensidade. São mantidos os objetivos e os meios iniciais”. (CORNETET, 2014, p.114). Dessa forma, cabe ressaltar que no primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff, houve, em alguns aspectos importantes, a continuação da linha de condução de política externa seguida por Lula, principalmente no que diz respeito à projeção internacional do Brasil como potência emergente. Deve-se destacar o balanceamento das relações com os EUA no governo Obama; a

manutenção da posição brasileira frente à demanda de abertura do Conselho de Segurança da ONU; a administração de políticas de cunho regional através do apoio a entrada da Venezuela no Mercosul em 2012; além da intensificação das relações com os BRICS, com destaque para a China, se tornando o principal parceiro comercial do Brasil (BARBOSA, 2011) e a institucionalização dos acordos de criação do Banco dos BRICS em 2014, ponto relevante não só para o contexto externo brasileiro, mas para as próprias relações econômicas internacionais, uma vez que o mesmo faz frente à e, ao mesmo tempo complementar, instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial como forma de concessão de investimentos de curto e longo prazo aos países emergentes integrantes ou não do bloco econômico.

Contudo, vale colocar que essa continuidade não se deu da forma protagonizada em que Lula a empregou em seu governo, dada a conjuntura econômica vivenciada durante o primeiro mandato de Dilma, agravada pela crise internacional, que atingiu mais fortemente o Brasil no comércio exterior, já que seus principais parceiros comerciais encontravam-se em crise (principalmente no que diz respeito a exportação de commodities, carro chefe de nossa pauta de exportações, que perderam seu valor relativo no mercado mundial). Acrescente-se a este ponto o teor mais tecnocrático que a presidente demonstrou ter ao longo de seu governo, linha bem diferente daquela seguida por Lula, decididamente mais política, fazendo com que a diplomacia presidencial, consolidada desde o governo FHC, perdesse força.

Desse modo, o direcionamento tomado pela presidente no que tange à condução da política externa não foi tão similar ao tomado por Lula da Silva durante seu governo. Apesar de seguir a linha diplomática colocada por Lula, de aproximação regional e posicionamento independente e multilateral nos fóruns internacionais, acabou por colocar em primeiro plano políticas internas de estabilização econômica frente àquelas referentes à projeção internacional brasileira.

CONCLUSÃO

Em face às mudanças advindas de um cenário internacional mais multipolar e inconstante no pós Guerra Fria, percebe-se um movimento de pressão sobre as agendas de política externa dos países, além da relativa perda de poder da teoria realista e a ascensão de uma análise de cunho mais liberal nas Relações Internacionais. Acrescente-se a isso a emergência de uma pauta econômica, política e social mais globalizada a partir dos anos 1960.

O presente trabalho consiste na tentativa de fazer uma investigação das respostas dadas pela Política Externa Brasileira, de maneira que a mesma sofre uma série de mudanças em seu processo de formulação e condução, principalmente a partir dos anos 1980/90, sem, no entanto, significar uma ruptura com os objetivos buscados por uma política externa autônoma. Dessa maneira, há um processo evolutivo, de uma política externa mais distante, no governo Sarney, para uma mais participativa no governo FHC e, especificamente, uma política externa mais diversificada no governo Lula, através de um intenso processo de adaptação à nova conjuntura econômica e política internacional, baseado numa análise teórica construtivista. Dentro dessa linha, o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff constituiu-se em um processo de continuidades e mudanças em relação ao seu antecessor, principalmente com a ascensão da crise econômica e a tradição de países como o Brasil em não dar prioridade a assuntos externos frente aos internos.

Destes pontos analisados, pode-se dar especial atenção às mudanças estratégicas na condução da política externa no Brasil a partir de um processo de redirecionamento de suas prioridades, dada a necessidade de adaptação a um cenário internacional em constante mudança. Sendo assim, vale ressaltar a ênfase dada às relações Sul-Sul, através da criação de diversos órgãos de ação econômica e política; às políticas de terceira via, com a promoção de programas sociais como forma de superação da extrema pobreza; entre outros, que proporcionaram a projeção da ima-

gem brasileira no cenário internacional como um ator global emergente, com demandas e peso nas decisões de órgãos internacionais como a ONU (com a busca constante por um assento permanente no Conselho de Segurança de tal instituição). Além da manutenção de uma agenda de cunho multilateral no trato das relações econômicas e políticas internacionais, objetivo que esteve presente no processo de condução da PEB.

Isto posto, observa-se através da investigação crítica construída no campo das Relações Internacionais e Economia Política Internacional, a evolução da PEB, a partir de pressões externas e internas, que passa a preconizar, com maior ênfase, a multipolarização de sua agenda dentro de um movimento de realinhamento aos países emergentes. Além da adoção de uma estratégia de mudança de visão, diversificação, sem ao mesmo tempo perder a autonomia política e econômica do país, mesmo frente a um contexto de crise econômica interna.

Referências

- ADLER, E. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. In: Revista Lua Nova. São Paulo. n. 47, p. 201-252, ago. 1999.
- BARBOSA, R. Política Externa de dois governos. In: CEMACRO/FGV. São Paulo, 2011.
- BELÉM LOPES, D. A volta do pêndulo: revitalização das políticas sociais no Brasil e no mundo. In: Pensar BH/Política Social. Prefeitura de Belo Horizonte/Câmara Intersectorial de Políticas Sociais, Belo Horizonte, n. 32, ago. 2013a, p. 5-9.
- _____. Política Externa e Democracia no Brasil: Ensaio de interpretação histórica. 1ª Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013b, 336 p. CARDOSO, F. H.; FALETTTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1975.
- CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. In: Revista Conjuntura Austral. Rio Grande do Sul, UFRGS, vol.5, n.24, jun-jul 2014.
- HERMANN, C. F. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. In: International Studies Quarterly. London, vol. 34, n. 1, p. 3-21, mar 1990.
- MARTINS, C. E. Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.
- PRATES, D. M. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. Política Econômica em foco. N. 7, no. 2005/ abr. 2006.
- ROMÃO, M. J. S.; CARMO, S. N.; SANTOS, C. A. Governo PT: uma análise econômica do governo Lula e Dilma. Universidade Federal de Ouro Preto. Administração Pública. Minas Gerais, 2012.

SECEX. Secretaria de Comércio Exterior. MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>.

SOLOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, UnB, vol.1, n.53, p.40-59, 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, jul/dez 2007, p. 273-335.

_____.; RAMANZINI J., H. A Ideia de Multilateralismo. In: FGV-CEMACRO: 8º FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS: O que esperar do Brasil nos próximos três anos? São Paulo, 26 e 27 set 2011.

Artigo submetido em fevereiro de 2016 e aceito em maio de 2016