

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

TACIELE SILVA VIEIRA

**A MUDANÇA DA POLÍTICA EXTERNA A PARTIR DO GOVERNO DILMA: UMA
ANÁLISE DA ATUAÇÃO BRASILEIRA NO BRICS DE 2010 A 2018**

Porto Alegre

2019

TACIELE SILVA VIEIRA

**A MUDANÇA DA POLÍTICA EXTERNA A PARTIR DO GOVERNO DILMA: UMA
ANÁLISE DA ATUAÇÃO BRASILEIRA NO BRICS DE 2010 A 2018**

Trabalho de Diplomação submetido ao curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**Porto Alegre
2019**

CIP - Catalogação na Publicação

Vieira , Taciele Silva

A Mudança da Política Externa a partir do Governo
Dilma: uma Análise da Atuação Brasileira no BRICS de
2010 a 2018 / Taciele Silva Vieira . -- 2019.
99 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. política externa brasileira . 2. BRICS . 3.
mudança de política externa. 4. governo Dilma . 5.
governo Temer. I. Reis da Silva, André Luiz, orient.
II. Título.

TACIELE SILVA VIEIRA

**A MUDANÇA DA POLÍTICA EXTERNA A PARTIR DO GOVERNO DILMA: UMA
ANÁLISE DA ATUAÇÃO BRASILEIRA NO BRICS DE 2010 A 2018**

Trabalho de Diplomação submetido ao curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 09 de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

Prof^a. Dra. Jacqueline Angelica Hernandez Haffner
UFRGS

Prof Dr. Eduardo Munhoz Svartman
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais, que sempre foram meus maiores exemplos de força e de determinação. Obrigada por acreditarem em mim e por sempre me incentivarem a ir mais longe, principalmente naqueles momentos em que eu falhava em acreditar em mim mesma. Obrigada por sempre terem buscado ampliar os meus horizontes e por terem proporcionado todos os meios para que eu sonhasse alto e grande. Obrigada por terem facilitado a minha caminhada e por sempre terem dado os melhores conselhos do mundo. Vocês são pessoas maravilhosas e me inspiram todos os dias a ser uma pessoa melhor e a superar qualquer desafio se for para fazer o que é correto. Depois de quatro anos e meio marcados pela distância Lajeado-Porto Alegre, essa conquista é tanto de vocês quanto minha.

Agradeço à minha irmã Isabele, que mesmo não entendendo direito o significado desse momento, sempre animou meus retornos à Lajeado com a sua simplicidade e empolgação infantil de ver a vida.

Agradeço às minhas amigas, Thaís, Aline, Amanda e Larissa, que, cada uma a sua maneira, tornaram os meus dias na universidade mais fáceis e os momentos de descontração mais divertidos. Obrigada por crescerem comigo, chorarem comigo, compartilharem horas de estudos (e vários resumos) comigo e, principalmente, por serem os melhores ombros nas horas necessárias. Vocês são mulheres fortes, determinadas e independentes que me inspiram em cada pequeno detalhe. Seguimos juntas sempre!

Agradeço, obviamente, ao Otávio, que apareceu quase no final da minha trajetória universitária, mas que me proporcionou alguns dos momentos mais felizes desta. Obrigada por apoiar minhas ideias e meus sonhos mesmo distante, e por sempre me fazer acreditar na minha capacidade de ir além. Me inspiro na tua dedicação e na paixão com que tu percebes a vida e todas as atividades acadêmicas diariamente.

Um grande agradecimento à UFRGS como instituição, bem como a todos os seus professores e funcionários. Ao longo da minha permanência na Universidade, diversos foram os problemas políticos e econômicos que ameaçaram a continuação do belo trabalho que vem sendo realizado há anos. Todavia, o comprometimento de todos sempre possibilitou a promoção de um ensino de qualidade, a promoção de pesquisas científicas inspiradoras e de projetos de extensão que tocam e motivam a todos, inclusive a mim, que tive a oportunidade de estar presente em diversos, como o RIPE, o UFRGSMUN, o UFRGSMUNDI e o BIS. Cada um

destes projetos me engrandeceu profundamente como profissional e como pessoa, por isso, não deixo de acreditar que o ensino é o futuro da nação.

Por fim, gostaria de agradecer ao professor André Reis pela orientação e pelos conhecimentos sobre política externa brasileira compartilhados durante as cadeiras de política externa brasileira. Com certeza foram inspiradores e decisivos para que eu decidisse os meus próximos passos como profissional.

RESUMO

Este estudo pretende compreender as mudanças na política externa brasileira para o BRICS a partir do governo Dilma. Com esse objetivo, inicialmente se realiza um histórico da estruturação do agrupamento, bem como da política externa adotada pelo Brasil quando de sua criação, em 2009, durante o governo Lula. Nesse sentido, são abordados os principais aspectos das políticas externas adotadas pelos três governos vigentes desde a criação do BRICS: o segundo governo Lula, os dois mandatos de Dilma Rousseff e o governo de Michel Temer. Além disso, a partir da teoria desenvolvida por Charles Hermann (1990) busca-se entender quais são os fatores relevantes, no plano doméstico e internacional, para explicitar as mudanças da política externa como um todo, e da política externa especificamente para o BRICS. Inicialmente, na transição Lula-Dilma, percebe-se como os problemas políticos e econômicos, que caracterizaram o cenário doméstico, afetaram os esforços empreendidos internacionalmente. Tendência essa, que permaneceu com Temer no poder e que foi agravada pela diferente concepção que este governo tinha em relação à política externa a ser adotada, menos voltada para o multilateralismo e para as relações Sul-Sul, e mais voltada para o bilateralismo e para o aprofundamento do engajamento com as grandes potências comerciais. Dessa forma, o presente trabalho busca entender como tais mudanças afetaram a condução da política externa para o BRICS, ademais, de tentar projetar possibilidades para o futuro do agrupamento frente as polêmicas ideias do presidente eleito em 2018, Jair Bolsonaro.

Palavras-chave: política externa brasileira; mudança de política externa; BRICS; governo Dilma; governo Temer.

ABSTRACT

This study intends to understand the changes in the Brazilian foreign policy for the BRICS since Dilma's administration. With this aim, initially is done an historic of the group's structuring, as well, of the foreign policy Brazil adopted when the group was created in 2009, during Lula's government. In this sense, are addressed the main aspects of the foreign policies adopted by the three governments that have been in force since the BRICS creation: the second term of Lula's administration, the two terms of Dilma and Michel Temer's government. Besides, based on the theory developed by Charles Hermann (1990), this paper seeks to understand what are the relevant factors, in the domestic and international dimensions, to explain the changes in the foreign policy as a whole, and in the foreign policy directed specifically to the BRICS. Initially, in the transition Lula-Dilma, is noted how the political and economical problems, that characterized the domestic scenario, affected the efforts internationally undertaken. Trend that remained with Temer in charge e that was aggravated by the different conception that conception that this administration had in relation to the foreign policy to be adopted, less focused in the multilateralismo and in the South-South relations, and more turned towards the bilateralismo and towards the deepening of the engagement with the major trading powers. Thus, the presente study seeks to understand how such changes affected the conduction of the foreign policy to the BRICS, in addition, of trying to project possibilities for the future of the group in face of the polemic ideas of the presidente elected in 2018, Jair Bolsonaro.

Keywords: brazilian foreign policy; foreign policy change; BRICS; Dilma's government; Temer's government.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	A CRIAÇÃO DO BRICS E O ENGAJAMENTO BRASILEIRO AO LONGO DOS ANOS.....	15
2.1	BRICS: DE ACRÔNIMO ECONÔMICO A GRUPO ENGAJADO.....	15
2.2	A POLÍTICA EXTERNA ATIVA E ALTIVA DURANTE O GOVERNO LULA....	18
2.3	A TRANSIÇÃO POLÍTICA: DE LULA A DILMA.....	20
2.4	A ASCENSÃO DE MICHEL TEMER.....	23
3	CAUSAS DA MUDANÇA DE PARADIGMA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O BRICS.....	26
3.1	PRIMEIRO GOVERNO DILMA.....	28
3.1.1	Nível doméstico.....	32
3.1.2	Nível internacional.....	39
3.2	SEGUNDO GOVERNO DILMA.....	42
3.2.1	Nível doméstico.....	46
3.2.2	Nível internacional.....	50
3.3	GOVERNO TEMER.....	56
3.3.1	Nível doméstico.....	59
3.3.2	Nível internacional.....	67
4	POSSÍVEIS CENÁRIOS PARA A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO BRICS.....	70
4.1	PRAGMATISMO E CAUTELA.....	70
4.2	POSSIBILIDADES A PARTIR DAS ELEIÇÕES.....	73
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
	REFERÊNCIAS.....	81

1 INTRODUÇÃO

O acrônimo BRICS, utilizado para caracterizar o grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, carrega grande relevância nas discussões sobre política e economia internacionais. Cunhado¹ pelo economista chefe da Goldman Sachs², Jim O’Neill, em 2001, o termo sobreveio de uma previsão por ele realizada de que, até 2041³, Rússia, China, Índia e Brasil ultrapassariam as seis maiores potências mundiais em termos econômicos. Tornando-se, assim, os pilares da economia do século XXI e caracterizando-se como bons locais de investimento. (TETT, 2010; FONSECA JR, 2013). Inicialmente recebida com desconfiança pelo mercado financeiro, a ideia somente resultou em uma efetiva cooperação entre os países em 2006, quando os líderes das quatro nações começaram a encontrar-se em uma série de reuniões periódicas, cujo objetivo era discutir diversos assuntos relacionados à democratização do sistema internacional (PFEIFER, 2013).

À primeira vista, essa conjugação de países causa certa estranheza. Apesar de atributos em comum como grande dimensão geográfica, população acima dos 100 milhões de habitantes e PIB que superou os US\$ 2 trilhões em 2014, as diferenças entre os cinco membros dos BRICS são marcantes, principalmente em termos de interesse externo. É justamente em função dessa perspectiva, que surgem inúmeras dúvidas sobre a capacidade do grupo construir uma ação coletiva concreta, igualmente benéfica para todos os membros, e que de fato possa remodelar a ordem internacional (FONSECA JR, 2013).

Estas dúvidas também se relacionam intrinsecamente com o próprio debate sobre o papel das potências médias no sistema internacional. Este termo é comumente utilizado para descrever países que possuem uma atuação intermediária no sistema internacional. Ao mesmo tempo em que não podem ser caracterizados como grandes potências, sua atuação é relevante o suficiente para que eles não sejam classificados apenas como pequenos países. Logo, os países que detêm essa caracterização normalmente possuem uma quantidade limitada de recursos - dimensão territorial e populacional; produção econômica; status diplomático; capacidade

¹ Inicialmente, o acrônimo era apenas BRIC, ganhando o “S” final em 2011, quando a África do Sul se juntou ao grupo (BAUMANN, 2015).

² Fundado em 1869, o Grupo Goldman Sachs é uma multinacional líder nos setores de investimentos bancários e administração de títulos, que fornece serviços financeiros para diversas das maiores corporações internacionais, governos, indivíduos e instituições financeiras. (GOLDMAN SACHS, 2018).

³ Esse ano já foi revisado pelo economista algumas vezes. Primeiramente mudado para 2039 e, posteriormente, para 2032. (TETT, 2010).

militar e exportação e importação -, que lhes permitem realizar apenas ações moderadas fora da sua própria região, a qual costuma ser sua zona de maior influência (SENNES, 1998).

Por outro lado, diversos autores⁴ defendem que é justamente o caráter único e a posição que cada membro possui no sistema internacional por conta própria que torna o grupo tão inovador: a China caracteriza-se como uma das maiores potências econômicas da atualidade; a Rússia é reconhecida há anos por seu peso na questão securitária, tanto em matéria militar, quanto em relevância energética; a Índia, além de liderar o sul asiático, destaca-se em função do grande crescimento demográfico, que a torna a maior democracia “real” do mundo; a África do Sul integra-se como defensora dos interesses do continente africano, mercado que vem despontando como produtor de *commodities*; por fim, o Brasil, ademais de representar os sul-americanos, tornou-se um ator-chave nas discussões multilaterais sobre desenvolvimento sustentável e participação das economias emergentes no comércio internacional (BAUMANN, 2015).

Percebe-se que os países integrantes do BRICS são - individualmente e de forma coletiva - de grande relevância para as diversas áreas do sistema internacional, entre elas, segurança, economia e cultura. Deste modo, apesar das diferenças, constituem países que possuem “alguma capacidade de contribuir para a gestão da ordem internacional em termos globais ou regionais” (HURREL, 2009, p.10 apud FONSECA JR, 2013, p. 24). Logo, sua maior semelhança é a possibilidade de atingir posições de poder. Nesse sentido, como grupo reunido em torno do BRICS, esses países conseguem multiplicar seu poder e influência, atingindo uma posição que os destacam dos demais emergentes. (FONSECA JR, 2013; REIS et al, 2012).

A entrada do Brasil no BRICS representou um momento de grande ativismo e otimismo da política externa, a ideia era que ela reforçaria a transição para uma ordem multipolar caracterizada pelo multilateralismo da reciprocidade. Tal conceito foi um dos principais pilares da política externa durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva e baseava-se na ideia de que todos os quadrantes da ordem internacional deveriam basear-se na reciprocidade, ou seja, as relações internacionais - comércio e desenvolvimento, meio ambiente, segurança internacional e reforma da governança global - deveriam beneficiar a todos. (CERVO, 2015). Através da construção de novos polos de poder e de balanceamento em relação às grandes potências, o BRICS sempre foi percebido como a melhor possibilidade para que o Brasil ocupasse um lugar de destaque na ordem global democrática que se buscava construir (SILVA, 2013).

⁴ Ver Fonseca Jr (2013) e Renato Baumann (2015)

Portanto, os primeiros anos da atuação brasileira no BRICS foram marcados por um grande engajamento. Em termos comerciais, o País buscou identificar oportunidades de investimentos e de fortalecimento do comércio intragrupo, que poderia diminuir as vulnerabilidades econômicas dos membros. Além disso, no âmbito do G-20 comercial, ocorreu um grande esforço de coordenação, tendo sido defendida a reciprocidade dos benefícios comerciais. Em relação à agenda securitária, o BRICS tornou-se um porta-voz da resolução pacífica de controvérsias, da não-proliferação e do desarmamento (CERVO, 2015; LEITE; SOUSA, 2014; SILVA, 2013).

Na transição do governo Lula para o governo Dilma, todavia, muitos autores, como Stuenkel (2014b), Cornetet (2014) e Cervo (2015), consideram haver ocorrido um desengajamento brasileiro em relação ao grupo. Para eles, Dilma Rousseff não seria tão inclinada para os assuntos internacionais, tendo priorizado as questões internas mesmo antes da crise econômica e política que abalou o seu segundo mandato e resultou no *impeachment* de 2016. Nesse sentido, é comum referir-se ao governo como “contenção na continuidade”, apesar de o Brasil manter a sua participação em coalizões multilaterais, seus objetivos dentro destes grupos tornaram-se mais contidos (FERNANDES; CARDOSO, 2015). Essa política de afastamento foi ainda mais aprofundada quando Michel Temer, presidente interino, assumiu o poder. Apesar das perspectivas que o BRICS poderia oferecer, principalmente em uma conjuntura marcada pelas medidas protecionistas aplicadas unilateralmente pelos Estados Unidos⁵, o governo encontrava-se, internamente, sem apoio político e, externamente, sem credibilidade para manter a política externa ativa que vinha sendo realizada (MORI, 2018).

Frente a essa conjuntura, o presente trabalho tem como objetivo geral entender como a política doméstica e a conjuntura internacional determinaram a mudança da política brasileira para o BRICS. A hipótese central é que a política externa foi deixando de ser um foco primordial a partir do acirramento dos problemas internos e do surgimento de questões internacionais que abalaram a consolidação da posição brasileira no sistema internacional. Nesse sentido, a atuação brasileira no BRICS foi marginalizando as questões políticas, voltando-se para um diálogo mais comercial, onde posições de vantagem podem ser atingidas mais facilmente.

⁵ Em março de 2018, o governo Trump anunciou que iria implementar tarifas para uma série de produtos oriundos de diversos países, especialmente, China, União Europeia, Canadá e México. Os principais objetivos desta medida eram eliminar a dependência que os Estados Unidos mantinham em relação à importação de metais (aço e alumínio), e recuperar o déficit comercial que os Estados Unidos mantinham com a China. Ao mesmo tempo que prejudicam algumas exportações brasileiras direcionadas ao norte-americanas, o protecionismo lançou novas oportunidades de comércio com países afetados por estas medidas. (BBC NEWS, 2018).

Para além disso, este trabalho possui dois objetivos específicos. O primeiro é determinar as principais causas da mudança de paradigma da política externa brasileira para o BRICS a partir do governo Dilma. Já o segundo é inferir as principais perspectivas acerca da mudança de paradigma brasileiro para o BRICS.

De forma a alcançar esses objetivos, a metodologia utilizada é a análise de política externa (APE). A APE visa incorporar um novo nível de análise às questões internacionais. Nesse sentido, ela considera que os atos internacionais são frutos de processos de decisão política influenciados por diferentes regras, instituições e indivíduos. Logo, o interesse nacional é tido como mutável e flexível, fruto tanto de processos internos, quanto externos, e, também, da interação entre essas duas estruturas (FIGUEIRA, 2011). Para basear esta pesquisa foi realizado um amplo levantamento bibliográfico, análise de pronunciamentos oficiais do governo brasileiro e do BRICS e compilação de notícias publicadas em jornais e revistas de grande circulação nacional e internacional.

O interesse para pesquisar o tema surgiu a partir da percepção de que o BRICS representa um dos principais fóruns para que o Brasil se projete internacionalmente e construa sólidas parcerias bilaterais. Porém, para que isso aconteça, o país precisa superar uma série de desafios que se colocam para a retomada de uma política externa “ativa e altiva”⁶.

Este trabalho está dividido em três partes, além desta introdução. A primeira realizará um histórico sobre a política externa brasileira para o BRICS desde a sua criação. Nesse sentido, para melhor compreender o significado do agrupamento para o Brasil, serão apresentadas as principais bases da política externa dos governos Lula, Dilma e Temer. A segunda parte falará sobre as causas - domésticas e internacionais - que levaram à mudança de paradigma da política externa para o BRICS, a partir do governo Dilma. Por fim, a última parte trará possíveis perspectivas para a atuação brasileira no agrupamento nos próximos anos. Logo, será realizada uma abordagem sobre o significado da mudança de paradigma e uma projeção de cenários para a atuação do Brasil no BRICS em função da vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018.

⁶ A ideia de política externa ativa e altiva foi elaborada pelo ministro das relações exteriores durante o governo Lula, Celso Amorim. De acordo com esse conceito, o Brasil deveria buscar uma inserção internacional caracterizada pela autonomia e pelo protagonismo (AMORIM, 2015)

2 A CRIAÇÃO DO BRICS E O ENGAJAMENTO BRASILEIRO AO LONGO DOS ANOS

Até a década de 1990, sete países compunham o núcleo duro da ordem política e econômica internacional. Eram eles: Canadá, França, Itália, Alemanha, EUA, Japão e Reino Unido, também conhecidos como G7. Nesse contexto, parecia altamente improvável a formação de um agrupamento como os BRICS e, ainda mais improvável, o peso que ele viria a ter sobre o ordenamento internacional. Todavia, a última década foi marcada por uma reconfiguração da divisão internacional de poder (REIS, 2013).

Nos primeiros anos da virada do século, a China ascendeu à segunda maior economia do mundo; a Índia manteve níveis acelerados de crescimento, alcançando o sétimo lugar no ranking de maiores economias elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI); o Brasil alterou profundamente seu nível de ativismo global, sendo atualmente a nona maior economia do planeta; a Rússia conseguiu reconstruir sua imagem e posicionamento externos através da estabilidade econômica, ocupando o décimo segundo lugar; a África do Sul, por sua vez, também realizou esforços no sentido de reconstruir sua imagem externa após o fim do *apartheid*, fortalecendo os pilares democráticos e recuperando a confiança internacional para investir no país (FMI, 2018; REIS, 2013). Tendo em vista os fatos expostos, este capítulo pretende demonstrar como estas economias se reuniram para formar o BRICS e como este agrupamento se inseriu nas diretrizes da política externa brasileira desde a sua criação. A fim de conseguir concluir este objetivo, será realizada uma breve exposição dos principais elementos da política externa de Lula, Dilma e Temer.

2.1 BRICS: DE ACRÔNIMO ECONÔMICO A GRUPO ENGAJADO

Atualmente, o BRICS é conhecido mundialmente como um agrupamento político e econômico composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Todavia, o acrônimo surgiu mesmo antes de os países de fato realizarem esforços no sentido de estabelecer uma cooperação multilateral efetiva. Cunhado em 2001 por Jim O'Neill, na época, economista chefe da Goldman Sachs, o termo buscava representar o crescente poder econômico que países emergentes como Brasil, Rússia, Índia e China estavam adquirindo. Nesse sentido, mais profundamente, ele sinalizava que o mercado internacional estava afastando-se da hegemonia do G7 em direção a uma maior democratização (TETT, 2010).

Até 2006, o, à época, BRIC era apenas um conceito, não existiam mecanismos que permitissem uma ação coletiva de fato. No entanto, em setembro daquele ano, a ideia transformou-se em uma articulação efetiva. Os quatro membros iniciais reuniram-se às margens do debate geral da 61ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, iniciando uma série de reuniões de alto nível que levariam à Cúpula de Ecaterimburgo. Realizada em junho de 2009, a reunião aprofundou a institucionalização política do BRIC, uma vez que foi realizada entre Chefes de Estado/Governo. Desde então, os países vêm se reunindo anualmente. A segunda Cúpula foi realizada em Brasília e a terceira em Sanya, na China, na qual a África do Sul já participou como membro pleno, completando o BRICS como popularizou-se (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018).

O processo de admissão deste País iniciou logo em 2010. Todavia, foi recebido com surpresa pelo cunhador do termo BRIC. Mesmo que naquele momento a África do Sul fosse a maior economia da África, ela ainda não alcançava um quarto da economia russa. Dessa forma, mesmo que O'Neill acreditasse no potencial sul-africano de vir a integrar o agrupamento, ele não acreditava que viria a ser nesta fase inicial (O'NEILL, 2011).

Esta e outras dúvidas e contradições marcaram o surgimento do BRICS e continuam influenciando até hoje a percepção dos intelectuais sobre este agrupamento. Apesar das diversas características comuns aos cinco membros, entre elas, a grande extensão territorial; o vultoso volume populacional de cada nação, que, em conjunto, soma 42% da população mundial e as economias caracterizadas pela diversificação e pelo contínuo crescimento, representando em conjunto 14% do PIB mundial e $\frac{3}{4}$ das divisas (BAUMANN, 2010; FONSECA JR, 2013), a capacidade de os membros deixarem suas diferenças de lado e atingirem um grau de cooperação que seja igualmente benéfico a todos ainda é imprecisa.

A primeira, e principal, razão para essa incerteza é o grau de contribuição econômica de cada país-membro. Dos 4 trilhões de dólares que o agrupamento possuía como reserva em 2010, 72% pertencia à China, 12% à Rússia, 7,5% ao Brasil e à Índia igualmente, e apenas 1% à África do Sul (BAUMANN, 2010). Esta situação relaciona-se ao peso econômico internacional que cada economia possui, bem como, às posições individuais que detêm em organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Além das diferentes políticas econômica adotadas e dos diferentes graus de desenvolvimento econômico e social que marcam os membros, as diferenças históricas e culturais que moldam seus interesses externos são marcantes. Exemplo disso é o regime político adotado, enquanto Brasil,

África do Sul e Índia caracterizam-se por regimes democráticos, China e Rússia são adotam um autoritarismo mais pronunciado (LEITE e SOUZA, 2014).

Por outro lado, para Gelson Fonseca Jr.⁷ (2013), o fundamento da cooperação entre as nações não é geopolítico ou cultural, mas baseado em oportunidades de exercício de poder. Tendo em vista esta possibilidade, atualmente os BRICS formam uma associação informal, longe de serem uma organização multilateral.

Não têm secretariado nem produzem binding decisions⁸, mas têm um tipo de presença internacional que se bifurca à maneira de organismo multilateral. [...] têm uma dimensão hacia adentro, que se exprime em atividades de cooperação em áreas como saúde, energia, temas judiciais; e uma segunda dimensão hacia afuera, que transformaria os BRICS em plataforma para, atuando de maneira coordenada, fazerem propostas, reivindicações com vistas a influenciar decisões de organismos multilaterais, especialmente na área financeira. (FONSECA JR., 2013, p. 28).

O que se demonstra a partir desse excerto é que, mesmo após quase dez anos de existência formal, o BRICS ainda é uma grande incógnita (VIEIRA; OURIQUES, 2016). Ao mesmo tempo em que se realizam avanços como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)⁹, em 2014, o grupo ainda padece para superar os desafios internos a cada membro e aprofundar o processo de reforma do sistema internacional através de uma agenda comum para assuntos mais nevrálgicos (BARRUCHO, 2017). Reis da Silva (2014) argumenta que os BRICS convergem em uma série de assuntos. Todavia, essa convergência seria seletiva, uma vez que focalizada apenas em temas consensuais e de interesse geral como: o modelo de desenvolvimento, a defesa da multipolaridade, as mudanças climáticas, a ameaça terrorista e a necessidade de defesa dos direitos humanos, a ampliação do Conselho de Segurança da ONU, a governança econômica global (G-20) e a cooperação Sul-Sul (SILVA, 2014).

Visando analisar melhor as posições tomadas pelo Brasil perante o BRICS, as próximas seções abordarão as principais diretrizes da política externa brasileira desde a criação do BRICS. O principal objetivo é facilitar a compreensão da inserção e da importância do BRICS para a política externa nacional ao longo dos anos. Nesse sentido, serão analisadas as principais

⁷ "Diplomata de carreira. Foi Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão – Funag (1992-1995), Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (1999-2003), Embaixador em Santiago (2003-2006) e Cônsul-Geral em Madri (2006-2009). É autor de A legitimidade e outras questões internacionais (Paz e Terra, 1998), O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo (Paz e Terra, 2008) e diversos artigos sobre política externa brasileira e relações internacionais" (FONSECA JR., 2013, p. 21).

⁸ Binding decisions, em português, decisões vinculativas é um termo utilizado para referir-se a decisões que vinculam as partes e sobre as quais elas não podem apelar. (Farlex Financial Dictionary, 2012)

⁹ "O Novo Banco de Desenvolvimento [...] visa mobilizar recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. O capital subscrito inicial do Banco é de US\$ 50 bilhões, dos quais 10 bilhões serão integralizados em partes iguais pelos cinco países até 2022. Os países têm integralizado as cotas do Banco dentro do cronograma previsto." (ITAMARATY, 2018a)

diretrizes externas adotadas pelos três presidentes que lideraram o país entre 2002-2018, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer.

2.2 A POLÍTICA EXTERNA ATIVA E ALTIVA DURANTE O GOVERNO LULA

A ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência do País marcou um período de transição, inovação e dinamismo na política externa. Após anos de política externa guiada pelos princípios liberais adotados no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Ministério das Relações Exteriores, liderado por Celso Amorim, adotou um paradigma voltado para o nacionalismo, ou seja, para uma política externa direcionada para o desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, o principal desafio apresentado à política externa seria “romper os bloqueios impostos pelas potências que modelaram a ordem internacional segundo seus próprios interesses, para continuar em sua trajetória ascendente em direção a patamares mais elevados de desenvolvimento econômico-social” (GONÇALVES, 2011, p. 17). Em consonância com o pensamento realista, a ordem internacional seria produto da correlação de forças entre os atores estatais, que buscariam obter, manter e maximizar o seu poder. Portanto, o sistema internacional não seria resultado de amplo consenso, mas dos interesses das grandes potências (GONÇALVES, 2011; CASTRO, 2012)

O cenário internacional é calcado na desigualdade inerente aos Estados e se retroalimenta por contradições. Espelha as desigualdades profundas dos Estados com seus níveis de desenvolvimento socioeconômico, peso político, aspectos geodemográficos e, sobretudo, capacidade bélica. A corrente alicerça-se na existência de anarquia, e os interesses individuais dos atores políticos dão forma, funcionamento e coesão ao sistema político [...] (CASTRO, 2012, p. 316)

A premissa acima, que considera o cenário internacional calcado na anarquia e na desigualdade, explica porque o sistema internacional seria moldado de acordo com os interesses das grandes potências. Os interesses individuais dos estados seriam a base de funcionamento e de coesão do sistema político. Logo, aquelas nações que apresentam maior desenvolvimento econômico, maior peso político e maior continência bélica teriam uma capacidade ampliada de moldar o funcionamento da ordem internacional. Nesta conjuntura, as principais instituições internacionais, entre elas, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Sistema de Bretton Woods¹⁰ seriam indicações claras do predomínio das grandes nações sobre o sistema

¹⁰ O Sistema de Bretton Woods, criado em 1944, estabeleceu um novo sistema monetário global, substituindo o padrão de conversão em ouro, pelo padrão de conversão em dólar, de forma que este tornou-se a moeda de conversão global (Bretton Woods System and 1944 Agreement, 2018).

internacional, uma vez que elas funcionariam de forma a manter a distribuição de poder. O maior exemplo disto seria a configuração dos assentos permanentes no Conselho de Segurança, que permanece a mesma desde o final da Segunda Guerra Mundial e contempla apenas 5 Estados: EUA, Reino Unido, França, Rússia e China, ou seja, as nações que saíram vencedoras do conflito (GONÇALVES, 2011).

Para os países em desenvolvimento, principalmente para as potências médias, o *status quo* da ordem internacional se coloca como um obstáculo a ser superado no caminho para níveis mais altos de desenvolvimento. Em função disso, a política nacionalista do governo Lula adotou um perfil crítico das relações assimétricas entre as nações, buscando, entre outras coisas, uma democratização da ordem internacional, possibilitando uma maior participação das nações em desenvolvimento (GONÇALVES, 2011; SILVA, 2015). O principal mecanismo utilizado por Lula da Silva para atingir o seu objetivo foi a formação de coalizões entre países do sul.

A diversificação de parcerias e a formação de coalizões davam a oportunidade de o Brasil se posicionar como uma espécie de “ponte” entre os interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, ampliando sua projeção internacional (SILVA, 2015, p. 146)

Neste contexto de formação de coalizões, o BRICS surge em concomitância com grupos como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (IBAS), o G-20 comercial, e o BASIC. O IBAS firmou a parceria entre Brasil, Índia e África do Sul em diversos temas, perpassando comércio até segurança internacional. O G-20 comercial, por sua vez, atua no âmbito da OMC, colocando em evidência os interesses comerciais das nações do sul, principalmente no que tange a questões agrícolas, principal exportação da maioria destas nações. Por fim, o BASIC, articulado em 2009 pelas mesmas nações que integram o IBAS e, adicionalmente, pela China, visa a discussão sobre mudanças climáticas. Percebe-se, portanto, que “a proposta da política externa do governo Lula ultrapassa a formação de coalizões para defesa de interesses específicos - as chamadas coalizões de geometria variável - intencionando a formação de alianças que defendam, no plano político, um maior espaço dos países em desenvolvimento nos foros multilaterais” (SILVA, 2015, p. 150).

O engajamento brasileiro no BRICS, portanto, fazia parte do plano da política externa do governo Lula da Silva de “transição para uma ordem multipolar pautada pelo multilateralismo da reciprocidade” (SILVA, 2013, p. 95). O multilateralismo da reciprocidade dizia que as regras do sistema internacional deveriam beneficiar a todas as nações, que as

relações bilaterais e multilaterais integradas pelo Brasil deveriam trazer benefícios a todas as partes envolvidas (CERVO e BUENO, 2015). De acordo com Cervo e Bueno (2015),

O conceito de multilateralismo da reciprocidade envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais prevalece a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros (CERVO e BUENO, 2015, p. 531).

Como explicitado, o principal objetivo do BRICS é tentar construir uma ordem multipolar democrática, que seja benéfica principalmente aos países em desenvolvimento. Logo, o entusiasmo com que o governo Lula iniciou os encontros para consolidar o agrupamento refletia o momento da política externa no país, caracterizado pelo ativismo e dinamicidade, a chamada política externa “ativa e altiva”. Para atingir esse objetivo, a via multilateral foi a escolhida pela diplomacia brasileira, buscando vias de balanceamento brando - uma modificação da ordem internacional sem grandes rupturas, ou seja, sem utilizar instrumentos militares-, como as coalizões de geometria variável (SILVA, 2015; SILVA, 2013; FONSECA JR, 2013).

Para Maria Regina Soares de Lima e Daniel Ricardo Castelan (2012), a cooperação com países do Sul, como ocorre no BRICS, possui objetivos estratégicos e táticos. Do ponto de vista estratégico, elas visam a retomada do protagonismo no plano multilateral, visando democratizar as bases do sistema internacional. Já do ponto de vista tático, essa cooperação se concretiza por meio da formação de coalizões de geometria variável.

2.3 A TRANSIÇÃO POLÍTICA: DE LULA A DILMA

Em 2010, terminou o período de oito anos em que Luiz Inácio Lula da Silva esteve na presidência do Brasil. Sua sucessora foi a companheira de partido trabalhista (PT), Dilma Rousseff. A política externa desenvolvida no governo Rousseff herdou estratégias definidas por seu antecessor: a contestação da ordem internacional e de suas instituições e o ativismo nos fóruns multilaterais, colocando-se como representante do Sul global. Para além disso, assim como se realizava com Lula, a política externa baseou-se no multilateralismo e na formação de coalizões de geometria variável. Todavia, apesar das principais diretrizes de política externa

terem se mantido, bem como seus principais idealizadores - a corrente autonomista¹¹ -, o país foi perdendo o seu protagonismo internacional, de modo que a política “ativa e ativa” foi sendo substituída por um perfil mais reativo (SARAIVA, 2014).

Nesta seção, serão abordadas as principais bases da política externa adotada a partir do governo Dilma, bem como os fatores que fizeram com que a posição brasileira no exterior declinasse. Além disso, será abordada a influência que essas mudanças tiveram na atuação brasileira no BRICS.

Diferentemente de seu predecessor, Dilma Rousseff não desenvolveu uma política externa com tanta ênfase na diplomacia presidencial. Diversos autores defendem que a presidente não era tão “intuitiva”, buscando tomar decisões mais cautelosamente - o que fez com que sua política externa seja considerada mais reativa do que ativa (CORNETET, 2014; JESUS, 2014). De acordo com o primeiro ministro das Relações Exteriores entre 2011 e 2013, Antônio Patriota, a política externa do período foi voltada para a “multipolaridade benigna” - também chamada de “multipolaridade da cooperação e inclusiva”. Esse conceito reflete uma política externa que reconhece a existência de uma ordem internacional multipolar e que se preocupa em torná-la mais cooperativa e inclusiva (AMORIM, 2011; JESUS, 2014; BRICS POLICY CENTER, 2011). Percebe-se, que a diretriz de política externa não é radicalmente alterada, o que, de forma alguma, aconteceria tendo em vista a proximidade de Patriota com Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores durante todo o governo Lula (JESUS, 2014).

A multipolaridade benigna percebia que o sistema internacional estava passando por uma redistribuição de poder em direção à multipolaridade. Todavia, concomitantemente persistiam crises econômicas em diversos países, conflitos em diversas regiões e inúmeros desafios ambientais. Neste contexto, para que a comunidade internacional pudesse solucionar os problemas existentes, seria necessária uma reforma da governança global, fortalecendo o multilateralismo e democratizando as instituições (SILVA, 2013).

Na multipolaridade benigna, o sistema internacional se enriquece com a existência de múltiplos polos de poder e distintas perspectivas. Um maior número de atores

¹¹ No Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, costumam predominar duas correntes: a autonomista e a institucionalista pragmática. Esta fortaleceu-se durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e possui um corte mais liberal. Apesar de não abrir mão da concepção de política externa autônoma e universalista, a corrente institucionalista defende que o país deve se aliar aos regimes internacionais vigentes. A corrente autonomista, por sua vez, é mais ligada ao desenvolvimentismo, e acredita que o Brasil deve atuar externamente de maneira autônoma e ativa. Nesse sentido, os regimes internacionais são percebidos com maior ceticismo e se busca modificá-los em benefício próprio, ou dos países do Sul. Logo, essa corrente teria um caráter mais reformista, sendo mais preocupada com o embate Norte/Sul (SARAIVA, 2010).

participa dos processos de tomada de decisão, aprimorando a representatividade dos mecanismos de gestão da governança global (AMORIM, 2011, p. 265).

Em múltiplas ocasiões, entre elas na posse do segundo ministro das Relações Exteriores do primeiro mandato de Rousseff¹², Luiz Alberto Figueiredo Machado, em 2013 (ROUSSEFF, 2013), e em seus discursos de abertura na Assembleia Geral da ONU (ROUSSEFF, 2011; ROUSSEFF, 2012), a presidente Dilma defendeu um multilateralismo benigno a todos os Estados. Seguindo essa lógica, o BRICS, conjuntamente com agrupamentos regionais como o Mercosul, foi um dos principais palcos diplomáticos para aprofundar a retórica crítica sobre a assimetria nos fóruns internacionais. Miriam Gomes Saraiva defende que o BRICS foi “o foco principal e renovado da política de Dilma Rousseff” (SARAIVA, 2014, p. 30). Essa tese é defendida também por André Reis da Silva (2018), que argumenta que a atuação brasileira no BRICS durante o período representou uma manutenção e um aprofundamento da estratégia de *soft balancing*¹³ do governo Lula.

Por outro lado, diversos autores argumentam que a matriz de política externa do governo Dilma sofreu um processo de desgaste, tanto como resultado de problemas domésticos, como em função da conjuntura sistêmica e que esses problemas teriam afetado diretamente a atuação brasileira no BRICS.

A partir do segundo mandato, marcado por uma eleição concorrida, a pauta doméstica dominou os esforços presidenciais. Diversos problemas relacionados aos escândalos de corrupção e à crise econômica demonstraram a fragilidade do presidencialismo de coalizão¹⁴. Ao mesmo tempo, a conjuntura internacional não se mostrava tão favorável à ascensão das potências emergentes. O período de governo de Dilma foi marcado pela recuperação econômica norte-americana (após a crise de 2008) e pela estabilização das nações da zona do euro. Tal situação retomou a centralidade do G7, grupo que reúne as sete economias mais avançadas do mundo, de acordo com o FMI (SARAIVA, 2014). Ademais, “os avanços em termos da

¹² Durante seu período no comando do poder executivo brasileiro (ambos os mandatos), Dilma Rousseff contou com quatro ministros das Relações Exteriores. O primeiro foi Antonio Patriota, o qual assumiu a liderança do Itamaraty em 2011 e deixou o cargo em 2013, sendo substituído por Luiz Alberto Figueiredo Machado. Este manteve-se menos de um ano no poder, deixando a pasta para Mauro Vieira, que a assumiu em janeiro de 2015 (FUNAG, 2019).

¹³ O termo *soft balancing* refere-se a formas não-militares de balanceamento de poder. Ele é utilizado, principalmente, por países emergentes como Brasil e Índia, que não aceitam uma ordem unipolar de poder, mas que não possuem meios militares de enfrentar a potência dominante. Nesse sentido, o principal objetivo do *soft balancing* é tornar mais custosas as ações unilaterais tomadas pelo Estado dominante (PAPE, 2005).

¹⁴ O termo presidencialismo de coalizão é utilizado para definir países onde, para governar, o presidente precisa conquistar amplas maiorias no Congresso, o que só acontece caso ele se alinhe com partidos, que, por vezes, possuem pautas bem contraditórias as do governo (COSTA, 2013).

formação de grandes blocos de livre comércio junto com o desenvolvimento da área Ásia-Pacífico a partir de acordos coletivos e bilaterais dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional” (SARAIVA, 2014, p. 26).

Considera-se, portanto, que o governo Dilma herdou várias características da política externa implementada no período de seu antecessor, mas, ainda assim, sua administração foi marcada por uma perda de dinamismo e de proatividade, o que fez com que sua atuação externa fosse reconhecida mais pela reação do que pela ação.

O próximo capítulo, no qual serão estudadas as causas da alteração de paradigma externo em relação ao BRICS, analisará principalmente essa tendência da política externa brasileira e a forma como ela afetou a atuação do país no agrupamento (OLIVEIRA et al, 2018).

2.4 A ASCENSÃO DE MICHEL TEMER

Em 2016, a era de governos trabalhistas presidindo o país chegou ao fim. Após um processo de *impeachment* que durou 13 meses, em função das acusações de crime de responsabilidade - as pedaladas fiscais -, Dilma foi substituída por Michel Temer, seu vice-presidente e filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O declínio da presidência de Dilma Rousseff começou em 2013, quando uma série de protestos eclodiu no País. Inicialmente as reivindicações centravam-se no rechaço ao aumento das passagens de transporte público, todavia, rapidamente os movimentos tornaram-se difusos, salientando tanto a necessidade de mais políticas públicas, quanto os escândalos de corrupção (OLIVEIRA et al, 2018, p. 148).

Temer assumiu a presidência “prometendo a retomada do crescimento econômico e a desideologização da política externa” (OLIVEIRA et al, 2018, p. 148). Seu plano de governo apresentava-se economicamente liberal e conservador em relação às questões de política interna. Todavia, os seus primeiros momentos no poder não foram fáceis, nem estáveis. O País encontrava-se polarizado entre aqueles que apoiavam o processo de *impeachment* e aqueles que consideravam que tudo não haveria passado de um golpe. Tal situação só era agravada pelo fato de o MDB, partido de Temer, também encontrar-se envolvido em diversos casos de corrupção. (OLIVEIRA et al, 2018).

Internacionalmente, o processo de *impeachment* foi visto com bastantes controvérsias. A Organização dos Estados Americanos emitiu uma nota em que considerava que ele não se sustentava em bases legais (OEA, 2016). Postura semelhante foi adotada pela UNASUL e pela

Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA-TCP). Logo, as possibilidades de ação externa do novo governo não estavam exatamente favoráveis, de forma que vários desafios se apresentavam ao novo ministro das Relações Exteriores, José Serra.

A nomeação de José Serra como Ministro das Relações Exteriores, o qual possui uma longa carreira política, foi a primeira após anos de nomeações dentro do próprio corpo diplomático - Celso Amorim, Antonio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Vieira -. Logo, surgiram dúvidas sobre a continuidade do insulamento político do MRE, garantidor de sua autonomia decisória e de sua não-vinculação a disputas político partidárias (NUNES; RODRIGUEZ, 2017).

Em seu discurso de posse, o ministro José Serra ressaltou dez diretrizes que guiariam a sua administração: 1) adoção de uma política externa livre de interesses partidários; 2) defesa intransigente da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país; 3) responsabilidade ambiental; 4) busca pela solução pacífica e negociada dos conflitos internacionais e superação dos fatores que desencadeiam crises financeiras; 5) afastamento de uma adesão exclusiva aos esforços multilaterais no âmbito da OMC, cujas discussões estariam paralisadas e não trariam benefícios ao país; 6) promoção de um acelerado processo de negociações comerciais baseadas na reciprocidade, abrindo mercado para as exportações e gerando empregos; 7) parceira com a Argentina (que também havia acabado de adotar uma matriz mais neoliberal); 8) ampliação do intercâmbio com parceiros tradicionais, entre eles, Europa, os Estados Unidos e o Japão; 9) priorização das relações com novos parceiros asiáticos, em particular, a China e a Índia, ao mesmo tempo em que se buscava atualizar as relações com a África e, por fim; 10) redução do custo Brasil, buscando corrigir as distorções tributárias que tornavam as exportações oriundas do país caras e modernizar a infraestrutura produtiva (SERRA, 2016).

Para Lucas Rezende (2016), o ponto mais marcante deste discurso é a suposta desideologização da política externa brasileira (PEB) e a retomada da tradição americanista de ênfase nas relações Norte-Sul em detrimento das relações Sul-Sul. As questões comerciais também seguiram essa tradição, enfatizando o bilateralismo em detrimento do multilateralismo, o livre comércio e a retomada de parcerias tradicionais, como a com os Estados Unidos e o Japão. Ao mesmo tempo, as posições tomadas em organismo multilaterais, como o BRICS, o Mercosul e a OEA, também mudam de direção. Apesar desse discurso conclusivo, o que se percebe é que, a ênfase na necessidade de mudança da orientação internacional e das principais

alianças bilaterais não foi acompanhada de inovações promissoras na maneira de realizar política externa (NUNES, RODRIGUEZ, 2017)

A política externa ativa e de Lula, que declinava desde o governo Dilma, é deixada completamente de lado com a ascensão de Temer (NUNES, RODRIGUEZ, 2017)

Houve uma retração do país quanto aos seus objetivos no Sistema Internacional, priorizando os acordos de livre comércio e a promoção das exportações em detrimento do projeto de desenvolvimento, das capacidades estatais e das parcerias estratégicas de grande envergadura, como a firmada com a França na gestão Lula. Isto decorre, em parte, da instabilidade interna política, econômica e securitária que passa o Brasil, e em parte pela estratégia traçada pela Nova PEB (NUNES, RODRIGUEZ, 2017, p. 32)

No âmbito do BRICS essa também foi a tendência. Na oportunidade da nona Cúpula do agrupamento, em 2017, o presidente Temer enfatizou uma perspectiva mais comercial, ressaltando as oportunidades de fortalecimento da cooperação sobre práticas e experiências em desenvolvimento, facilitação das relações de mercado, integração de estruturas financeiras e reforço da comunicação e coordenação para o aperfeiçoamento da governança econômica global (TEMER, 2017). O mesmo viés foi adotado no ano seguinte, na décima Cúpula. O presidente salientou a importância de manter o livre comércio e os investimentos em educação e qualificação técnica, pois somente a partir da articulação de conhecimentos seria possível auferir vantagens competitivas. Na mesma oportunidade, Temer ressaltou a importância de integração com outros blocos econômicos, principalmente a União Europeia, a qual permitiria maior abertura e modernização econômica (GRANER, 2018).

O que se percebe, em geral, é que a ascensão de Michel Temer à presidência foi marcada pelo binômio retração política e pragmatismo econômico no âmbito externo. Nesse sentido, projetos de longo prazo voltados à autonomia nacional foram deixados de lado (NUNES, RODRIGUEZ, 2017).

3 CAUSAS DA MUDANÇA DE PARADIGMA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O BRICS

Antes de abordar quais foram as causas específicas que levaram à mudança de paradigma da política externa brasileira para o BRICS, é necessário identificar duas variantes. A primeira é os fatores que contribuem para que os países mudem os rumos de sua política externa; e a segunda é a forma como essas mudanças se manifestam.

Um dos autores que mais se aprofundou nesta área de pesquisa foi Charles Hermann (1990). O professor de política internacional da Universidade Texas A&M acredita que as mudanças de política externa podem se realizar em quatro níveis, partindo de meros ajustamentos a uma mudança completa na orientação internacional. O presente trabalho adota a classificação de Hermann e, nesse sentido, os quatro níveis graduais de reorientação internacional que poderiam ser observados seriam os seguintes:

- 1) Ajustamentos: mudanças que ocorrem em relação ao grau de esforço e/ou recipientes. As maneiras de realizar política externa, bem como os seus propósitos, se mantêm os mesmos;
- 2) Mudanças de programa: mudam os meios ou métodos para se alcançar os objetivos, mas não os objetivos em si. Diferentemente dos ajustamentos, estas mudanças são qualitativas.
- 3) Mudanças de problema/objetivo: o problema, ou objetivo, inicial da política externa é modificado;
- 4) Mudanças na orientação internacional: é o grau mais profundo de mudança, pois, envolve uma reorientação total da atuação internacional de uma nação (HERMANN, 1990).

As razões para estas mudanças na orientação internacional de uma nação são as mais diversas, podendo ser divididas em causas conjunturais e estruturais (divisão conforme a natureza), bem como em causas domésticas e internacionais (divisão conforme a origem). Por serem oriundas de eventos circunstanciais, as causas conjunturais são difíceis de teorizar (BLAVOUKOS, BOURANTONIS, 2014). Todavia, um bom exemplo de evento conjuntural que afetou a condução da política externa brasileira, e que se enquadra no escopo de pesquisa desta monografia, foi o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer.

As causas estruturais, por sua vez, são interesse de estudo de diversos autores¹⁵. A partir da leitura destes trabalhos, percebe-se a importância da multicausalidade na pesquisa sobre os fatores estruturais que levam à reorientação internacional, combinando, assim, aspectos ligados ao processo decisório, que incluem tanto o papel da burocracia, quanto o papel do líder governamental (diplomacia presidencial); aspectos culturais e sociais – a visão da sociedade, especialmente das classes dominantes, sobre a política externa; bem como aspectos internacionais oriundos das possibilidades de atuação da nação na estrutura internacional e de efeitos de possíveis alterações nesta estrutura (BLAVOUKOS, BOURANTONIS, 2014).

O quadro abaixo busca exemplificar os parâmetros estruturais, domésticos e internacionais, de mudança de política externa.

Tabela 1: parâmetros estruturais de mudança de política externa

Parâmetros estruturais
<p><i>Domésticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Processo de construção política: burocracia e diplomacia presidencial • Grupos de reivindicação: cultura política alternativa • Opinião pública e dos grupos econômicos dominantes • Fatores econômicos: desenvolvimento geral da economia (PIB, inflação, nível de desemprego)
<p><i>Internacionais:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mudanças sistêmicas • Participação nacional no sistema internacional

Fonte: elaboração própria

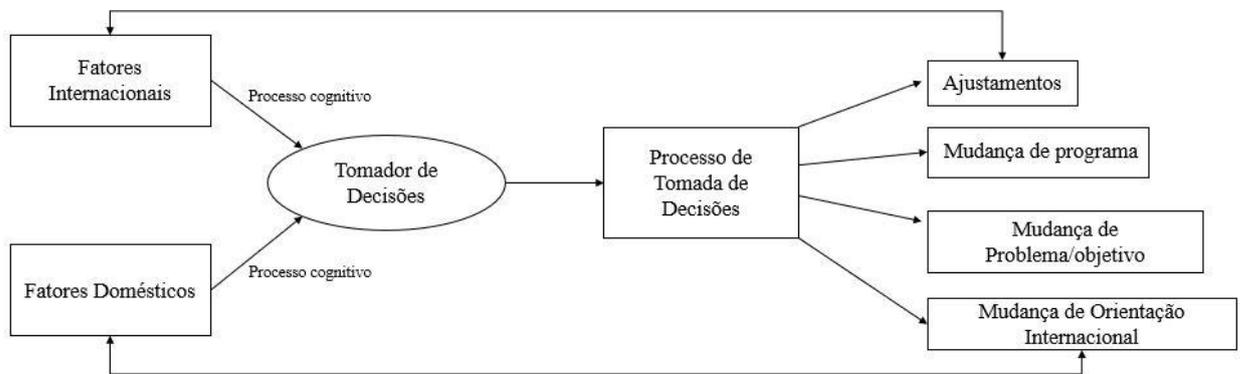
De acordo com Gustavsson (1999), somente a existência destes parâmetros de mudança não provoca alterações de política externa. Para que isso ocorra é necessário um processo cognitivo por parte dos tomadores de decisão (presidentes, burocratas, burguesia econômica...), os quais, através da percepção destes fatores, alteram suas crenças e colocam-se contra as estruturas institucionais estabelecidas de forma a buscar reformulações de política externa – o que se chama de processo de tomada de decisões.

Com a figura a seguir, busca-se demonstrar como é estruturado este processo de mudança na política externa. Portanto, a figura se divide em quatro etapas: a primeira é a

¹⁵ Ver Hermann, 1990; Blavoukos, Bourantonis, 2014; Gustavsson, 1999; Carlsnaes, 1993

incidência de fatores internacionais e domésticos de mudança sobre o tomador de decisões e o processo cognitivo de percepção dos fatores por parte deste; a segunda é a influência do tomador de decisões sobre todo o processo de formulação política; a terceira é a realização de possíveis alterações (ajustamentos, mudanças de programa, mudanças de objetivo ou mudança de orientação internacional) na política externa; por fim, a quarta etapa seriam os efeitos que as reformulações na atuação internacional podem ter sobre outros fatores domésticos e internacionais, possibilitando novas mudanças.

Figura 1: A dinâmica da mudança de política externa



Fonte: elaboração própria com base em Gustavsson (1999) e Hermann (1990)

Tendo examinado como ocorre o processo de reformulação de política externa, é possível realizar a análise específica das causas que levaram às mudanças na política externa brasileira para o BRICS. Para isso, serão analisadas as causas domésticas e internacionais de mudança a partir dos governos Dilma, finalizando com o governo Temer.

3.1 PRIMEIRO GOVERNO DILMA

Como explicado no capítulo dois, o governo Dilma foi marcado por uma continuação de certos paradigmas adotados durante os governos Lula, porém, com uma certa perda de ativismo. Diversos são os parâmetros comparativos que evidenciam essa ideia, entre eles, uma relativa diminuição do número de viagens presidenciais internacionais, uma diminuição do número de iniciativas internacionais e uma diminuição do número ofertado de postos diplomáticos no exterior (CORNETET, 2014). Em relação ao BRICS, a política externa brasileira não é igualmente percebida por todos os pesquisadores. Enquanto alguns consideram

que o agrupamento foi o foco da ação internacional do Brasil durante o período (SARAIVA, 2014), outros acreditam que a atuação nacional no agrupamento sofreu com a contenção geral da política externa (CORNETET, 2015; CERVO E LESSA, 2014).

Dilma assumiu o governo quando o BRICS ia para a sua terceira Cúpula, também uma das mais decisivas: a Cúpula de Sanya (China), realizada em 2011, na qual, a África do Sul oficializou a sua entrada no agrupamento, completando o BRICS que atualmente se conhece. Em seu primeiro mandato, a presidente ainda se fez presente em mais três Cúpulas: a quarta, em 2012, na cidade Nova Délhi (Índia); a quinta, em 2013, na cidade de Durban (África do Sul); e a sexta, em 2014, em Fortaleza (Brasil) (ITAMARATY, 2018b). Para além das Cúpulas oficiais, Dilma encontrou-se com os chefes de Estado dos países-membros em reuniões paralelas – multilaterais e bilaterais -, como a ocorrida em Los Cabos (México), em 2012, às margens da VII reunião de cúpula do G20, e em Brisbane (Austrália), em 2014 (JORNAL NACIONAL, 2014). Nesse sentido, analisando-se o número de viagens internacionais de Dilma para encontros do agrupamento, bem como o número de reuniões paralelas, percebe-se que o BRICS – e seu países-membros – continuou tendo grande relevância na política externa brasileira (CORNETET, 2014).

Resta, portanto, analisar o conteúdo produzido em cada uma das Cúpulas realizadas durante o primeiro governo Dilma. Esta análise tem o intuito de compreender se houveram mudanças no viés adotado pela política externa brasileira para o agrupamento durante este período e, em caso afirmativo, quais foram estas mudanças e o que as levaram a ocorrer.

Dilma Rousseff assumiu a presidência do Brasil quando o BRICS começava a dar os seus primeiros passos em direção à realização de ações coletivas efetivas. No primeiro encontro de Chefes de Estado do BRICS que Dilma participou como presidente, a III Cúpula, realizada em Sanya (China) em abril de 2011, os países-membros, para além de acolherem a inclusão da África do Sul ao agrupamento, enfatizaram priorização da governança global da economia e a necessidade de ressaltar a voz dos países emergentes sobre questões internacionais. Adotando como lema a frase "Broad Vision, Shared Prosperity", em tradução livre, "Visão Ampla, Prosperidade Compartilhada", o grupo focou a discussão nos aspectos que levaram à sua criação, sendo eles, a democratização do sistema internacional, a priorização do multilateralismo e o fortalecimento da cooperação com vista a alcançar um grau de desenvolvimento comum a todos os Estados. Ademais, a declaração final também realçou a importância das posições conjuntas tomadas em outros organismos multilaterais, entre eles o Conselho de Segurança, onde os membros colocaram-se contra as sanções que se pretendia

lançar sobre a Líbia, e o G20 comercial, onde se defendeu a modernização das estruturas financeiras mundiais para se alinhar às mudanças que vêm ocorrendo no âmbito da economia mundial (BRICS, 2011). A partir desta breve análise da Declaração final da III Cúpula do BRICS, percebe-se que o debate seguiu as principais diretrizes da política externa brasileira durante o período, cujos traços gerais orientavam-se por pressupostos estabelecidos durante o governo Lula (CORNETET, 2014, CERVO, BUENO, 2015).

No ano seguinte, os líderes se reuniram para a IV Cúpula, em Nova Déli. Sob o tema "BRICS Partnership for Global Stability, Security and Prosperity", em tradução livre, "A Parceria do BRICS para Estabilidade, Segurança e Prosperidade Global", começou-se a discutir a possibilidade de criação do que viria a ser o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS (JESUS, 2014). Todavia, diferentemente do otimismo adotado em Sanya, o resultado da Cúpula de Nova Deli demonstrou certa preocupação dos países-membros sobre a situação econômica internacional. Com a instabilidade da zona do euro, as possibilidades de aumento das vendas e de crescimento internacional mostravam-se fracas. Nesse sentido, ressaltando ainda mais a importância das regulações no âmbito do sistema financeiro internacional, bem como a importância da coordenação para criação de políticas macroeconômicas (BRICS, 2012).

Foi também nesta Cúpula que se deram os primeiros passos na direção da criação do que viria a ser o Banco de Desenvolvimento do BRICS. Este seria uma forma de suplementar os esforços que vinham sendo realizados por instituições financeiras multilaterais e regionais no sentido de angariar recursos para projetos de crescimento e de desenvolvimento para os países integrantes do BRICS, bem como para os demais países em desenvolvimento. Para além de assuntos econômicos e financeiros, também foram abordadas questões relativas ao meio ambiente e à instabilidade na África e no Oriente Médio, momento em que se ressaltou a resolução pacífica dos conflitos e a importância do combate ao terrorismo (BRICS, 2012). O que se percebe, portanto, é um grande enfoque nas questões econômicas, mantendo, porém, o caráter político do grupo. Neste momento, o BRICS ainda era percebido pelos principais veículos midiáticos internacionais como um desafio crescente às potências hegemônicas. O jornal *The Guardian*, por exemplo, em matéria produzida logo após a conclusão da Quarta Cúpula de líderes assinalou como o BRICS vinha utilizando instituições minoritárias existentes ou criando instituições com o intuito de contrabalancear o poder exercido pelos países "ocidentais" sobre o sistema internacional (DESAI, 2012). Apesar disso, já se tornava evidente a perda de destaque do Brasil perante o agrupamento.

Em pesquisa realizada pelo IBGE, constatou-se que o Brasil havia tido o menor crescimento em relação aos demais membros. Enquanto o país teve uma taxa de crescimento de 0,9% no primeiro trimestre de 2012, a África do Sul havia atingido a taxa de 2,1%, a Rússia a taxa de 4,9%, a Índia a taxa de 5,3% e a China a taxa de 8,1% (AGÊNCIA BRASIL, 2012). Para além disso, com exceção da proposta de criação de um banco de desenvolvimento do BRICS, não se percebeu inovação na temática do debate em relação a outros encontros. Em função destes fatores, a capacidade de Dilma construir uma política externa de caráter ativo e inovador, que vinha sendo questionada, entrou em maior vigor. (ORTIZ, 2012).

Posteriormente, em 2013 e 2014, o BRICS permaneceu focado na concretização do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) (BRICS, 2013; BRICS, 2014) – considerado por muitos, a maior conquista internacional dos governos Dilma – em detrimento de assuntos políticos, securitários e sociais, como a busca de assentos permanentes no Conselho de Segurança (CERVO; LESSA, 2014). Quando de sua constituição, na Quarta Cúpula do BRICS, realizada em 2014 na cidade de Fortaleza, o NBD foi visto como um grande passo no fortalecimento da cooperação em âmbito do grupo, bem como uma excelente iniciativa no sentido de balancear a economia global e o peso que o Banco Mundial possui nesta. Por outro lado, também foi muito questionado o peso que a China teria sobre esta instituição, uma vez que o país possui uma posição diferenciada dentre os membros do grupo, com reservas muito superiores às possuídas por estes, e ritmo de crescimento extremamente elevado. Mesmo que todos os membros tenham se responsabilizado por uma distribuição igualitária dos recursos iniciais disponibilizados ao Banco – US\$ 50 bilhões, cada membro contribuindo com US\$ 10 bilhões –, os esforços empreendidos por cada membro para alavancar estes montantes foram bastantes diferenciados (PEREIRA et al, 2015).

O que se percebe, portanto, é que, ao longo do primeiro governo Dilma, ocorreu um ajustamento de esforços empreendidos na atuação no BRICS. Embora assuntos políticos e voltados para a segurança internacional ainda tenham estado presentes na pauta, o enfoque brasileiro no agrupamento foi voltando-se para assuntos econômicos e financeiros, sem priorizar de maneira incisiva um maior destaque para o país no sistema político internacional. Os próximos capítulos irão tentar esclarecer quais foram as causas – domésticas e internacionais – que influenciaram a política externa brasileira a colaborar para esse novo enfoque do agrupamento.

3.1.1 Nível doméstico

A análise dos fatores que levaram à mudança de paradigma da política externa brasileira para o BRICS a partir do governo Dilma se iniciará pela compreensão dos fatores domésticos. O cenário doméstico no primeiro governo Dilma foi marcado por uma performance econômica declinante, por uma inflação recorrente, localizada sempre no limite da meta, bem como, por um cenário político instável, caracterizado pela perda de apoio entre as classes empresariais (BASTOS, 2017; TEIXEIRA, PINTO, 2012).

Quando da eleição de Rousseff, em 2010, o cenário era bastante otimista: o PIB havia crescido 7,5%, a taxa de desemprego estava em meros 5,3%, e a participação do trabalho na renda estava 14% acima do valor registrado em 2004 (SINGER, 2018). Diferentemente de grande parte dos países desenvolvidos, o Brasil se recuperava com êxito da crise financeira global de 2008. Nesse sentido, o bom desempenho econômico era um dos principais, senão o principal, fator mantenedor da confiança brasileira no partido trabalhista e que levou à eleição da presidente com 56,05% dos votos válidos. Todavia, a partir de 2011, e com a eclosão de uma nova etapa da crise financeira que havia abalado o mundo em 2008 (SINGER, 2018), passou a ficar evidente que o padrão de crescimento que o Brasil se baseava até então não era sustentável a longo prazo (GENTIL, HERMANN, 2017).

A partir de 2011, entretanto, em meio à reversão do cenário externo, na esteira da crise internacional iniciada em 2008, a economia brasileira entra em rota de desaceleração: taxas de crescimento menores (2,1% a.a. entre 2011-14, ante 4,6% a.a. entre 2007-10), desaceleração do investimento privado e do consumo das famílias (especialmente o apoiado em endividamento), dificuldades de concorrência enfrentadas pela indústria, déficit externo crescente e a estabilização da inflação em nível próximo ao teto da meta do governo (em torno de 6% a.a.) foram alguns dos ingredientes que colocaram em xeque a capacidade de sustentação do padrão de crescimento de 2004-10 (GENTIL, HERMANN, 2017, p. 794).

O modelo de crescimento em que o Brasil esteve baseado durante os governos Lula visou constituir um mercado de consumo de massas a partir da distribuição de renda, aumento dos salários e estímulo à inclusão bancária e ao crédito para as famílias. Esse mercado teria a capacidade de estimular a estrutura produtiva doméstica de forma a atender a ampliação da demanda e, por meio de ganhos de escala¹⁶ das empresas, proporcionar aumentos de produtividade e crescimento econômico. Todavia, não ocorreram transformações na oferta de

¹⁶ “Ganhos de Escala ou Economias de Escala é quando um aumento na produção, comercialização ou prestação de serviços não vem acompanhada de um aumento proporcional no custo, fazendo com que o custo médio seja mais barato e assim gerando redução de custos e aumento da lucratividade.” (OLIVEIRA, 2017).

forma a equiparar o aumento estimulado na demanda. Dessa forma, passou a ocorrer um fenômeno chamado vazamento de demanda, representado por uma situação na qual parte significativa da demanda é atendida por produtos importados. Portanto, a situação geral ao final do governo Lula era caracterizada por uma deterioração na pauta de comércio exterior – baseada na exportação de *commodities* – e na estrutura produtiva. (MELLO, ROSSI, 2017).

Logo, quando Dilma assume a presidência, diversos eram os desafios de ordem estrutural com que ela precisava lidar. Entre eles, destaca-se:

1. Crescimento da concorrência internacional
2. Perda da densidade e complexidade industrial
3. Reprimarização da pauta exportadora

De forma a lidar com estes desafios, em seus primeiros momentos no governo, a presidente comprometeu-se com um ajuste fiscal, lançando mão do que se chama de “estratégia industrialista”, ou desenvolvimentista.

Entendemos por desenvolvimentismo [...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes projetos fundamentais:

- a) A industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b) Não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje;
- c) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos e promoção dessa expansão; e
- d) O Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY apud SINGER, 2018, p. 20).

De acordo com essa estratégia, o governo deveria garantir condições de competitividade para a indústria nacional, reduzindo custos de insumos (energia elétrica e combustível), custos de crédito (redução dos juros), desvalorização do câmbio, promovendo política de subsídios e isenções fiscais. Essas políticas eram direcionadas à oferta (diferentemente do governo Lula, que buscava estimular a demanda) e visavam estimular o setor privado por meio da redução de custos produtivos (MELLO, ROSSI, 2017).

As principais iniciativas dessa matriz econômica foram: a) a redução da taxa básica de juros de 12,5% para 7,25% ao ano entre agosto de 2011 a abril de 2013; b) o uso intensivo do BNDES para concessão de crédito ao empresariado; c) redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); d) aumento das desonerações, através da redução da carga tributária para quinze setores intensivos em mão-de-obra; e) o Programa de Investimento em Logística (PIL),

que visava estimular a construção de infraestrutura; f) a desvalorização do real; g) o maior controle sobre o fluxo de capitais estrangeiros e, por fim, h) a proteção sobre o produto nacional (SINGER, 2018).

A estratégia industrialista foi planejada de forma a aprimorar o lado da oferta no Brasil. Todavia, mesmo que a redução no preço dos insumos e a maior facilidade na aquisição de empréstimos fossem extremamente benéficos aos produtores, a redução da taxa de juros atingiu profundamente os seus rendimentos relacionados ao capital financeira, ou seja, os investimentos realizados na especulação financeira, popularmente conhecida no país como *ciranda financeira*¹⁷. O resultado desse descontentamento foi, além da marcada rivalidade entre o governo e o capital financeiro durante todo o primeiro governo Dilma, a erosão de uma das principais bases de apoio político de que gozava o governo Lula (MELLO, ROSSI, 2017; GENTIL, HERMANN, 2017). Diferentemente de seu antecessor, que buscava atuar às margens, evitando o confronto direto com o rentismo, Dilma bateu de frente com este (SINGER, 2018).

Para além da questão da taxa de juros - que oscilou durante todo o período 2011-2014, em uma tentativa de apaziguar as pressões sociais, de controlar o aumento da inflação e a queda brusca do crescimento, o qual foi do patamar de 7,53% em 2010 para 3,97% em 2011 (MELLO, ROSSI, 2017) - outras questões econômicas colaboraram para a perda de confiança da classe empresarial no governo, entre elas, a elevada carga tributária e a inexistência de infraestrutura industrial plena e capacitada para competir internacionalmente (CERVO, LESSA, 2014). Enquanto a classe rentista mostrava-se insatisfeita com a redução da taxa de juros, a camada importadora era afetada pelo aumento dos impostos aos produtos adquiridos no exterior e pela desvalorização do real. Ou seja, diversos eram os setores que se mostravam contrários à estratégia industrialista (SINGER, 2018).

De acordo com Cervo e Lessa (2014), o que ocorreu durante o primeiro governo Dilma foi uma ruptura do paradigma logístico de aliança Estado-sociedade. Como explicado anteriormente, o paradigma logístico é utilizado para caracterizar aqueles Estados que não se limitam a prestar serviço, como ocorria no período desenvolvimentista¹⁸, tão pouco a assistir

¹⁷ *Ciranda financeira* é outro nome para caracterizar a especulação financeira, ou seja, o giro financeiro com meros fins especulativos. Desse modo, os especuladores auferem altos lucros em um curto espaço de tempo sem gerar produtos ou empregos (DICIONÁRIO FINANCEIRO, 2019).

¹⁸ O termo Estado desenvolvimentista foi elaborado por economistas brasileiros durante a década de 50 e era utilizado para descrever o modelo estatal que vigorava na época. O principal objetivo deste Estado era a promoção do desenvolvimento econômico e a consolidação da nacionalidade. Nesse sentido, os países que adotavam este paradigma combinavam a intervenção estatal com um setor privado dinâmico, sendo classificados, portanto, como um meio termo entre o estatismo e Estado liberal (PEREIRA, 2016).

passivamente à atuação das forças de mercado na regulação da economia, como ocorria durante a fase liberal. Logo, o Estado logístico atuaria realizando o planejamento estratégico do desenvolvimento e apoiando e legitimando a iniciativa privada (CERVO, BUENO, 2015).

Como concebido durante a presidência de Lula da Silva, externamente os objetivos do Estado logístico seriam: “o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e, enfim, o reforço do poder para influir sobre o ordenamento global e os regimes setoriais” (CERVO, BUENO, 2015, p.528).

Portanto, a base desse modelo de gerenciamento estatal seria a aliança Estado-sociedade de forma que, para estes autores, o rompimento desta aliança seria produtor de diversos problemas vivenciados por Rousseff, tanto no primeiro mandato, quanto no segundo, pode-se citar entre eles: queda do percentual da indústria no PIB, reprimarização econômica, queda das exportações, queda do crescimento econômico e quebra da confiança do empresariado nacional e estrangeiro no país (CERVO, LESSA, 2014). O estopim desse rompimento foram as jornadas de 2013.

O movimento que começou com um viés popular, contra o aumento no valor das passagens de ônibus e de metrô em São Paulo, multiplicou-se atraindo pessoas de diferentes classes e com diferentes contestações: o aumento da criminalidade, os escândalos de corrupção, a baixa qualidade da educação e da saúde públicas, os valores gastos com infraestrutura para sediar a Copa do Mundo no ano seguinte, entre outros. O que se destaca a partir dos eventos de 2013 é a heterogeneia ideológica, caracterizada pela crescente participação da classe média tradicional ao lado da baixa classe média e pela combinação de diferentes ideologias (SINGER, 2018). Junho de 2013 representava a polarização que viria a ocorrer nas eleições de 2014, no processo de *impeachment* e nas eleições de 2018.

Apesar de acreditar que os autores exageram ao culpar Dilma por problemas que vinham se pronunciando deste o governo Lula, especialmente a queda do percentual da indústria no PIB e a reprimarização econômica, é evidente que a estratégia industrialista adotada por Rousseff em seu primeiro mandato rompeu com a confiança do empresariado nacional e estrangeiro no governo, confiança essa, que havia baseado o crescimento nacional em anos anteriores, bem como a imagem internacional de crescimento e dinamismo que o país estava criando (CERVO, LESSA, 2014).

Como observado anteriormente, as causas de mudança de política externa incluem a opinião pública, especialmente dos grupos dominantes, bem como os fatores econômicos

relacionados ao desenvolvimento geral da economia (BLAVOUKOS, BOURANTONIS, 2014). Nesse sentido, internamente, o primeiro mandato de Dilma foi marcado por uma desaceleração do crescimento econômico doméstico e da capacidade de indução estatal do desenvolvimento. Esta mesma tendência reproduziu-se externamente, com uma política externa caracterizada pela perda de dinamismo e proeminência (CERVO, LESSA, 2014; CORNETET, 2014). Portanto, as contradições econômicas que vigoraram entre 2011 e 2014 também foram responsáveis por um leve declínio na capacidade de negociação, liderança e representação perante os fóruns multilaterais e com as parcerias bilaterais (SOUZA, 2013).

Trazendo essa análise para a atuação brasileira no BRICS durante o período, o que se percebe é que o grupo permaneceu como uma prioridade de política externa, de modo que foram atingidos progressos concretos, como o Banco de Desenvolvimento e complementaridade de posições em fóruns multilaterais econômicos, como o G20 (SARAIVA, 2014). Miriam Saraiva (2014) ressalta que o agrupamento foi priorizado inclusive em relação ao IBAS, coalizão formada entre Índia, Brasil e África do Sul com enfoque em três eixos principais: coordenação política, cooperação setorial e cooperação com terceiros países (ITAMARATY, 2019). A entrada da África do Sul no então BRIC, em 2010, ocasionou uma sobreposição de agendas, da qual o BRICS saiu vencedor, levando, inclusive, à não realização da Cúpula do IBAS em 2013 por falta de empenho brasileiro (SARAIVA, 2014).

Apesar do esforço empregado pela política externa brasileira na condução da política para o BRICS, Cervo e Lessa (2014) argumentam que o país perdeu espaço para a China e para a Rússia no agrupamento, que alcançaram progressos econômicos e geopolíticos expressivos no mesmo período em que o Brasil enfrentava problemas de ordem econômica e social que dificultavam sua projeção internacional. Portanto, apesar do sucesso em temáticas de cooperação financeira, o agrupamento ainda encontrou dificuldades em aprofundar sua cooperação em outros pontos, o principal deles sendo o apoio à entrada do Brasil no Conselho de Segurança, que foi pouco debatida durante o governo Dilma. Esse ponto é relevante para exemplificar como houve um certo declínio em termos de política externa, bem como na cooperação política no âmbito do BRICS, uma vez que a busca por um assento permanente havia sido prioridade no governo Lula como forma de mostrar a relevância brasileira no sistema internacional (CERVO, LESSA, 2014).

Outro fator doméstico que também é muito relevante para a análise das causas de mudança da política externa brasileira para o BRICS é o papel da burocracia e da diplomacia presidencial. De acordo com Figueira (2011), as burocracias são de extrema relevância no

processo político em função de seu alto grau de expertise, controle de informações, bem como na capacidade de ocupar diversas posições nos governos. A diplomacia presidencial, por sua vez, parte da centralidade que o chefe de Estado possui no planejamento, execução e tomada de decisões em âmbito externo, centralidade esta que ganhou um novo impulso a partir da administração Lula.

Em relação à diplomacia presidencial, grande parte dos autores¹⁹ acredita que Dilma não possuía o mesmo engajamento e espírito inovador na construção da política externa do que seu antecessor (CORNETET, 2014; SILVA, 2018; CASARÕES, 2017). Este seria um dos principais fatores que levaram a política externa conduzida durante o seu governo a ser caracterizada como uma continuidade com perda de entusiasmo em relação ao governo Lula.

Especificamente no que tange ao BRICS, pode-se utilizar o número de viagens internacionais realizadas por Rousseff para demonstrar o seu engajamento presidencial no agrupamento. Como comentado anteriormente, durante o seu primeiro mandato, a presidente realizou sete viagens internacionais com o objetivo de encontrar-se com líderes do BRICS, ou seja, esteve presente em todos os Encontros, Cúpulas e Reuniões que foram realizados no período (BRAGA, 2017). Ao mesmo tempo, na oportunidade das viagens conduzidas para encontros do grupo, Dilma buscava aprimorar as relações bilaterais com seus Estados-membros. Em sua dissertação, Joyce Braga (2017) constrói uma tabela muito interessante contendo a programação diária das viagens realizadas por Dilma para encontros do BRICS, na qual é possível perceber que a agenda da presidente sempre incluía diversos encontros bilaterais, tanto com líderes políticos do agrupamento, quanto com a classe empresarial.

Todavia, a mera presença nos encontros promovidos pelo agrupamento não é suficiente, é preciso analisar se a participação da líder foi efetiva, se angariou ganhos políticos, econômicos e sociais para o Brasil. Braga (2017) adota a escala de Sérgio Danese sobre diplomacia presidencial para caracterizar a participação de Dilma no agrupamento. Danese (2017) propõe graus para a diplomacia presidencial, sendo eles:

- 1) Grau zero: diplomacia protocolar/tradicional. É caracterizada como a “diplomacia exercida ex officio pelo mandatário: atos protocolares, atos administrativos, atos nominais como chefe de uma burocracia de estado. Aqui não há propriamente ação; é um desempenho estático.” (DANESE, 2017, p. 81).

¹⁹ Ver Cornetet, 2014; Cervo, Lessa, 2014; Silva, 2018; Saraiva, 2014.

- 2) Grau um: diplomacia exercida pelo mandatário como reação a situações ou estímulos externos. O mandatário é acionado como instância superior para solucionar dúvidas, diferenças, ou mesmo referendar propostas de ação.
- 3) Grau dois: uso mais ativo da diplomacia presidencial, aproveitando-se das ideias, imagem e presença que o mandatário representa. É o grau mais comum.
- 4) Grau três: diplomacia afirmativa, na qual o mandatário conduz pessoalmente a política externa, toma iniciativa e assume responsabilidade pela ação e reação de seus atos internacionais.

Dentro desta classificação, a diplomacia presidencial de Rousseff para o BRICS não seria meramente reativa, ou seja, não seria classificada como grau 1. Porém, concomitantemente, não se pode dizer que tenha sido uma diplomacia de grau três, uma vez que não existem indícios de que a presidente tenha conseguido promover os interesses nacionais nas discussões através do seu empenho pessoal ou de algum espírito inovador individual. O que ocorreu, foi uma promoção dos interesses através de um plano de governo construído conjuntamente com as burocracias e com o corpo diplomático (BRAGA, 2017). Logo, percebe-se que de fato a política externa de Dilma não foi caracterizada pela pessoalidade e inovação do governo Lula, contudo, o BRICS não deixou de ser um espaço de ampla atuação pessoal da governante, que esteve em todos os encontros e que conseguiu imprimir, de certa forma, uma marca nacional, como o conceito de responsabilidade ao proteger²⁰.

Partindo agora para a análise do papel da burocracia, esta possui duas funções principais na condução ou mudança da política externa. De acordo com Hermann (1990), ela atua como um elemento de conservadorismo, opondo-se à mudança ou propondo a mudança quando surge um grupo neste extrato que deseja ir em uma nova direção. Diversos autores demonstram que houve uma continuidade entre os governos Lula e a administração de Dilma Rousseff.

²⁰ O conceito “responsabilidade ao proteger” foi primeiramente utilizado por Dilma Rousseff em seu discurso de abertura na 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2011. Este conceito foi cunhado como um complemento à ideia bastante popularizada de “responsabilidade de proteger”, estruturada em três pilares: 1) o Estado possui a responsabilidade de proteger suas populações dos principais ataques contra a humanidade (crimes de guerra, genocídio, limpezas étnicas); 2) a comunidade internacional tem o dever de auxiliar para que o Estado possa desempenhar de maneira eficaz a sua responsabilidade de proteger; 3) quando os dois pilares anteriores falharem, a comunidade internacional está autorizada a recorrer à ação coletiva, guiada pela cartilha da ONU, com o objetivo de proteger as populações em risco. A responsabilidade ao proteger seria fruto da preocupação acerca de como essa intervenção internacional era realizada, de forma que ela não extrapolasse os limites estritamente necessários para a proteção. Logo, este conceito agregou a noção de que a diplomacia preventiva seria a melhor forma de coibir os conflitos armados e que qualquer intervenção deveria ser realizada mantendo como base a busca da paz, por meio da diplomacia, do diálogo e da negociação (PATRIOTA, 2012).

Saraiva (2014) coloca que a corrente autonomista²¹, predominante durante a administração de Lula, permaneceu no comando dos principais cargos do Ministério das Relações Exteriores. Por exemplo, Antonio Patriota, Secretário-Geral das Relações Exteriores durante o segundo governo Lula, tornou-se Ministro das Relações Exteriores no governo Dilma e, posteriormente, Representante Permanente do Brasil junto à ONU; Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores durante os dois mandatos de Lula da Silva, tornou-se Ministro da Defesa; Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais nos governo Lula, permaneceu no cargo durante todo o governo Dilma. Sendo assim, o que se pode concluir é que não houve impulso de mudança oriunda do corpo diplomático durante o primeiro governo Dilma (CORNETET, 2014), o que se reflete também no BRICS, a partir da manutenção das principais pautas de discussão.

O que se pode concluir através da análise destes múltiplos fatores é que não houve estímulos para uma reorientação da política externa brasileira, todavia, surgiram situações que fizeram com que a política externa perdesse espaço em meio às pautas governamentais. A mais importante destas sendo a instabilidade econômica e a perda de confiança entre os setores empresariais. A estes fatores junta-se a percepção de que Dilma não possuía a mesma flexibilidade de seu antecessor para o exercício da diplomacia presidencial, de modo que suas participações em fóruns multilaterais não eram tão marcantes.

3.1.2 Nível internacional

Após a análise dos fatores domésticos que influenciaram mudanças na política externa quando Dilma Rousseff assumiu o poder em 2011, serão analisados os fatores internacionais. Como explicado anteriormente, os fatores domésticos e internacionais atuam concomitante influenciando a percepção dos tomadores de decisão sobre os rumos da política externa. Dentre os fatores internacionais que Charles Hermann (1999) menciona como essenciais na decisão de alterar a política externa estão as mudanças sistêmicas e a participação nacional no sistema internacional, logo, serão estes os fatores estudados nesta seção.

²¹ A diplomacia brasileira encontra-se dividida em duas correntes: os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas. O primeiro grupo se fortaleceu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e, mesmo não abrindo mão de aspectos como o universalismo, a autonomia e um papel mais destacado para o Brasil na ordem internacional, priorizam o apoio aos regimes institucionais vigentes. A corrente autonomista, por sua vez, ascendeu durante o governo Lula e coloca todo o seu foco na ideia de projeção mais autônoma e ativa do Brasil no Sistema Internacional. Nesse sentido, a confiança depositada nas instituições internacionais é menor, atuando no sentido de modificá-las em benefício dos países do Sul ou em benefício próprio (SARAIVA, 2010).

Cornetet (2014) considera o cenário internacional vivenciado pelo governo Dilma Rousseff mais complicado do que o observado no segundo mandato de seu antecessor. A mesma posição é adotada por Guilherme Casarões (2017), que considera que a conjuntura internacional agravou o processo de deterioração da política externa brasileira (CASARÕES, 2017). Três seriam os fatores internacionais relevantes para a análise de possíveis mudanças na política externa brasileira durante o período: as revoltas da primavera árabe²², a continuação da crise econômica mundial iniciada em 2008 e os casos de espionagem da National Security Agency em 2013²³ (CORNETET, 2014).

A análise será iniciada pelas consequências da primavera árabe para a política externa brasileira. Durante o governo Lula, as relações entre Brasil e Oriente Médio se aprofundaram tanto comercialmente, quanto politicamente. Todavia, o início dos protestos na região em 2011, coincidente com o início do mandato de Rousseff, abalou as possibilidades de aproximação bilateral entre o Brasil e a região. Dessa forma, enquanto Lula realizou visitas a 11 países do Oriente Médio e norte da África (Argélia, Arábia Saudita, Egito, Irã, Israel, Jordânia, Líbano, Palestina, Síria e Líbia, essa última visitada três vezes) (CORNETET, 2014), Dilma não visitou a região em seu primeiro mandato (BRASIL, 2018). Nesse sentido, houve um certo desengajamento brasileiro no Oriente Médio, que optou pela defesa do princípio da não intervenção perante os fóruns multilaterais (CORNETET, 2014).

O segundo choque internacional abordado, a continuação da crise de 2008, que passa a ser sentida mais intensamente pelo Brasil, foi o que teve os maiores efeitos sobre a política doméstica e o que influenciou mais as possibilidades de ação externa brasileira.

Conforme posto previamente, o crescimento brasileiro durante o primeiro mandato de Dilma manteve-se inferior ao registrado durante os governos Lula, de forma que grupos nacionais começaram a contestar a capacidade da presidente de gerir a economia e proporcionar o seu crescimento a partir das medidas “industrializantes” adotadas. Nesse sentido, percebe-se uma multicausalidade dos fatores domésticos e internacionais, como demonstrado por Hermann (1999), ao mesmo tempo em que os efeitos da crise internacional colocam em risco a manutenção do padrão que vinha sendo atingido de crescimento econômico doméstico, esta

²² Primavera árabe é o nome dado a uma série de manifestações e protestos que eclodiram em diversos países árabes no início de 2011. Estes movimentos tinham como finalidade a democracia e o fim dos regimes ditatoriais (CONNOLLY, 2013).

²³ Em 2013, práticas de espionagem norte-americana sobre cidadãos e empresas dos Estados Unidos, Europa e América Latina foram reveladas. O caso abalou fortemente a relação bilateral entre o Brasil e os EUA, na época, a presidente declarou o seguinte: “as práticas ilegais de interceptação das comunicações de dados de cidadãos, empresas e membros do governo brasileiro constituem fato grave, atentatório à soberania nacional e aos direitos individuais, e incompatível com a convivência democrática entre países amigos.” (ROUSSEFF apud CASARÕES, 2017, p. 43).

incerteza sobre o crescimento limita as possibilidades de ação internacional, uma vez que a ausência de recursos torna o país menos “proativo e propositivo internacionalmente” (CORNETET, 2014, p. 37).

Finalmente, com relação ao terceiro choque, os casos de espionagem da *National Security Agency*, Cristina Pecequillo (2014) considera que ele iniciou um momento de “distância, repensamento e estagnação” nas relações bilaterais entre os Estados Unidos e o Brasil. O governo Dilma teria marcado um momento de inflexão na relação com os norte-americanos, uma vez que se buscou conciliar autonomia e alinhamento, em uma tentativa de contrabalancear a crescente dependência com relação à China (PECEQUILLO, 2014; CASARÕES, 2017).

A tarefa, contudo, não foi simples: a despeito de um início alvissareiro, marcado pela visita oficial do presidente norte-americano ao Brasil em março de 2011 e cercado de expectativas sobre o apoio americano à candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, as posições do governo Dilma sobre assuntos de segurança internacional não estavam afinadas com os interesses das potências ocidentais. As abstenções brasileiras nas questões líbia (Resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), [...] e síria, vetada por Rússia e China, desagradaram aos Estados Unidos [...] (CASARÕES, 2017, p. 43)

A descoberta dos casos de espionagem em 2013, nesse contexto, só aprofundou a distância entre as duas nações, bem como a necessidade de diversificar as parcerias internacionais (SILVA, 2018; PECEQUILLO, 2014).

Expostos estes três momentos do cenário internacional durante o primeiro governo Dilma, será analisado como eles influenciaram o engajamento brasileiro no BRICS.

Os três fatos analisados: a Primavera árabe, a continuação da crise de 2008 e a revelação dos casos de espionagem norte-americanos atuam concomitantemente estimulando e contendo a atuação brasileira no BRICS. Analisando estes fatores no contexto da perda de vigorosidade da política externa durante o primeiro governo Dilma é possível perceber como eles minimizaram as prévias práticas brasileiras de adotar um caráter ativo e de liderança no sistema internacional. Todavia, quando se analisa as consequências destes eventos para a política externa brasileira especificamente para o BRICS percebe-se como eles podem ter levado o Brasil a priorizar o agrupamento.

Em relação a isso, primeiramente, é importante perceber que a Primavera árabe e a revelação da espionagem da *National Security Agency* (NSA) tiveram o efeito de levar o país a uma diversificação das parcerias. Esses eventos, embora não impedindo as relações brasileiras

com a região do Oriente Médio e com os Estados Unidos respectivamente, tornaram complicadas as possibilidades de expansão das relações políticas e comerciais com dois parceiros internacionais de extrema relevância. Nesse contexto, o BRICS surgiu como um dos principais palcos para o Brasil realizar os seus interesses e expandir a sua influência externa. O agrupamento manteve seu caráter anti-sistêmico, uma voz contra a hegemonia norte-americana sobre o sistema internacional, ao mesmo tempo em que tentou ampliar, através do NBD, as alternativas oferecidas aos países em desenvolvimento e emergentes no que tange a recursos financeiros (SILVA, 2018).

Por outro lado, a intensificação dos efeitos da crise econômica e financeira sobre o país levaram à uma menor margem de manobra do país no contexto do agrupamento. Casarões (2017), Cervo e Lessa (2014) destacam que o momento da economia brasileira, tanto domesticamente, quanto internacionalmente – com os efeitos mais pronunciados da crise de 2008 -, evidenciou a liderança chinesa no agrupamento, caracterizada pelo fato de o país ser o maior fiador de iniciativas como o Banco de Desenvolvimento e Acordo Contingente de Reservas, bem como a parte mais interessada nelas, que se enquadram no esforço chinês para remodelar a ordem econômica global.

O que se percebe a partir da análise do contexto internacional é que a atuação brasileira no BRICS foi tanto beneficiada, quanto prejudicada pelos fatores acima demonstrados. Ao mesmo tempo em que eles contribuíram para que o Brasil priorizasse o BRICS como palco internacional para a sua atuação, reconhece-se que as dificuldades econômicas que o país passava durante o período impedia que ele tirasse todas as vantagens possíveis do agrupamento.

3.2 SEGUNDO GOVERNO DILMA

O final do primeiro governo Dilma foi marcado pelo crescimento da oposição, a qual baseava suas críticas na alta da inflação e da taxa de juros, bem como no baixo crescimento econômico e no descontrole das contas públicas. Logo, diferentemente das eleições de 2010, nas quais 73% dos brasileiros acreditavam no sucesso do governo de Rousseff, nas eleições de 2014, o número de eleitores que cultivava a mesma percepção diminuiu para 50%. Apesar de eleições concorridas e de uma maior dificuldade de aprovação, Dilma elegeu-se para um segundo mandato com 51,69% dos votos válidos. Todavia, este governo seria marcado por crescentes resistências no Congresso, escândalos de corrupção e o acirramento dos problemas econômicos, cujo resultado foi o processo de *impeachment* iniciado em 2015 (SENADO, 2015).

O segundo governo Dilma iniciou-se com um ajuste fiscal e monetário abrupto cujo objetivo era apaziguar os interesses empresariais, agastados com as crescentes demandas trabalhistas e com a desaceleração econômica. O resultado dessa política abrupta, porém, foi desastroso, agravando ainda mais a recessão e o afastamento empresarial do governo. Concomitantemente, a Operação Lava-Jato²⁴, iniciada em 2014, abalou o presidencialismo de coalizão - os arranjos políticos tradicionais que constituíam a base governamental – e contribuiu para que a popularidade do governo fosse abalada perante os principais grupos empresariais e financeiros, bem como perante a classe trabalhista – a qual havia constituído a principal base eleitoral de Rousseff durante as eleições para o segundo mandato. Ou seja, o período a partir de 2015 foi marcado por uma luta em duas frentes: contra a direita e contra a esquerda (SINGER, 2018).

Em função desta conjuntura doméstica, a política externa viu-se obviamente deixada de lado e a confiança dos investidores internacionais seriamente abalada. Pode-se afirmar ser questão intrincada comparar a quantidade de viagens internacionais de Dilma no segundo mandato com o anterior e, mesmo, com os governos de Luís Inácio Lula da Silva, uma vez que o segundo período de Rousseff na liderança nacional foi encurtado pelo processo de *impeachment*. Todavia, o que se constata é que, em 2015, Dilma realizou 16 viagens internacionais, a maioria para países sul-americanos e da região do Caribe, enfatizando a prioridade que a presidente endereçava à região. No primeiro ano do mandato anterior, Dilma havia realizado número similar de viagens, 20, o que diferencia os dois períodos é a maior diversificação de destinos. Em 2011, havia uma priorização da América Latina, mas também se notava uma atenção especial para os países africanos e para os fóruns multilaterais.

Tabela 2: Comparação número de viagens internacionais realizadas por Dilma Rousseff no primeiro ano do primeiro e segundo mandatos

Comparação número de viagens internacionais realizadas por Dilma Rousseff no primeiro ano do primeiro e segundo mandatos	
Primeiro Mandato – 2011	Segundo Mandato – 2015
Viagem à Argentina Buenos Aires – 31 de janeiro	Cerimônia de Posse do Presidente Evo Morales La Paz, Bolívia – 22 de janeiro
Visita a Portugal Lisboa e Coimbra – 29 a 31 de março	III Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) São José, Costa Rica – 28 e 29 de janeiro

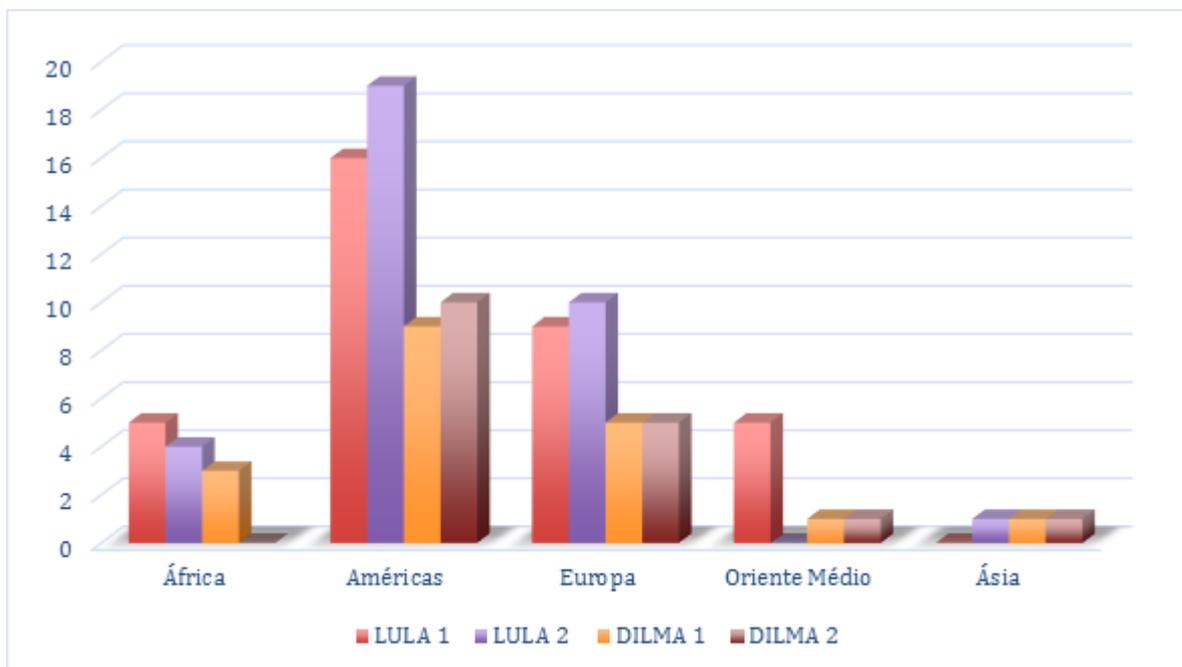
²⁴ A Operação Lava-Jato, iniciada em 2014, é considerada a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro realizada no Brasil. O nome da operação decorre de um dos primeiros focos de investigação: a movimentação de recursos ilícitos por uma das organizações investigadas. Com o decorrer do tempo, foram identificados diversos beneficiados destes recursos ilícitos, entres eles, agentes políticos, operadores financeiros, funcionários da Petrobras e empreiteiras (MPF, 2019).

Visita à Grécia Atenas – 9 de abril	Visita à República do Uruguai 28 de fevereiro a 1º de março
Visita à China Pequim – 11 a 13 de abril	VII Cúpula das Américas Cidade do Panamá, Panamá – 10 e 11 de abril
Participação na III Cúpula dos BRICS e no Fórum de Bo' Ao Sanya - 13 a 15 de abril	Viagem para a República do México 20 de maio
Bicentenário da República do Paraguai Assunção - 15 de maio	II Cúpula CELAC – União Europeia Bruxelas, Bélgica – 10 e 11 de junho
Viagem da Presidenta Dilma Rousseff ao Uruguai Montevideu - 30 de maio	Viagem aos Estados Unidos da América Nova York, Washington e São Francisco, EUA – 28 de junho a 1º de julho
Visita à República do Paraguai Assunção - 29 de junho	Viagem à Itália Milão e Roma – 10 e 11 de julho
Visita ao Peru Lima – 28 de julho	Participação na VII Cúpula do BRICS Ufá, Rússia - 8 e 9 de julho
Abertura da Sexagésima Sexta Assembleia das Nações Unidas Nova York, EUA – 18 a 22 de setembro	Abertura da Septuagésima Assembleia Geral das Nações Unidas Nova York, EUA - 28 de setembro
Visita à Bélgica Bruxelas – 2 a 4 de outubro	Visita à Colômbia Bogotá - 4 e 5 de outubro
Visita à Bulgária Sófia - 5 e 6 de outubro	Viagem da Presidenta da República à Suécia e à Finlândia 18 a 20 de outubro
Visita à Turquia Ancara e Istambul – 6 e 8 de outubro	Viagem da Presidenta da República ao Vietnã Hanói - 1º e 2 de dezembro
Visita à África do Sul Pretória – 17 e 18 de outubro	Viagem da Presidenta da República ao Japão Tóquio - 3 e 4 de dezembro
Visita a Moçambique Maputo - 19 de outubro	Posse do Presidente eleito da Argentina, Mauricio Macri Buenos Aires - 10 de dezembro
Visita à Angola Luanda - 20 de outubro	Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados e XLIX Reunião do Conselho do Mercado Comum Assunção, Paraguai – 20 e 21 de dezembro
Participação na VI Cúpula do G-20 Cannes, França - 3 e 4 de novembro	
III Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC)/Comunidade dos Estados Latino- Americanos e Caribenhos (CELAC) Caracas, Venezuela – 3 e 4 de dezembro	
Cerimônia de posse da Presidenta Cristina Kirchner Buenos Aires, Argentina - 10 de dezembro	
XLII Cúpula de Presidentes do Mercosul e XLII Reunião do Conselho do Mercado Comum Montevideu, Uruguai - 19 e 20 de dezembro	

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Itamaraty (2019)

As mudanças mais drásticas no nível de viagens internacionais são percebidas quando em comparação aos primeiros anos dos governos Lula. O gráfico abaixo pretende demonstrar como ocorreu uma drástica redução no número de viagens internacionais realizadas pela presidente Dilma no primeiro ano de seus dois mandatos em relação ao de seu antecessor. Tais reduções foram percebidas para todas as regiões e demonstram como a política externa não se configurou como prioridade nos dois mandatos da presidente.

Gráfico 1: comparação número de viagens realizadas pelos líderes no primeiro ano de seus mandatos



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos por BRASIL (2019)

Levando em consideração o exposto, pretende-se demonstrar a seguir como as mudanças do engajamento brasileiro no exterior durante o segundo governo de Dilma Rousseff afetaram a atuação do país no BRICS. Em seu curto mandato, a presidente participou de apenas um encontro relativo ao agrupamento: a sétima Cúpula, realizada na cidade de Ufá, na Rússia. Reunidos sob o lema “Parceria BRICS – Um Fator Pujante de Desenvolvimento Global”, os líderes enfatizaram a importância de solidificar a parceria intra-grupo e de manter os avanços que vinham sendo realizados, entre eles, o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas, cujas criações haviam sido oficializadas na Cúpula anterior, de 2014. Ademais, o agrupamento ressaltava a importância de estender a cooperação para outros países emergentes e outras instituições regionais, como a Organização para Cooperação de Xangai

(OCX), para promoção do desenvolvimento internacional. Na mesma oportunidade, entre outros assuntos (como questões relativas ao meio ambiente, à saúde, à migração e ao trabalho), o BRICS aproveitou para discutir temas relacionados à segurança internacional, como a importância de manutenção do princípio da solução pacífica de controvérsias e da não intervenção (BRICS, 2015)

A repercussão internacional pré e pós encontro, todavia, não foi de todo positiva. No mesmo ano, a financeira Goldman Sachs – associada à cunhagem do termo BRICS – encerrou o fundo²⁵ que dedicava ao grupo após anos de retorno não-satisfatório. Essa atitude colocou em crise a ideia de que o BRICS seria o futuro da ordem mundial, evidenciando que o sucesso do agrupamento só seria possível depois que os membros superassem suas crises internas (BREMNER, 2015, MILNER, YORK, 2016). Nesse contexto de crise da credibilidade do agrupamento, a conjuntura doméstica brasileira apresenta grande responsabilidade, uma vez que foi o membro que mais apresentou instabilidades políticas e econômicas nesse período.

Se houvesse um prêmio para a performance mais decepcionante de um BRICS, o Brasil certamente venceria [...]. Hoje, o país está atolado em sua pior crise econômica desde a Grande Depressão. O produto interno bruto encolheu 3,8% em 2015. E as perspectivas para este ano são igualmente sombrias, em meio a preços de exportação fracos, inflação alta e queda da confiança das empresas e dos consumidores. Depois, há a sombra escura do escândalo generalizado de corrupção que enredou os principais ativistas políticos, a gigante petrolífera estatal Petrobras, e as empresas de construção e engenharia de peso pesado (MILNER, YORK, 2016).

Tendo em vista o exposto, a presente seção, em semelhança com a anterior, irá examinar os fatores domésticos e internacionais, que moldaram a política externa brasileira para o BRICS durante o segundo governo Dilma, buscando determinar se de fato eles contribuíram para um pior desempenho do agrupamento ou se ela se manteve a mesma.

3.2.1 Nível doméstico

Como posto anteriormente, o cenário doméstico foi um grande obstáculo para a concretização de uma política externa ativa durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, uma vez que marcado por uma profunda crise econômica e política, que veio a culminar no *impeachment* da presidente em 2016. Desde 2014, com o fracasso da política industrializante

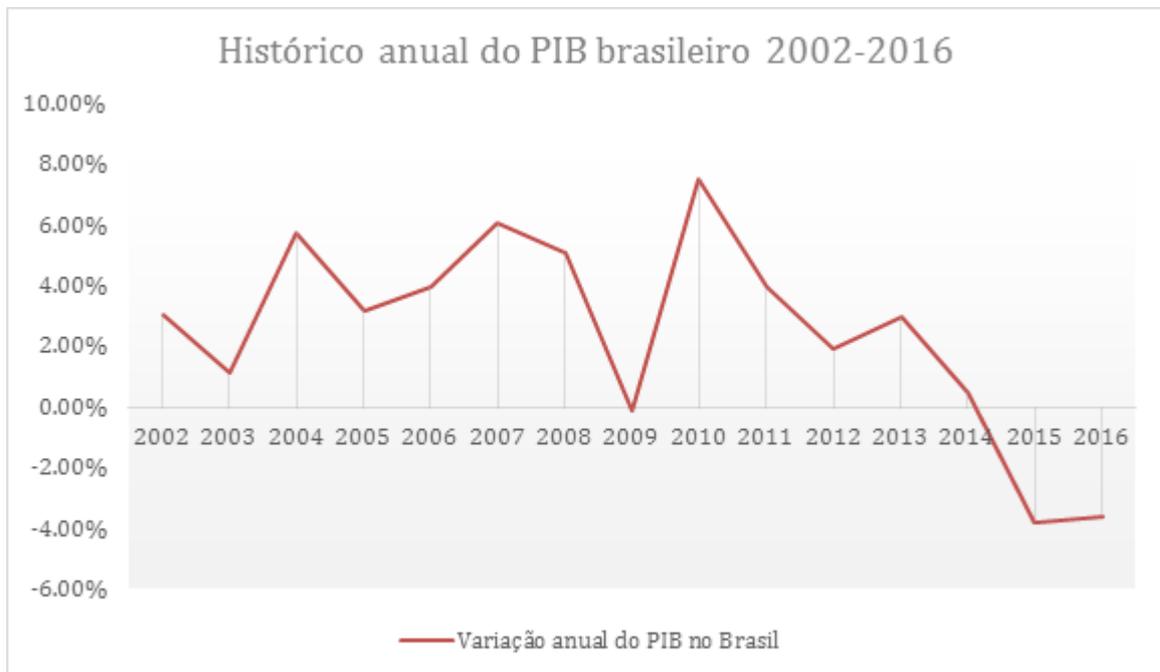
²⁵ O fundo BRIC (Brasil, Índia, Rússia e China) do banco Goldman Sachs nasceu em 2006, cinco anos após a criação do acrônimo. Ao fim de 2010, o fundo acumulava um montante de US\$ 800 milhões, todavia, em 2015, esse valor tinha apresentado perda de quase 85%, sendo reduzido a um total de US\$ 100 milhões. Após seguidas perdas oriundas da volatilidade do mercado de *commodities*, principal produto de exportação dos países do fundo

adotada no primeiro mandato, as contas públicas apresentavam sinais de deterioração em função da desaceleração econômica e dos altos juros, simultaneamente, cresciam as acusações de que o governo manipulava as contas públicas e intervia demais na economia. De forma a solucionar essa situação, durante o breve segundo mandato, as políticas fiscal, monetária e cambial caracterizaram-se como um pacote de austeridade (MELLO, ROSSI, 2017). Como defendem Mello e Rossi (2017) “[...] a orientação macroeconômica consistiu essencialmente em políticas voltadas para a contração da demanda doméstica e para o “ajuste” dos preços estratégicos visando manter o grau de investimento, aqui caracterizada como “austeridade” (MELLO, ROSSI, 2017, p. 1).

A política fiscal adotada logo no início do segundo mandato de Rousseff previa uma forte contração fiscal caracterizada por um trágico corte dos gastos públicos (de 12,8% em 2014 para 2,1% em 2015), além de reformas na concessão de benefícios sociais e de crédito subsidiário (MELLO, ROSSI, 2017). O resultado dessa política, todavia, não logrou reverter o cenário de desaceleração das contas públicas. A redução dos gastos públicos ocasionou uma dramática redução das receitas governamentais, ao mesmo tempo, os gastos com juros – que eram grandes – só aumentaram em decorrência das pressões inflacionárias do período. Nesse sentido, diferentemente do pretendido, 2015 foi marcado por uma escalada da dívida governamental (SINGER, 2018).

A política monetária, por sua vez, foi caracterizada por um aumento da taxa de juros como forma de conter a crescente inflação e por uma retração do crédito. O patamar inflacionário começou a aumentar no início de 2015, a partir da implementação da política “get prices right”, ou seja, de atualizar os preços que estavam represados desde o período industrialista. Outro fator que colaborou para que o aumento da inflação se acelerasse foi a desvalorização cambial oriunda da menor intervenção do Banco Central no mercado de câmbio. Os resultados da política monetária só começaram a ser sentidos em meados de 2016, até este período, a confiança empresarial e o investimento privado no país desabaram consideravelmente, promovendo uma queda do PIB de quase 4% em 2015 e caracterizando a recessão no país (MELLO, ROSSI, 2017). No gráfico número 3 é possível observar a evolução do padrão de crescimento anual do produto interno bruto nacional desde o governo Lula.

Gráfico 3: Histórico da variação anual do crescimento do PIB brasileiro no período 2002-2016



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Mundial (2019)

O fracasso da política de austeridade e, conseqüentemente, a piora dos indicadores econômicos foi o principal responsável pela perda de apoio político – tanto entre a direita, quanto entre a esquerda - e pelo início do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (MELLO, ROSSI, 2017).

Pensada para recuperar a confiança empresarial e do mercado financeiro, a estratégia da austeridade apenas gerou uma rápida queda de popularidade do governo, aprofundando a sensação de crise e eliminando a capacidade de articulação política do governo no Congresso. O *impeachment*, resultado último dessa crise de popularidade e sustentação parlamentar, decorre em grande medida da crise econômica aprofundada pela estratégia de austeridade, que fez retroceder várias conquistas sociais dos trabalhadores e ampliou rapidamente as taxas de desemprego (MELLO, ROSSI, 2017, p. 31)

A recessão que tomou conta do País, bem como os seus efeitos políticos, insere-se exatamente na descrição dos fatores domésticos (desenvolvimento geral da economia, opinião pública e dos grupos econômicos dominantes, grupos de reivindicação e processo de construção política) destacados por Hermann (1999) como propulsores de mudanças no rumo da política externa. Durante o breve segundo mandato de Rousseff, a crise no desenvolvimento geral da economia abalou fortemente a opinião pública e dos grupos econômicos dominantes. As classes mais baixas, principais responsáveis pela reeleição de Rousseff em 2014, passaram a repensar

o seu apoio em função da diminuição dos recursos destinados a programas sociais, bem como, em função do alto aumento no nível geral de preços. Ao mesmo tempo, a crise foi determinante para o surgimento de grupos de reivindicação no seio da burguesia econômica, que, aliados a partidos políticos de oposição, entre eles o PMDB e movimentos como o *Brasil Livre (MBL)* e o *Vem Pra Rua* – considerados operantes com apoio de capital norte-americano -, buscavam instaurar um governo favorável aos seus interesses.

Nesse sentido, o cenário político e econômico nacional não favorecia de forma alguma a perpetuação do engajamento internacional que o Brasil vinha apresentando nos últimos anos. Contestava-se, inclusive, a posição do Itamaraty, defendendo-se que Dilma havia minado a autonomia e a capacidade de projeção do ministério. O resultado, portanto, do cenário doméstico para a formulação da política externa foi drástico, a participação de Rousseff em fóruns multilaterais foi praticamente paralisada, bem como a formulação de agendas bilaterais.

A análise do desempenho econômico brasileiro, todavia, não é suficiente para explicar a deposição de Dilma da presidência nacional, é preciso levar em conta o contexto do presidencialismo de coalizão e das oposições criadas no Congresso, que, buscou utilizar a crise econômica como forma de justificar uma suposta inabilidade da presidente para liderar o país. Aliado ao desenvolvimento da Operação Lava Jato. Não é possível confirmar que a Operação tenha sido planejada com o intuito de minar o poder petista, porém, com certeza este foi o seu resultado direto. Com o apoio da mídia, ocorreu uma difusão massiva da noção de que o petismo estava liderando o Brasil de maneira criminoso, drenando dinheiro público e favorecendo negócios ilícitos, de modo que a única solução viável seria o *impeachment* (SINGER, 2018).

A política externa obviamente foi afetada pela instabilidade doméstica, incluindo, neste contexto, o BRICS. Nos veículos midiáticos dos países integrantes do agrupamento todo o processo de *impeachment* era visto com grandes dúvidas. Os jornais indianos questionavam as reais motivações do processo, uma vez que na votação realizada na Câmara de Deputados no dia 17 de abril, nenhuma vez mencionou-se nos votos dos deputados a suposta razão do *impeachment*: as pedaladas fiscais. Ainda nesse contexto da votação do dia 17, o *The Sunday Times* sul-africano destacou a atitude do agora presidente Jair Bolsonaro, o qual dedicou seu voto ao Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, reconhecido como um dos piores torturadores durante a ditadura. A popularidade de um político responsável por declarações pró-ditadura abria os olhos para os rumos que a política brasileira poderia estar tomando, ressaltando sua imprevisibilidade (ROSA, 2016).

Além do destaque dado à instabilidade política brasileira, várias são as reportagens destinadas ao futuro do BRICS em um possível futuro governo liderado por Michel Temer. Os jornais russos e chineses, imaginando uma provável aproximação do Brasil a Washington, acreditavam que o grupo não teria a mesma importância em um governo emedebista em relação à importância adquirida no governo Dilma. Logo, muitas vezes chegaram a repudiar o envolvimento dos Estados Unidos no processo de *impeachment* como um ataque à soberania e como uma violação do princípio da não-intervenção. Os indianos e sul-africanos, por sua vez, percebiam a crise brasileira como um possível empecilho para a concretização dos seus próprios interesses no sistema internacional. A crise do país, tanto política quanto econômica, representaria um enfraquecimento do agrupamento e, conseqüentemente, um enfraquecimento de suas posições como líderes regionais (ROSA, 2016)

3.2.2 Nível internacional

Assim como ocorreu a nível doméstico, o segundo mandato de Dilma Rousseff iniciou bastante turbulento internacionalmente. O otimismo que guiou a política externa brasileira durante os governos Lula havia sido novamente substituído pelo pessimismo, as possibilidades de inserção internacional dos países emergentes viam-se reduzidas em função da recuperação econômica das grandes potências, e a crise política e econômica doméstica impediam que o país direcionasse tanta energia para os assuntos externos (SILVA, 2018). Nesse sentido, o intuito da presente seção é apresentar quais foram os fatores internacionais (conjunturais e estruturais) que contribuíram para o retraimento da política externa brasileira verificado desde o primeiro mandato da presidente, mas evidenciado durante o segundo.

Uma vez que grande parte dos autores que escreveram sobre esse período focam nas questões domésticas, opta-se por utilizar como referência os fatores descritos por Reis da Silva em seu artigo “A política externa de Dilma Rousseff: identificando interesses e condicionantes”, de 2018.

São diversas as causas internacionais de retraimento da política externa destacadas pelo autor, todavia, considero que quatro são de relevância para este trabalho, mais voltado para as mudanças em relação à política externa adotada para o BRICS: a) a recuperação das potências mundiais dos efeitos da crise financeira de 2008, mas a perpetuação desta sobre a economia brasileira; b) o relativo esgotamento do ativismo diplomático brasileiro exercido durante os governos Lula; c) a crise/paralisia que instaurou-se nos fóruns multilaterais, como a ONU e a

OMC; e, por fim, d) a perpetuação da Primavera Árabe (SILVA, 2018). A seguir é realizada uma análise mais detida de cada um destes fatores.

O primeiro fator destacado por Reis da Silva (2018), ligado à crise financeira de 2008, enquadra-se como um dos fatores estruturais que Charles Hermann (1999) coloca como motivadores de mudanças no rumo da política externa, uma vez que teve grande influência na forma como o sistema internacional se organizava. A eclosão da crise financeira em 2008 abriu uma margem de ação que o Brasil não havia vivenciado previamente, o otimismo com que Lula encarou a crise - proferindo que a tsunami que a crise havia representado para os países desenvolvidos seria apenas uma “marolinha” para o Brasil – representa bem o momento da economia nacional que crescia e gerava empregos. Diferente de grande parte dos países, que aplicaram medidas recessivas e austeras como forma de balancear os efeitos da crise, o Brasil optou por manter a economia aquecida através de medidas como redução dos impostos, congelamento de preços, subsídios sobre tarifas de alguns insumos, entre eles, a energia elétrica, ampliação das desonerações e estímulo ao crédito (OLIVEIRA et al, 2018). Os resultados dessa política foram extremamente positivos, pois ela manteve os níveis de consumo e propiciou a rápida recuperação da economia, que em 2010 voltou a apresentar crescimento (OLIVEIRA et al, 2018; BOMFIM, 2018).

Todavia, no início do primeiro mandato de Dilma, mas principalmente a partir de 2013, a situação começou a se reverter. Para os especialistas, o principal defeito governamental foi não ter percebido que era o momento de adotar uma nova política econômica, tendo permanecido, dessa forma, adotando a cada nova desaceleração as mesmas medidas tomadas em 2008. De acordo com entrevista fornecida por Fernando Botelho, professor de economia da USP, já em 2010 o país devia ter cortado os gastos, aproveitado momentos favoráveis, como a alta do preço das *commodities* e o descobrimento do pré-sal, para aumentar a taxa de juros, desacelerar o crescimento dos salários e diminuir a concessão de subsídios. Nesse sentido, para Botelho, a escolha de políticas fiscais e monetárias inadequadas seria a origem do endividamento público e da consequente recessão que atingiu o país a partir de 2015 e que tanto influenciou para a eclosão da crise política (BOMFIM, 2018).

O ponto que se busca chegar é explicar como o otimismo que caracterizava o cenário internacional até o final do governo Lula foi se modificando e a conclusão é que o Brasil foi ficando para trás por não conseguir administrar a correta aplicação das políticas econômicas e fiscais. Logo, enquanto as economias centrais encontram-se plenamente recuperadas dos efeitos da crise dez anos após a eclosão desta, a economia brasileira continua penando com efeitos

retardatários. Uma vez recuperadas economicamente, as potências centrais voltaram a ocupar o seu lugar de destaque no sistema internacional, diminuindo as possibilidades de uma inserção mais ativa por parte dos emergentes (SILVA, 2018). Dessa forma, a crise internacional produziu mudanças de extrema relevância na estrutura do sistema internacional, primeiramente ampliando a margem de manobra dos países emergentes e, a partir da recuperação econômica dos países desenvolvidos, reduzindo essa mesma margem.

Os efeitos dessa mudança estrutural do sistema internacional provocada pela crise de 2008 também foram sentidos em relação à política externa brasileira para o BRICS. Quando do surgimento do agrupamento, as reportagens publicavam que este conjunto de países seria o reformulador da ordem internacional (VIZIA, COSTA, 2010; AMORIM, 2008), porém, a percepção em meados do segundo mandato de Rousseff era bem distinta. Diversas publicações destacavam como os membros do grupo estavam imersos demais em suas crises internas para conseguirem produzir uma ação coordenada (GUALTIERI, 2016), outras destacavam que não era possível tratar os países emergentes como um todo homogêneo e que, naquele momento, certos países do sudeste asiático e do leste europeu apresentavam melhores oportunidades de investimento e destacavam-se mais no sistema internacional (WRIGHT, 2015).

Ao mesmo tempo, a diplomacia brasileira buscava destacar a importância de manter o grupo fortalecido em meio à crise econômica global. Durante a Cúpula de Ufa, em 2015, a presidente ressaltou que frente às dificuldades criadas para a atuação dos países emergentes no sistema internacional, a cooperação entre os membros tornava-se ainda mais essencial, clamando pelo aprofundamento dos laços comerciais e dos investimentos intra grupo (GAÚCHA ZH, 2015). Em seu discurso, Dilma declarou: "Nesse momento de crise internacional, nós devemos reforçar cada vez mais o papel dos BRICS para o desenvolvimento global" (ROUSSEFF, 2015 apud NETTO, 2015). Discurso semelhante foi adotado pelo presidente chinês, o qual vivenciava sua própria crise doméstica, com altas quedas das bolsas chinesas. Sem mencionar esse fato especificamente, Xi Jinping aproveitou a oportunidade para ressaltar que os membros do grupo deveriam cooperar para superar dificuldades temporárias que se colocavam para que eles atingissem níveis elevados de desenvolvimento (NETTO, 2015).

O que se percebe, portanto, é que os efeitos da recuperação econômica das potências desenvolvidas e as dificuldades para a recuperação dos emergentes, bem como para a sua inserção mais ativa no sistema internacional, impulsionaram os membros do BRICS a investirem na cooperação entre eles. Tal iniciativa é concretizada a partir da entrada em vigor

do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas, as quais buscavam burlar a necessidade que países em desenvolvimento e emergentes tinham em recorrer a mecanismos controlados pelas grandes potências, como o Banco Mundial e o FMI. Portanto, em meio às dificuldades provocadas pela crise doméstica, bem como pela crise internacional e pelo pessimismo oriundo dela, a política internacional brasileira manteve o BRICS como um de seus principais pontos de engajamento, uma vez que ele apresentava oportunidades para contornar os empecilhos postos pelo momento do sistema internacional (NETTO, 2015).

Partindo para o segundo fator, o relativo esgotamento do ativismo diplomático brasileiro exercido durante os governos Lula, a ideia que se retém é que, além do menor interesse pessoal de Rousseff por temas relacionados à política externa, estruturalmente a ação diplomática não apresentava tantas possibilidades de expansão quanto as que haviam se apresentado nos mandatos de seu antecessor. Os fatores de principal relevância para compreender esse ponto são o número de embaixadas criadas durante os mandatos de Lula, bem como o número de vagas ofertadas no Curso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD).

Em relação àquele fator, durante os governos petistas foram abertas 44 novas embaixadas, todavia, 40 delas nos mandatos de Lula e apenas 4 com Dilma no poder (CORNETET, 2014; RIBEIRO, 2017). O mesmo se observa com relação ao número de vagas ofertadas no Instituto Rio Branco, durante os quatro anos do segundo mandato de Lula foram ofertadas um total de 430 vagas, número que diminuiu para 104 no primeiro mandato de Dilma e, posteriormente, para 60, considerando o curto período do segundo mandato (CORNETET, 2014; CESPE, 2015; CESPE, 2016). Portanto, a relativa ausência de possibilidades para a ampliação do ativismo diplomático brasileiro seria outra característica estrutural do período, marcado por um esgotamento potencial da representação brasileira no exterior.

Em relação ao terceiro aspecto, a crise/paralisia de fóruns multilaterais como a ONU e a OMC (caracterizada principalmente pela falta de avanços nas negociações da Rodada Doha) (SARAIVA, 2014), diversas são as discussões, principalmente frente ao fortalecimento de governos direitistas, os quais tendem a fortificar o protecionismo e a desacreditar no papel das instituições multilaterais como reguladoras do sistema internacional. Desde os governos Lula, o Brasil vinha utilizando os mecanismos multilaterais como o seu principal cenário de atuação internacional, dessa forma, qualquer alteração realizada neste âmbito provocava mudanças no rumo geral da política externa nacional. Todavia, quando se trata do BRICS, a crise dos mecanismos multilaterais pode ter ajudado a fortalecer a necessidade de cooperação entre seus

membros, tanto no sentido de revigorar a relevância do agrupamento, como no sentido de coordenar as suas posições, principalmente nos fóruns econômicos (G1, 2015).

Além de defender a cooperação entre os membros do agrupamento como forma de superar a crise econômica internacional e a revigoramento do protecionismo, durante a Cúpula de Ufa, a presidente Dilma destacou a necessidade de coordenar as posições tomadas no G20 de forma a priorizar temas relevantes para os países em desenvolvimento, como os investimentos em infraestrutura, a redução da volatilidade dos mercados globais, a necessidade de reforma das instituições financeiras e o combate à pobreza e às desigualdades (G1, 2015). Ademais de ser uma maneira de consolidar a posição dos países em desenvolvimento no sistema internacional, a cooperação seria uma maneira de fazer valer a voz destes países mesmo em um cenário de crise dos mecanismos multilaterais tanto que posicionamento semelhante foi tomado em relação ao FMI. Os membros criticaram os baixos esforços para modernizar o Fundo e torná-lo mais democrático (G1, 2015; BRICS, 2015). Logo, é possível concluir que neste ponto o BRICS também se colocava como uma das principais oportunidades para o fortalecimento do posicionamento internacional do Brasil, de forma que a política externa buscou conduzir-se de maneira a solidificar a coordenação entre seus membros.

Finalmente, sobre o quinto aspecto, a Primavera Árabe, não se exige maior detenção de raciocínio, uma vez que foi debatido previamente, quando abordados os fatores estruturais internacionais relevantes para a análise da política externa durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Todavia, é de relevância destacar que, em 2015, quando do início do segundo mandato da presidente, diversos países nos quais a Primavera Árabe havia ocorrido encontravam-se em guerras civis, como a Líbia, a Síria e o Iêmen, ou marcados por uma crescente repressão, como é o caso do Egito (COCKBURN, 2015). Nesse sentido, as possibilidades de aprofundamento das relações bilaterais entre o Brasil e o Oriente Médio mantiveram-se paralisadas, questão que é evidenciada pela ausência de viagens presidenciais para a região. Assim como ocorreu durante o primeiro mandato, esse vácuo deixado pelo declínio da participação do Oriente Médio nas relações externas brasileiras ressaltou a necessidade de aproximação com outros países em desenvolvimento e emergentes, de modo que o BRICS despontou como a alternativa mais viável na busca pela manutenção do status brasileiro no sistema internacional, ampliando os laços comerciais e o poder de barganha perante os fóruns multilaterais (SARAIVA, 2014).

O que ocorreu com relação à África foi similar. Durante os governos Lula, a relação com o continente estava baseada na percepção da “dívida histórica” que permeava a história de

exploração dos recursos e da mão de obra africana. Todavia, quando Dilma assumiu o poder, a cooperação baseada na ajuda técnica foi substituída por um pragmatismo guiado pelos interesses econômicos das grandes empresas brasileiras ligadas à exploração de petróleo, à construção civil, à mineração e à siderurgia. Essa percepção acerca da política externa para a região afetou as oportunidades de expansão das relações comerciais (CASARÕES, 2017), nesse sentido, ao mesmo tempo em que se percebe uma maior atenção ao comércio intra BRICS frente ao comércio realizado com o continente africano, também se percebe a baixa importância oferecida ao aprofundamento das relações com um de seus membros: a África do Sul.

O que se pode concluir a partir da análise destes fatores é que o sistema internacional se mostrava pouco favorável à consecução de uma política externa ativa e altiva, de forma que o Brasil obteve resultado bem pouco expressivo na maioria dos assuntos. Ao mesmo tempo, a turbulência doméstica impediu a continuação da política externa que vinha sendo buscada em anos anteriores. Durante o período marcado pela crise econômica e pelo processo de impedimento político, a atuação externa tornou-se um instrumento da polarização política, utilizada apenas como forma de legitimar os contraditórios posicionamentos a respeito da conjuntura nacional (CASARÕES, 2017).

Contudo, perante esse contexto turbulento característico, o BRICS mantinha-se como uma das melhores alternativas para que o país fortalecesse a sua atuação no sistema internacional. Portanto, o agrupamento preservou-se como uma prioridade para a política externa do segundo governo Dilma. O que se percebe é que houve uma retração geral da política externa em relação a todos os seguimentos, logo, a atuação nacional no agrupamento também acabou sendo de certa forma prejudicada. Diversas foram as dúvidas que surgiram a respeito da capacidade de o Brasil continuar destacando-se no sistema internacional em meio à crise econômica e das instituições que o país vivia. Por conseguinte, um dos principais focos do debate internacional no que tange ao BRICS era a viabilidade de seus membros continuarem a ser considerados como as potências do futuro, uma vez que os problemas que os assolavam internamente pareciam sugerir que o seu momento havia passado.

Tal debate acirrou-se ainda mais quando Temer assumiu a presidência, muitos acreditavam que a sua maior conexão com os Estados Unidos, consequência da polarização ideológica da política nacional, representaria um retraimento brasileiro do BRICS. Nesse sentido, a próxima seção pretende demonstrar o que de fato aconteceu com a política externa brasileira para o agrupamento quando do início do governo Temer, expondo, assim como feito

anteriormente, as causas domésticas e internacionais que influenciaram a ação internacional do país.

3.3 GOVERNO TEMER

O emedebista Michel Temer assumiu interinamente a presidência em 12 de maio de 2016, quando ocorreu o afastamento temporário de Dilma Rousseff, e de forma definitiva em 31 de agosto do mesmo ano, data em que o processo de *impeachment* foi totalmente finalizado. Contudo, o seu termo presidencial iniciou-se em meio a um cenário político e econômico ainda mais perturbado do que durante o segundo mandato de sua antecessora. Além da manutenção da precariedade dos indicadores sociais e dos escândalos de corrupção, o exaustivo processo de *impeachment* havia dividido a sociedade e afetado ainda mais o nível de investimentos. Frente a essa conjuntura, Temer buscou dar um caráter reformista ao seu governo, propondo medidas como a Reforma Trabalhista, a PEC do Teto – a qual limitava o aumento dos gastos federais por 20 anos -, a reforma do ensino médio e a Reforma da Previdência (LINHARES et al, 2018).

Além de indicar um ponto de virada na política doméstica, o início do governo Temer representou um marco de mudança estrutural na política externa. Após 14 anos de atuação internacional guiada por princípios como a priorização das relações Sul-Sul, opção pelo multilateralismo e pelo caráter da política externa vinculada às políticas públicas, a política externa sofreu guinadas na concepção e na implementação, que se iniciaram pela reconfiguração do Ministério das Relações Exteriores e se estenderam até as relações bilaterais a serem priorizadas (SILVA, 2018; OLIVEIRA, 2018). Com relação a isso, uma das primeiras ações que se pode destacar foi a nomeação de José Serra para Ministro das Relações Exteriores, filiado ao PSDB e diferenciado dos ministros anteriores por não compor o corpo diplomático, em seu discurso de posse Serra nomeou dez pontos que guiariam a política externa e que estabeleceriam a sua guinada, entre eles: a) construção de uma política externa livre de viés ideológico; b) defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos; c) atenção à pauta ambiental; d) buscar ações pacíficas e negociadas nos fóruns internacionais; e) revisão da atuação brasileira na OMC; f) negociações comerciais baseadas na reciprocidade; g) parceria com a Argentina; h) ampliação do intercâmbio com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos, a Europa e o Japão; i) priorização das relações com novos parceiros na Ásia, na África e no Oriente Médio; j) ênfase na redução do custo Brasil (SERRA, 2016).

Os principais pontos a serem destacados nesse discurso são a nova forma de pensar as parcerias internacionais, a partir da construção de uma política externa “livre de ideologia”, a ênfase na preferência pelo bilateralismo em detrimento do multilateralismo e o redirecionamento brasileiro em fóruns regionais e multilaterais, entre eles o BRICS. Os meses seguintes ao pronunciamento deste discurso deixaram claro a intenção de reorientar os rumos da política externa, seja através do afastamento adotado em relação à Venezuela ou em relação à Unasul (NUNES, RODRIGUEZ, 2017).

Nesse sentido, quando Temer assume a presidência, a política externa sofre, além de ajustamentos em relação ao grau de esforço dedicado a certos tópicos, uma mudança mais profunda em seu objetivo geral. A partir do intuito de dispor do legado deixado pelos governos petistas, Temer buscava reformular os eixos estratégicos da PEB, reestruturando as parcerias internacionais e enfatizando temas relacionados ao comércio, ao meio ambiente e aos direitos humanos em detrimento de temas relacionados à segurança internacional. Simultaneamente, os contextos bilateral e inter-regional ganharam maior destaque em relação ao multilateral – marca da política externa dos governos anteriores. Em frente a tantas mudanças, questiona-se se o governo não mudaria inclusive o objetivo último da política externa que vinha sendo construída: a consolidação do Brasil como potência emergente (CASARÕES, 2017, ZARPELON, 2018).

O caráter das viagens internacionais presidenciais destaca essas mudanças da PEB. Durante o seu primeiro ano de governo, Temer realizou menos viagens do que seus antecessores, - FHC, Dilma e Lula. Foram nove viagens, entre elas, duas para os Estados Unidos, uma para a Argentina, uma para a China, uma para a Índia, uma para o Paraguai, uma para o Japão, uma para a Rússia e uma para a Noruega. O número e destino das viagens revelam três coisas: a primeira é que, assim como ocorreu durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, a instabilidade política doméstica divergiu o foco da política externa (o que perceptível no baixo número de viagens presidenciais); a segunda é que os destinos escolhidos para as viagens demonstram uma reformulação das principais parcerias; por fim, o terceiro aspecto é que o BRICS continuou integrando a agenda internacional, uma vez que duas das nove viagens do presidente foram ligadas ao agrupamento, para a Índia, em 2016, em função da Cúpula de Goa, e para a China, em 2017, em função da Cúpula de Xiamen (VENTURINI, 2017).

Em meio a esse contexto de mudanças, a política externa para o BRICS foi obviamente afetada. Em um primeiro momento, a presidência de um governo emedebista foi vista com receio pelos demais membros do agrupamento. As declarações do ministro das Relações

Exteriores, José Serra, demonstravam que o país tenderia a buscar uma aproximação com países tradicionais, dessa forma, surgiram dúvidas a respeito da prioridade que o BRICS teria na nova política externa (NUNES, GONZÁLEZ, 2017). Durante seu período presidencial, Temer esteve presente em três Cúpulas do agrupamento, a oitava, realizada na Índia, a nona, realizada na China e a décima, realizada na África do Sul. O que se observa em todos estes momentos é que o agrupamento se manteve como uma prioridade, todavia, o presidente buscou dedicar seus discursos a temas mais comerciais.

Em seu primeiro pronunciamento como presidente em reuniões do BRICS, Michel Temer buscou passar uma imagem de otimismo quanto à recuperação da economia brasileira, assinalando as reformas que seu governo buscava fazer com o intuito de desburocratizar a economia. Ao mesmo tempo, procurou consolidar o intuito de avançar o processo de liberalização comercial, através da redução das barreiras não-tarifárias entre os países (TEMER, 2016). No ano seguinte, em Hangzhou (China), o discurso seguiu o mesmo padrão, buscando demonstrar os avanços no nível de confiança empresarial na economia brasileira. Todavia, além disso, o presidente buscou focar na necessidade de cooperação para aprimorar a governança comercial global e reformar instituições financeiras, principalmente o FMI (TEMER, 2017). Por fim, em sua última participação, na Cúpula de Joanesburgo (África do Sul), em 2018, o discurso adquiriu um tom um pouco diferente. Mesmo que ainda focando principalmente no viés econômico, foi enfatizada a atuação conjunta como forma de superar os entraves que o protecionismo e o unilateralismo colocavam para as economias emergentes, buscando maneiras de salvaguardar os seus interesses no sistema internacional, bem como de aumentar os fluxos comerciais, culturais, educacionais e de indivíduos entre as nações (TEMER, 2018).

As próximas seções buscarão aprofundar as mudanças que ocorreram na política externa brasileira – geral e para o BRICS - quando Temer tornou-se presidente. Nesse sentido, assim como se buscou fazer anteriormente, serão identificados os fatores domésticos e internacionais que afetaram os rumos dessa política. Ao final, se tentará identificar as mudanças que ocorreram na ação internacional brasileira em relação aos governos petistas.

3.3.1 Nível doméstico

Como dito, o contexto doméstico quando Temer assumiu a presidência era bastante turbulento, caracterizado por uma séria crise econômica e das instituições políticas. Após um processo de *impeachment* que dividiu a sociedade – entre aqueles que o consideravam o

salvador da pátria e aqueles que o consideravam conspirador e golpista -, o novo governo enfrentou diversas dificuldades, entre elas: restaurar a confiança dos investidores, conquistar legitimação popular, restaurar a economia, além de buscar conduzir uma política externa ativa e que atendesse aos interesses nacionais (RICARDO, 2018).

A posse presidencial de Michel Temer foi vista com otimismo pelos empresários, os quais o percebiam como mais favorável aos seus interesses (explicando o fato de terem configurado um dos principais segmentos favoráveis ao *impeachment*). Nesse sentido, de forma a alentar os interesses que tinham o levado ao poder, uma das primeiras medidas adotadas pelo presidente foi a ruptura total da aliança PT-PMDB, prometendo lançar um governo de base reformista (RICARDO, 2018). O excerto a seguir demonstra a intenção emedebista de reconstruir as bases de progresso e ordem nacional através de um rompimento com o legado deixado por Lula e Dilma.

Faremos esse programa em nome da paz, da harmonia e da esperança, que ainda resta entre nós. Obedecendo as instituições do Estado democrático, seguindo estritamente as leis e resguardando a ordem, sem a qual o progresso é impossível. O país precisa de todos os brasileiros. Nossa promessa é reconstituir um estado moderno, próspero, democrático e justo. Convidamos a nação a integrar-se a esse sonho de unidade. (PMDB, 2015, p. 19)

Após reformular os ministérios a partir da nomeação de encarregados – apenas homens brancos - ligados aos partidos que formaram a base favorável ao *impeachment* (PP, PSDB, DEM, PMDB), o novo governo passou a selecionar pautas prioritárias, as quais requeriam medidas de curto, médio e longo prazo e cujos objetivos estavam ligados principalmente à retomada do crescimento, à desburocratização econômica e ao aumento da produtividade (TEMER, 2016). Logo em seus primeiros meses no governo, Temer buscou atacar as questões ligadas ao ajustamento fiscal, conseguindo aprovar no Senado a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241, também conhecida como PEC do Teto de Gastos. Como o nome sugere, essa proposta buscava congelar a trajetória de crescimento dos gastos por um período de 20 anos. Nesse sentido, os gastos governamentais não poderiam crescer em um nível acima da inflação – ou seja, o crescimento real dos gastos seria igual a zero (BLUME, 2017).

A PEC 241 acirrou a polarização no seio social. Enquanto aqueles que se mostravam favoráveis à proposta diziam que ela reduziria a dívida pública e atuaria no sentido de recuperar a competitividade da economia através da austeridade, aqueles que se mostravam desfavoráveis pregavam que as classes baixas – mais dependentes em relação aos serviços prestados pelo Estado - seriam as mais afetadas por esta política, uma vez que ela atuaria diretamente sob as

políticas públicas, além disso, defendiam que o corte de gastos somente sucatearia ainda mais serviços que não eram prestados da forma como deveriam, entre eles, segurança, saúde e educação (BLUME, 2017).

Outra medida proposta que causou controvérsia foi a Reforma Trabalhista. Aprovada em julho de 2017, ela mudava mais de cem pontos da Consolidação das Leis do Trabalho, a famosa CLT, tornando as relações trabalhistas mais informais, uma vez que os patrões e empregados teriam maior liberdade para realizar combinações entre eles. Assim como o Teto de Gastos, a Reforma Trabalhista atuou no sentido de polarizar ainda mais a sociedade, prostrando um conflito entre trabalhadores e contratantes. O cerne dessa polarização centrou-se nos prejuízos que a reforma poderia trazer para os empregados, uma vez que o poder de barganha destes perante os patrões costuma ser reduzido. Logo, a proposta foi vista pelos sindicatos como um grande retrocesso das leis trabalhistas (AGÊNCIA BRASIL, 2018a).

Alinhado a essas medidas, o governo também implementou a redução da taxa de juros e da taxa de inflação. Em outubro de 2016, no intuito de incentivar o consumo e diminuir a inflação, a taxa de juros estava no patamar de 14,25%, em maio de 2018, a taxa havia sido reduzida para 6,5%. Todavia, enquanto a redução da taxa de juros nominal foi significativa, a queda da taxa de juros nominal (aquela que considera o efeito da inflação) não foi tão chamativa, uma vez que a inflação não desacelerou tão rápido quanto a taxa SELIC²⁶. O resultado disso é que os efeitos da queda da taxa de juros não chegaram a ser sentidos pela população. Alinhado a isso, os altos níveis de desemprego e a baixa concessão de crédito não favoreciam o consumo das famílias, fazendo com que as taxas de reprovação governamental girassem em torno de 74% (BARBOSA, 2018, IBOPE apud O GLOBO, 2018, IDOETA, 2017).

Além de medidas impopulares como a reforma trabalhista e a proposta de reforma da previdência²⁷, fator de grande relevância para níveis tão altos de reprovabilidade foram os escândalos de corrupção que marcaram os seus dois anos de governo. Após atingir políticos e empresários ligados diretamente à presidência – Romero Jucá, ministro do Planejamento, que

²⁶ “A Selic é a taxa básica de juros da economia. É o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central (BC) para controlar a inflação. Ela influencia todas as taxas de juros do país, como as taxas de juros dos empréstimos, dos financiamentos e das aplicações financeiras.” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019).

²⁷ Em 2016, a partir da PEC 287/2016, Temer lançou uma proposta de reforma da previdência que previa a idade mínima de aposentadoria de 65 anos para homens e de 62 anos para mulheres, além de um período mínimo de contribuição de 15 anos. A proposta recebeu críticas por diversos motivos: a exclusão dos militares da reforma, a redução de direitos sociais e a utilização dos recursos previdenciários para pagar os serviços da dívida pública. A proposta não conquistou número suficiente de votos para aprovação no Congresso, além disso, a intervenção federal no Rio de Janeiro, a qual impõe um estado de exceção, impediu que a lei fosse aprovada. Logo, a tramitação da votação da proposta foi suspensa em 2018 e o tema ficou pendente para discussão no próximo governo (BENITES, 2017, UOL, 2019)

caiu depois de duas semanas de governo; Fabiano Silveira, Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle, o qual permaneceu 18 dias no cargo; Henrique Alves, Ministro do Turismo nos governos Dilma e Temer, e Geddel Vieira Lima, Ministro da Integração Nacional no governo Lula, vice-presidente da Caixa Federal no governo Dilma e nomeado Ministro de Governo por Temer, o qual saiu do cargo após seis meses - a Operação Lava Jato chegou ao presidente, acusando-se de corrupção passiva, organização criminosa e obstrução da justiça. Em maio de 2017, o empresário Joesley Batista²⁸, na oportunidade de sua delação premiada, denunciou o envolvimento de Michel Temer na compra do silêncio do ex-presidente da Câmara de Deputados, o emedebista Eduardo Cunha, condenado a 15 anos e quatro meses de prisão pelo envolvimento no escândalo de corrupção envolvendo a Petrobrás, o Petrolão (GÓIS, 2018, GHANI, 2016). Após essa crise, o presidente convocou uma coletiva de empresa na qual negou que renunciaria ao cargo, todavia, de lá para cá os escândalos envolvendo o presidente somente se avolumaram, incluindo a participação em lavagem de dinheiro e no pagamento de propina à empreiteira Odebrecht (GÓIS, 2016).

Outro ponto de extrema relevância para entender o cenário doméstico durante o período foi a crise dos caminhoneiros de 2018. Em 3 de julho de 2017, a Petrobrás resolveu modificar a sua política em relação aos preços, ao invés de serem controlados, como ocorria anteriormente, os preços passaram a flutuar de acordo com os preços internacionais. O resultado disso foi que, em 11 meses, o preço do óleo diesel teve alta de 56,5% nas refinarias, encarecendo demasiadamente a atividade dos caminhoneiros, já prejudicada pela recessão e consequente diminuição da atividade industrial. Nesse sentido, o principal objetivo dos caminhoneiros com a paralisação era a redução dos impostos sobre o diesel. O impacto da crise sobre a economia nacional foi imenso, considera-se que tenha diminuído R\$ 15 bilhões do produto interno bruto do ano de 2018, um recuo de 0,2% na previsão de crescimento que havia sido realizada para aquele ano (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

Ao final de seu mandato, Temer defendia que seu maior legado havia sido “vencer a crise”. Em diversas oportunidades e buscando passar uma imagem positiva, o presidente reiterava o controle da inflação - a qual havia sido mantida dentro da meta - e o recuo da taxa de juros. Todavia, em seus discursos ao final do turno presidencial era perceptível uma tentativa

²⁸ Joesley Batista é um empresário brasileiro é um dos donos da JBS, uma das principais empresas de agronegócio do Brasil e alvo de diversas investigações da Operação Lava Jato. O empresário foi um dos responsáveis por delatar o envolvimento de Michel Temer em atividades criminosas, uma vez que, na oportunidade de uma de suas delações, em 2017, afirmou que o então presidente havia comprado o silêncio do ex presidente da Câmara, Eduardo Cunha, o qual também havia sido recentemente preso na Operação (WIKILEAKS, 2019).

de camuflagem dos aspectos negativos, como a perpetuação de altas taxas de desemprego, os escândalos de corrupção e altos níveis de reprovação (ZERO HORA, 2018).

Michel Temer alcançou o maior nível de rejeição registrado pelo Datafolha: 82% em junho de 2018, logo após a crise dos caminhoneiros. Ao final de seu mandato, em dezembro de 2018, esse número havia caído consideravelmente: 62% dos brasileiros consideraram o seu governo ruim ou péssimo. Essa taxa somente ficou abaixo daquelas registradas por Collor e Dilma (ambos cassados por processos de impedimentos) ao final de seus mandatos, aquele tendo registrado 68% de reprovação e esta tendo registrado 63% de reprovação. Em relação à sua antecessora, 44% dos entrevistados disseram que a administração do emedebista teria sido pior; 20% acreditavam que teria sido melhor, e 34% acreditavam que as administrações teriam sido iguais (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

O principal legado de Temer, portanto, foi uma ligeira melhora da situação econômica. Os pesquisadores acreditam que as políticas empreendidas transformaram a tempestade que atingiu o país em uma garoa, de forma que a confiança dos investidores no país voltou a crescer, bem como se distinguiu uma melhora no nível dos indicadores econômicos. Por outro lado, houve uma distinta piora relativa à questão social, a partir de um retorno do conservadorismo, da polarização política e de um aumento no nível de desigualdade. Mesmo antes do *impeachment*, já se percebia um recrudescimento do viés autoritário e conservador da sociedade. Contudo, quando Temer assumiu de fato o poder, buscou facilitar os interesses ligados à “Bancada BBB”²⁹ (bala, boi e bíblia) do Congresso, a qual historicamente busca implantar uma sociedade mais conservadora, mostrando-se contra avanços que vêm sendo realizados nos últimos anos, como a proteção ambiental, a liberdade religiosa, o desarmamento e o aborto (RUFFATO, 2017). Logicamente, essa tendência também foi transmitida para a sociedade civil e influenciou diretamente o resultado das eleições que se seguiram, nas quais um presidente conservador de direita elegeu-se.

Por fim, resta comentar como este cenário doméstico influenciou a política externa. Como mencionado, quando Dilma deixou o poder a esfera internacional estava relegada a um segundo plano. A crise política e econômica que caracterizavam o ambiente doméstico impediam que esforços concretos fossem empreendidos para manter o caráter ativo que a vinha sendo a marca da política externa nos últimos anos. Nesse contexto, nos momentos logo após a

²⁹ Termo utilizado para se referir à bancada ruralista (do boi), à bancada armamentista (da bala) e à bancada evangélica (da bíblia) (RUFFATO, 2017).

ascensão de Temer à presidência percebeu-se que problemas que eram percebidos anteriormente somente se acentuaram (TOLEDO, 2017, SILVA, 2018).

O primeiro fato que se pode mencionar diz acerca do insulamento do Itamaraty. Logo que Temer tornou-se presidente, diversos protestos populares irromperam nas principais cidades brasileiras. Diversos organismos internacionais, incluindo o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), consideraram que a forma como o novo governo buscou combater os protestos foi por demais agressiva, fazendo uso de forma policial e militar excessiva, incluindo a convocação das forças armadas. Em resposta às críticas do ACNUDH e da CIDH, o MRE lançou uma nota oficial protestando contra o que havia sido exposto e comunicando que o Brasil possuía instituições sólidas e baseadas do estado democrático de direito dedicadas à proteção dos direitos humanos. Porém, em comunicado não-oficial, mais de cem funcionários do Ministério, entre eles, diplomatas e servidores, postaram-se contra a ação governamental, indicando que o estado democrático de direito estava sim sendo prejudicado pelo autoritarismo na maneira de combate aos protestos. O mais importante sobre este fato é a exposição dos dissensos existentes dentro do Itamaraty e do viés político-ideológico que o permeia. Tal fator contradiz diretamente o discurso de posse do recém empossado Ministro das Relações Exteriores, José Serra, o qual havia defendido a formulação de uma política externa livre de influências ideológicas (TOLEDO, 2017).

A política externa praticada para a América do Sul também foi na direção oposta à da ausência de ideologia, uma vez que o ministro colocou em risco a continuação do projeto de integração regional com o seu boicote à Bolívia e à Venezuela. Com o ministro José Serra e com seu sucessor, Aloysio Nunes, que assumiu em 2017, após Serra pedir afastamento por motivos de saúde, a UNASUL (União das Nações Sul Americanas)³⁰ entrou em crise. O Ministério das Relações Exteriores, juntamente com aliados conservadores, como a Argentina, o Paraguai, o Chile, a Colômbia e o Peru, passou a criticar o caráter ideológico do bloco, ação que culminou, em 2018, na suspensão de sua participação na iniciativa (DINIZ, 2018, ZARPELON, 2018).

Com relação ao Mercosul, o MRE priorizou o aprofundamento das relações comerciais com o bloco. Todavia, o que mais marcou a atuação brasileira na iniciativa durante o período

³⁰ A UNASUL é uma organização intergovernamental regional que já chegou a ser composta por doze Estados sul americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Estabelecida em 2008, a iniciativa tinha como objetivo fomentar a integração entre seus países-membros – aos moldes da União Europeia –, promovendo o desenvolvimento cultural, econômico, social e ambiental da região sul-americana (SILVA, 2019).

foi a suspensão venezuelana do grupo. De acordo com o Ministro das Relações Exteriores na época, Aloysio Nunes, a suspensão teria sido motivada pelo rompimento da cláusula democrática. Há anos o país vizinho vem convivendo com ondas de manifestação contra o governo e a maneira do presidente Maduro lidar com elas seria caracterizada pelo arbítrio e falta de legitimidade constitucional, caracterizando uma ditadura (PORTAL BRASIL, 2017). Nesse sentido, as ações da política externa para a América do Sul buscaram reformular o programa que vinha sendo realizado desde então, priorizando um novo enfoque para o Mercosul, desestruturando a UNASUL e repensando as relações com os vizinhos e o projeto de integração (ZARPELON, 2018).

Ademais, diversos países expuseram receio sobre a nova administração, especialmente países emergentes e em desenvolvimento, que temiam uma priorização das relações Norte-Sul e uma aproximação automática com as grandes potências em detrimento das relações Sul-Sul, padrão que vinha sendo adotado pelos últimos governantes. Esse desconforto sobre a nova guinada brasileira foi sentido principalmente no entorno regional, principalmente por aqueles países afetados diretamente pela crítica exposta por Serra a respeito da ideologização PEB: Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela. (REZENDE, 2017). Porém, mesmo algumas economias desenvolvidas perceberam com cautela a nova liderança nacional. Foi o caso da primeira-ministra alemã Ângela Merkel, a qual visitou a Argentina sem passar pelo Brasil e mostrou-se preocupada com a maneira que o processo de *impeachment* havia sido conduzido (AMORIM, 2017, TOLEDO 2017, PENNAFORTE, 2017).

Logicamente, esse receio estendeu-se aos membros do BRICS. A disposição mostrada pelo governo em alinhar-se aos Estados Unidos e de afastar-se de projetos de integração regional. Em 2016, durante a Cúpula de Goa, Michel Temer foi o único presidente a não ter um encontro bilateral com Vladimir Putin. De acordo com o RT, um dos principais veículos de comunicação russo, o presidente teria preferido não se encontrar com Temer por não concordar com o processo de *impeachment* ou “mudança brusca”, como ele se referiu. O mesmo canal expôs a atenção que os membros do agrupamento estavam prestando nas medidas tomadas pelo novo governo emedebista na tentativa de compreender os rumos do BRICS (PRAGMATISMO POLÍTICO, 2016, OPERA MUNDI, 2016). Essa animosidade do presidente russo em relação a Temer repetiu-se em 2018, na Cúpula de Johannesburgo. Na oportunidade, o governante brasileiro tinha grandes interesses sobre a reunião, uma vez que queria buscar medidas que contornassem o embargo russo à carne brasileira. O que ocorreu, porém, é que Temer não participou de encontros bilaterais com dois membros: Rússia e Índia. Oliver Stuenkel acredita

que o poder de barganha de Temer no BRICS era baixo justamente em função da fragilidade do governo: “É um presidente com mandato curtíssimo, que assumiu em meio a controvérsias, que está envolvido em investigações de corrupção e tem baixíssima taxa de aprovação” (MORI, 2018).

De forma a tentar modificar essa situação, Temer procurou mostrar a intenção de continuar utilizando o BRICS como plataforma de diálogo, de comércio e cooperação, demonstrando que os novos princípios de condução da política externa não afetariam o grau de engajamento brasileiro no grupo. Todavia, o que se percebeu foi uma mudança nos interesses que o Brasil pretendia atingir no grupo. Temer buscou enfatizar questões comerciais, focando na necessidade de induzir a diminuição do protecionismo. O professor de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Guilherme Casarões, evidencia essa mudança de foco pelo qual o agrupamento passou ao longo dos anos, mudança essa, evidenciada com Temer. De acordo com ele (e como já foi aqui exposto anteriormente), em sua origem, a associação entre os BRICS tinha como objetivo reformar as instituições de governança financeira globais. Atualmente, porém, a prioridade seria o aprofundamento do comércio multilateral e o progresso do Novo Banco de Desenvolvimento (AGÊNCIA BRASIL, 2018b).

Muitos pesquisadores argumentam que a fase de institucionalização atual do BRICS permitiria ao Brasil auferir grandes vantagens comerciais e políticas, porém, a situação doméstica do país seria um obstáculo para que o país alcançasse esses resultados (MARQUES, 2018). A ausência de plena confiança dos demais membros em relação à política externa de Temer e ao momento da economia e da política nacionais seriam os maiores problemas. Os efeitos dessa instabilidade e falta de confiança chinesa, sul-africana, indiana e russa na conjuntura brasileira seriam evidenciados a partir de eventos como: a incapacidade de Temer em garantir que a China reconsiderasse o embargo às importações de frango brasileiro, bem como a incapacidade em conseguir que o país asiático diminuísse as taxas de importação de açúcar; e o baixo número de encontros bilaterais entre o presidente brasileiro e os líderes dos demais membros (MORI, 2018).

Outro fator que impediu a realização de uma política externa mais assertiva em relação ao BRICS foi o contexto eleitoral turbulento. Marcos Jorge de Lima, que assumiu o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços no início de 2018, admitiu que o futuro político do Brasil causava incerteza sobre a perenidade das relações comerciais externas do país. Os discursos polêmicos sobre a revisão das parcerias com países em desenvolvimento proferidos

pelo candidato que liderava as pesquisas eleitorais, Jair Bolsonaro, colocavam em xeque o futuro da cooperação no agrupamento, de forma que os membros se sentiam pouco confortáveis em realizar comprometerimentos de longo prazo (AGÊNCIA BRASIL, 2018b, MARQUES, 2018). Para pesquisadores como Sérgio Veloso, do BRICS Policy Center no Rio de Janeiro, e Marcos Troyjo, diretor do BRICLab na Universidade de Columbia (EUA), o futuro do BRICS estava caracterizado por duas opções: ou a nova administração seria uma possibilidade para que o Brasil renovasse o seu compromisso com o agrupamento, destacando a abertura aos investimentos estrangeiros e a superação da falta de proeminência que caracterizou o país em anos anteriores; ou, o próximo governo representaria uma ausência completa de interesse para investir nas parcerias do eixo sul-sul (MARQUES, 2018).

Se conclui a partir do exposto, que a política externa de Temer enfrentou limitações semelhantes às de sua antecessora: um cenário doméstico marcado por problemas econômicos e políticos. Alinhado a isso, a incerteza a respeito da legitimidade e dos rumos governo faziam com que o presidente não conseguisse auferir ao máximo as possibilidades que o BRICS poderia proporcionar. Apesar disso, destaca-se que o grupo não foi tão afetado por discontinuidades na política externa quanto outras áreas, como a América do Sul, especificamente, a UNASUL. Embora inicialmente o governo tenha criticado o aprofundamento das relações Sul-Sul, as ações governamentais no agrupamento, como as tentativas de aprofundamento das trocas comerciais, bem como a intenção de progredir com o Novo Banco de Desenvolvimento, demonstram que este manteve a sua relevância.

O que cabe destacar, porém, é que a maneira de abordar a participação brasileira no grupo mostrou sinais de alteração. O primeiro foi a priorização do viés comercial do BRICS, relegando questões políticas, nas quais o consenso é mais dificilmente atingido, principalmente levando em considerando as críticas e dúvidas que os demais membros apresentavam sobre a política do governo emedebista e sobre a forma como ele havia chegado ao poder. Nesse sentido, algumas questões que vinham deixando de ser debatidas durante o segundo governo Dilma foram de fato deixadas de fora dos discursos proferidos por Temer, entre elas, a defesa de um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU, e o enfoque na defesa dos direitos humanos. Se infere, portanto, que na transição entre Dilma e Temer, a política externa brasileira para o BRICS passou por uma leve mudança de programa, de maneira que se manteve prioritário para a política externa brasileira, mas a partir da adoção de um enfoque diferente para essa atuação.

3.3.2 Nível internacional

Um dos fatos que mais marcou o cenário internacional e alterou a governança global durante o governo Temer foi a chegada do republicano Donald Trump à presidência dos Estados Unidos. Trump foi eleito em 2017 com propostas radicais, entre elas, a que mais interessava ao Brasil eram as medidas protecionistas. Logo no início de 2017, Trump retirou os EUA do Acordo de Parceria Transpacífica (TPP)³¹, o qual buscava estabelecer o livre comércio na região do oceano pacífico. Os resultados para o Brasil foram vistos com positividade, uma vez que traziam importantes oportunidades para ampliação das exportações, principalmente relativas ao setor agroexportador. Os Estados Unidos são o segundo maior exportador de carne bovina do mundo, de forma que sua saída do TPP tinha o poder de transpor a demanda para o mercado brasileiro. O mesmo benefício poderia estender-se ao mercado chinês (ZEN, CRESPOLINI, 2017).

Desde que assumiu a presidência, Trump engajou-se em uma guerra comercial com a China. Até o início de 2019, o norte-americano havia imposto três rodadas de tarifas nos bens chineses, totalizando mais de US\$ 250 bilhões, sendo os principais produtos taxados o aço e o alumínio. Logicamente, essas ações foram retaliadas pelo país asiático, o qual impôs tarifas em um total de US\$ 130 bilhões. Essa ação por parte dos Estados Unidos enquadrava-se no lema da campanha de Trump: “America First”, em tradução literal, “América primeira”, cujo principal objetivo era tornar os produtos importados mais caros, favorecendo a produção doméstica (LAPORTA, SIMÕES GOMES, 2018, BBC NEWS, 2019). O resultado dessa animosidade entre as principais potências econômicas para o Brasil poderia ser um aumento das exportações, de forma que o Brasil ocuparia o vácuo deixado pelas exportações norte-americanas (ESTADÃO, 2019).

Por outro lado, o protecionismo estadunidense também poderia acabar afetando negativamente a economia brasileira. A taxaço do aço e do alumínio afeta em cheio o Brasil, uma vez que o país foi o segundo maior exportador do produto para os EUA entre janeiro e setembro de 2017; em relação ao alumínio, o Brasil é o 10º maior exportador para o país. Em

³¹ A Parceria Transpacífica é um acordo de livre comércio estabelecido entre doze dos países banhados pelo Oceano Pacífico: Brunei, Chile, Singapura, Nova Zelândia, Austrália, Peru, Vietnã, Malásia, México, Canadá e Japão e, até 2017, os Estados Unidos. O acordo original surgiu em 2005, com apenas quatro membros (Brunei, Chile, Singapura e Nova Zelândia), os quais comprometiam-se em um acordo tangente ao comércio de bens e serviços, barreiras técnicas, sanitárias e não-sanitárias, propriedade intelectual, entre outros. Os EUA ratificaram o acordo durante a administração de Barack Obama, em 2016, desistindo apenas um ano depois, uma vez que a nova administração de Trump, exímia defensora do protecionismo, o considerava limitador à independência econômica norte-americana (SPUTNIK, 2017).

nota, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) declarou que essa atitude norte-americana era injustificada, ilegal e prejudicial ao Brasil, violando as regras da OMC (CALEIRO, 2018).

Frente a esse contexto de protecionismo e guerra comercial, o BRICS representava um ator de grande importância. Os líderes dos países emergentes destacaram a importância de uma economia mundial aberta (AFP, 2018):

Nós reconhecemos que o sistema multilateral de comércio está enfrentando desafios sem precedente. Nós destacamos a importância de uma economia mundial aberta, permitindo que todos os países e pessoas compartilhem os benefícios da globalização, a qual deveria ser inclusiva e apoiar o desenvolvimento sustentável e a prosperidade de todos os países. Nós chamamos os membros da OMC a agirem de acordo com as regras da Organização e a honrarem os seus compromissos no sistema multilateral de comércio (BRICS, 2018, s/p, tradução própria).

Logo, o momento do sistema internacional evidenciava ainda mais a necessidade de promoção da cooperação em âmbito do BRICS. Tanto que o encontro em Joanesburgo teve como tema principal a Quarta Revolução Industrial, destacando o aprofundamento da coordenação tecnológica, comercial, bem como, a colaboração para o crescimento inclusivo e prosperidade dos países em desenvolvimento (NENAKHOVA, 2018). O que se pode concluir a respeito desse fator, portanto, é que talvez a administração não tivesse dado tanta importância ao agrupamento se as suas tentativas de aproximação com os EUA tivessem rendido frutos satisfatórios. As barreiras impostas, todavia, ressaltaram a relevância que o agrupamento possuía para a manutenção da posição brasileira no sistema internacional, protegendo principalmente os seus interesses comerciais – foco dado pelo governo Temer ao agrupamento.

Explica-se também, nesse contexto de incerteza e acirramento do protecionismo internacional, a intenção chinesa de ampliar o agrupamento, criando o BRICS Plus, com a presença da Argentina, Turquia, México e diversos países africanos. Durante a reunião de ministros das relações exteriores do BRICS realizada em 2017, mesmo ano em que Trump assumiu o poder, o ministro das relações exteriores chinês, Wang Yi, declarou a intenção de ampliar o agrupamento. De acordo com o seu representante oficial, Geng Shuang:

O conceito de BRICS Plus proposto pelo Ministro das Relações Exteriores Wang Yi significa que em um desenvolvimento futuro, a China vai ressaltar a cooperação com outros países em desenvolvimento, ressaltando a sua interação com eles para que a cooperação com o BRICS possa refletir melhor a posição conjunta sobre a aspiração dos países em desenvolvimento (SHUANG apud PTD, 2018, s/p, tradução própria).

Assim como o Brasil, a China buscava ampliar a sua influência dentre os países em desenvolvimento, garantindo oportunidades comerciais. O problema dessa situação, que, como

consoante sobredito, vinha sendo percebido há anos, era uma possível dominação do grupo por parte dos chineses. Uma das conquistas brasileiras no sentido de manter a sua relevância no BRICS foi a instalação de uma sede do NBD em São Paulo com foco em infraestrutura. A sede, que deve ser inaugurada em 2019, será uma representante do Banco para as Américas e aumentará a participação de brasileiros no corpo financeiro da instituição, a qual atualmente é bastante inferior à participação de chineses e russos (FRAZÃO, 2018).

Apesar dos avanços obtidos, a participação brasileira no BRICS durante o governo Temer não conseguiu auferir vantagens de grande relevância e de longo prazo. Para alguns professores de relações internacionais, como Sergio Veloso, da PUC-Rio, e Oliver Stuenkel, da FGV, o presidente não possuía força para assumir o protagonismo do grupo – o qual foi marcado principalmente por ações chinesas -, uma vez que sua principal preocupação era a sobrevivência no poder. Dessa forma, não se pode desmerecer o esforço dos dirigentes em tentar manter uma participação ativa no agrupamento, entre eles, as viagens do ministro Aloysio Nunes à África e a substituição do ceticismo inicial com que se percebia a cooperação por um otimismo em relação às oportunidades que ela poderia oferecer, todavia, foi o esforço possível frente a fragilidade e o desprestígio da administração emedebista (BBC NEWS BRASIL, 2018).

4 POSSÍVEIS CENÁRIOS PARA A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO BRICS

Temer terminou seu mandato deixando o BRICS em um momento de incerteza. Durante o seu governo, a política externa para o grupo havia sido caracterizada por uma baixa uniformidade – distanciamento durante o início do período governamental e tentativa de engajamento ao final -, bem como, por uma ausência de confiança por parte dos membros, e como consequência, pouca oportunidade de ativismo brasileiro. Todavia, ao final de 2018, o que mais preocupava era o futuro do agrupamento tendo em vista o provável resultado das eleições no país. Em todas as pesquisas eleitorais realizadas a partir de julho, o candidato que despontava era Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), o qual adotava discursos bastantes polêmicos sobre diversos temas, incluindo política externa. Nesse sentido, para além de propostas como privatizações, reformas educacionais, penais, trabalhistas e da previdência, o candidato enfatizava a aproximação com os ideais de política externa norte-americanos, afastando-se dos países emergentes e em desenvolvimento (BBC NEWS BRASIL, 2018). Por essa razão, e efetiva eleição de Bolsonaro em outubro de 2018 somente aumentou a desconfiança sobre o futuro da cooperação entre os BRICS, tanto entre os próprios membros do agrupamento, quanto entre a opinião pública. Portanto, o presente capítulo pretende discutir o legado que a política externa brasileira adotada por Michel Temer deixa para o BRICS e qual são algumas possibilidades para o futuro do agrupamento tendo em vista o resultado das eleições de 2018.

4.1 PRAGMATISMO E CAUTELA

Atualmente, os sentimentos que permeiam a percepção internacional acerca do BRICS são o pragmatismo e a cautela. As crises domésticas que afetaram quase todos os membros, bem como as dificuldades para atingir consenso em temas de extrema relevância, colocaram em xeque a capacidade do grupo conduzir mudanças na governança global e aprofundar os vieses de cooperação entre eles.

Quando Jim O’Neill cunhou o acrônimo BRICS, em 2001, seu intuito era caracterizar um grupo de países que possuía um ritmo de crescimento semelhante e que vinha aprofundando a sua magnitude para o comércio e política internacionais, todavia, dezoito anos depois, a situação é bastante distinta, principalmente levando em consideração as economias russa e brasileira (RÔZIN, 2017).

No período que se desenrolou desde a criação do agrupamento até os dias atuais, a China pulou de sexta maior economia do mundo para segunda; a Índia saltou do décimo lugar, para o sétimo; todavia, o Brasil, que ocupava o nono lugar na lista do Banco Mundial em 2001, manteve-se na mesma posição, enquanto a Rússia caiu do décimo lugar para o décimo primeiro, o mesmo ocorrendo com a África do Sul, a qual atualmente ocupa apenas o 32º lugar no *ranking*. Em função desse indicador, surgiu a preocupação de que a China estivesse assumindo a liderança do grupo, o utilizando como um *soft power* para aumentar a sua liderança sobre o sistema internacional (FRABASILE, 2017). Além de ser o país que possui os principais vínculos comerciais dentro do BRICS, realizando 56% do total de exportações intra-grupo³², e sendo o principal destino das exportações realizadas pelos demais membros, como a soja brasileira e o gás russo, a China coloca-se como a principal provedora de recursos da principal instituição do BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento.

Nesse sentido, a preocupação de muitos pesquisadores é que a cooperação no âmbito do BRICS venha a se tornar somente um caminho para garantir a presença no mercado chinês, perdendo o sentido inicial de democratização da governança global (RÔZIN, 2017, RAPOZA, 2017). É por essa mesma razão, que a ideia do BRICS Plus proposta pelos chineses encontra tanta resistência com os demais membros, os quais temem perder relevância caso outros membros sejam adicionados ao agrupamento (BARRUCHO, 2017).

Um dos principais textos críticos ao futuro do BRICS foi escrito por Ruchir Sharma para a *Foreign Affairs* e traduz particularmente bem a visão que algumas potências ocidentais tendem a nutrir sobre a capacidade de os países emergentes colaborarem para atingir níveis superiores de desenvolvimento, para auferir uma maior inserção no sistema internacional, bem como a ideia de protagonismo chinês no agrupamento.

No artigo intitulado “Why the rest stopped rising”, Sharma retrata as razões pela qual o movimento de ascensão das potências emergentes começou a demonstrar sinais de desaceleração e, até mesmo, de fracasso. A principal delas seria a incapacidade de países emergentes nutrirem taxas estáveis de crescimento, beneficiando-se apenas de momentos excepcionais da economia mundial. Nesse sentido, a união das economias que compõem o BRICS teria sido motivada justamente pelo *boom* das *commodities* e pela alta taxa de crescimento chinesa, no início dos anos 2000, mas, para além disso, encontram-se poucas

³² As exportações chinesas para os BRICS são seguidas pelas brasileiras, que totalizam 18% e consistem basicamente de soja para a China, depois pelas exportações russas, totalizando 15% e consistindo de combustível mineral à China, pela Índia, com um total de 7% e, por fim, pela África do Sul, em um montante de 4% (FRABASILE, 2017).

razões para aprofundar-se, uma vez que baseada em economias pouco complementares e com conflitos políticos históricos. Logo, o desenvolvimento dos países BRICS estaria definido pela capacidade chinesa de manter o seu crescimento de forma a sustentar as taxas de importação das *commodities* produzidas pelos demais membros. A partir da exposição realizada no artigo, torna-se evidente que a opinião internacional difundida entre as potências ocidentais, principalmente entre os norte-americanos, é de que o agrupamento seria uma ferramenta para o crescimento da China, e uma cooperação meramente transitória, frente à fragilidade do modelo de desenvolvimento baseado nas exportações adotado por seus membros (SHARMA, 2012).

Outro fator relevante para a análise sobre o futuro do BRICS como agrupamento são indicadores como o nível de desigualdade, o índice de desenvolvimento humano (IDH) em cada um dos membros.

Iniciando pela análise do nível de desigualdade, o indicador utilizado é o Coeficiente de Gini, o qual demonstra o grau de concentração de renda entre os cidadãos, sendo 0 o padrão de igualdade absoluta e 100 o padrão equivalente à desigualdade absoluta. O que se percebe a partir da observação deste índice é que a concentração de renda ainda é um problema para todos os membros; em 2017, a África do Sul colocava-se como o país mais desigual, atingindo um índice de 63; o país era seguido pelo Brasil, com 51; pela China, com 42; pela Rússia, com 41; e, por fim, pela Índia, com um índice de 35. A mesma preocupação é válida para o IDH, uma vez que, o país com o melhor índice era a Rússia, a qual atingia apenas a 49ª posição no ranking mundial de países com melhor IDH realizado pelas Nações Unidas em 2017; o Brasil aparecia somente na 79ª posição e a China na 90ª. Um conjunto de países que busca remodelar a governança global e colocar-se como representante das nações emergentes necessita, antes de mais nada, atingir níveis positivos de desenvolvimento e igualdade doméstica, uma vez que, como buscou-se demonstrar anteriormente, o cenário doméstico interfere diretamente nos rumos da política externa (FRABASILE, 2017).

Nesse contexto de protagonismo chinês, fissuras domésticas e dissonâncias entre os membros – entre elas, o pragmatismo frente ao presidente Temer e o medo em relação a um governo liderado por Bolsonaro -, muitos se perguntam até que ponto o agrupamento conseguiria continuar avançando no seu projeto de cooperação e reestruturação da ordem global (BARRUCHO, 2017). O título da seção, “Pragmatismo e Cautela”, portanto, foi adotado tanto no sentido de caracterizar a percepção internacional sobre o agrupamento, quanto com a intenção de caracterizar a tensão e desconfiança que vem surgindo entre os próprios membros.

De maneira a superar esses desafios, Oliver Stuenkel, em entrevista de 2017 à BBC

News Brasil, declarou que o BRICS deveria fortalecer sua posição no sistema econômico internacional e, antes de mais nada, retomar o crescimento e a confiança dos investidores em suas economias domésticas. Além disso, o sucesso do agrupamento como representantes dos países emergentes e em desenvolvimento centra-se na manutenção do processo de reestruturação da governança global e de reforma das instituições internacionais em favor da melhor distribuição de poder (BARRUCHO, 2017).

O que resta, portanto, é saber como a política externa brasileira pode influenciar na sobrevivência do grupo nos próximos anos. De forma que, na próxima seção, serão abordadas algumas possibilidades para o futuro da ação brasileira no BRICS tendo em vista o resultado das eleições de 2018, as quais elegeram o candidato de direita Jair Bolsonaro.

4.2 POSSIBILIDADES A PARTIR DAS ELEIÇÕES

Como mencionado na introdução deste capítulo, em 2018 o Brasil passou por um conturbado processo eleitoral, marcado pela polarização e pela ascensão de ideais extremistas e conservadores, marcados pela figura do ex deputado do PSL, Jair Bolsonaro. Eleito com 55, 13% dos votos, Bolsonaro prometia uma política externa de aproximação com os Estados Unidos (inclusive através da mudança da embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém), livre de vieses ideológicos, de preferência aos arranjos bilaterais em detrimento das negociações multilaterais, de preferência a pautas comerciais e de descentralização da pauta internacional, até o momento concentrada no Itamaraty (RUIC, 2019, MELLO, COELHO, 2018).

A primeira medida adotada pelo novo presidente no sentido de concretizar essa nova política externa foi a escolha do diplomata de carreira, Ernesto Araújo, como Ministro das Relações Exteriores. Conhecido por seu discurso crítico ao partido trabalhista e ao globalismo, o qual caracterizava como marxista, anti-família e anti-cristão, o novo ministro prometeu realizar uma política externa livre de viés ideológico e que protegesse os interesses nacionais acima de tudo (FERNANDES, PESSOA, 2018). Em seus pronunciamentos iniciais tornaram-se claras algumas das principais diretrizes que orientariam o novo rumo da política externa, entre elas: a) a aproximação com a ala direitista na América do Sul, como o presidente chileno, Sebastian Piñera, e o presidente colombiano, Ivan Duque; b) a renúncia aos organismos multilaterais, especialmente a ONU, considerada um “local de reunião de comunistas”; c) a

rejeição ao Acordo de Paris³³, considerado uma representação da ideologia de esquerda; d) a desvalorização do Mercosul; e) um possível rompimento com regimes de esquerda, como a Venezuela, Cuba e Nicarágua; f) o aumento da influência dos interesses ligados ao agronegócio nas relações internacionais; g) a crítica à presença chinesa no Brasil; h) a aproximação com os Estados Unidos; i) o posicionamento pró- Israel em relação às discussões no Oriente Médio (MELLO, COELHO, 2018).

Em uma breve análise é possível perceber que esse ideal de política externa representava um rompimento completo com o que vinha sendo exercido em anos anteriores, caracterizando, nesse sentido, uma reorientação internacional completa para diversos dos aspectos mencionados: questões relativas ao posicionamento brasileiro na América do Sul; à política externa para os países em desenvolvimento e emergentes; à política ambiental; à priorização das relações bilaterais e ao alinhamento com os Estados Unidos. Portanto, de todos os governos mencionados nesta monografia, e que estiveram no poder entre 2010 e 2018, o governo iniciado com a posse de Jair Bolsonaro foi o único que propôs mudanças que se enquadram no nível mais profundo proposto por Charles Hermann (1990). Ao mesmo tempo, é relevante deixar claro a distinção entre teoria e realidade. Por ser muito recente, não é possível concluir se as mudanças que Bolsonaro propõe em relação à orientação da política externa serão de fato efetivadas, ou se serão neutralizadas e sopesadas pelo Itamaraty de forma a não prejudicar a inserção internacional auferida pelo Brasil ao longo dos anos.

O mesmo é válido em relação a possíveis alterações profundas no papel que o BRICS tem para a política externa brasileira. Até o momento, Bolsonaro indicou que as parcerias multilaterais com países em desenvolvimento e emergentes não serão prioridade de seu governo, para além disso, a intenção de alinhar-se com os Estados Unidos em detrimento das relações com as nações do Sul e a pretensão de neutralizar a participação chinesa no comércio brasileiro criaram um enorme receio entre os membros do BRICS. O ano de 2019 será uma grande oportunidade para o governo liderado por Bolsonaro demonstrar o seu verdadeiro engajamento no grupo e o papel que este de fato desempenhará na política externa nacional, uma vez que o Brasil assumirá a presidência rotativa do BRICS, recebendo diversos eventos do

³³ O Acordo de Paris foi adotado em 2015, durante a 21ª Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (COP21). Este acordo, assinado pelos 195 países integrantes da Conferência, possuía o objetivo central de fortalecer a resposta global às mudanças climáticas, atuando na redução das emissões de gases de efeito estufa e da adoção das “Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas” (NDC), compromissos realizados por cada país individualmente, e levando em conta o seu cenário socioeconômico e social, de maneira a reduzir as emissões de gases poluentes (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019). Em 2017, os EUA anunciaram a sua saída do Acordo, dizendo que o consideravam injustos ao país de maneira a beneficiar outras nações. Os Estados Unidos são o segundo maior produtor de gases de efeito estufa do mundo, os quais são produzidos principalmente pelas indústrias petrolífera e carvoeira (G1, 2017).

agrupamento em cidades brasileiras. Somente nessa ocasião será possível definir se o país de fato agirá como um “cavalo de Tróia norte-americano”, como foi chamado por jornais sul-africanos e russos, ou se suas ações serão neutralizadas de forma a manter as oportunidades comerciais e políticas que o agrupamento apresenta. Nesse sentido, a relação do Brasil com o BRICS será, inicialmente, uma demonstração da interação entre o Executivo e o Itamaraty, que tradicionalmente mantém uma posição de insulamento burocrático e cuja tradição é de defesa das relações Sul-Sul e do multilateralismo (SPUTNIK BRASIL, 2018b).

Logo, o futuro do Brasil no BRICS está incerto. Ou a administração bolsonarista optará por um afastamento, diminuindo a participação brasileira e relegando a temas periféricos e de pouca relevância, ou a administração perceberá os benefícios que o grupo pode representar para uma inserção internacional forte e relevante e aproveitará a presidência rotativa de forma a aumentar seu poder de barganha e sanar a incerteza que define os ânimos entre os membros. Em qualquer um dos casos, é provável que a nova administração siga o caminho iniciado por Temer de direcionar o grupo para um debate mais comercial, deixando de lado questões ligadas à preservação ambiental, à proteção dos direitos humanos, à coordenação de posições nos fóruns multilaterais e à democratização do sistema internacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua criação, em 2009, a iniciativa BRICS vem sendo tratada com curiosidade pelos pesquisadores. O clube de potências emergentes destaca-se tanto por ser uma cooperação entre países emergentes que está auferindo sucessos relevantes (como a construção do Novo Banco de Desenvolvimento), quanto por ser um modelo de cooperação que reúne países com características econômicas, políticas e padrões de desenvolvimento diferentes e, por vezes, antagônicos. Para a política exterior brasileira da época, conduzida pela administração Lula, o surgimento do agrupamento representou uma grande conquista, uma vez que se colocava como uma das principais plataformas para que o país auferisse posições ativas no cenário internacional, aumentando o seu poder de barganha e o colocando como representante dos países em desenvolvimento nos fóruns internacionais.

Assim como seu antecessor, Dilma Rousseff, que assumiu a presidência nacional em 2011, tinha o BRICS como um dos principais palcos de atuação internacional do Brasil. Em continuação ao padrão de política externa desenvolvido pelo governo Lula, Dilma valorizava as parcerias Sul-Sul, a atuação em fóruns multilaterais, a democratização dos fóruns internacionais, bem como uma reestruturação da governança global. Todavia, a presidente se deparou com um cenário doméstico e internacional bem diferente daquele enfrentado pela administração anterior. Desde meados do seu primeiro mandato, Dilma passou a vivenciar um cenário doméstico turbulento, marcado pelo fim do *boom* das *commodities*, que desacelerou o ritmo de crescimento econômico, bem como, por escândalos políticos que minaram a sua popularidade. Obviamente, esse cenário doméstico incorreu em um desvio de esforços da política externa para a resolução dos dilemas que ameaçavam a continuação do governo. Portanto, a política doméstica do Brasil influenciou um ajuste de esforços no âmbito internacional.

Internacionalmente, o fim do *boom* das *commodities* limitou o poder de barganha nacional, principalmente em face do recrudescimento das potências desenvolvidas, as quais voltaram a crescer após anos de recessão iniciados com a crise de 2008. Para além disso, questões como a Primavera Árabe e a animosidade com os Estados Unidos, limitaram as possibilidades de expansão da influência internacional do Brasil, bem como de aferição de vantagens nos fóruns multilaterais. Como se buscou explicitar ao longo do capítulo 3, esses acontecimentos influenciaram a política externa brasileira tanto negativamente, quanto positivamente. Negativamente, pois limitaram as possibilidades de atuação internacional ativa

antes disponíveis aos países emergentes e em desenvolvimento. Positivamente, pois ressaltou ainda mais a necessidade de manter os países-membros do BRICS como aliados para a manutenção da relevância brasileira no exterior. Logo, mesmo que o cenário internacional enfrentado por Dilma tenha se deteriorado demasiadamente em comparação com o enfrentado por Lula, a cooperação com o BRICS continuou avançando como a melhor opção para o Brasil, exemplo disso foi a concretização do Novo Banco de Desenvolvimento e o esforço realizado pela presidente para se fazer presente em todos os encontros (esforço esse reduzido quando se tange a encontros de outros fóruns multilaterais).

Consequentemente, a atuação brasileira no BRICS durante os governos Dilma foi caracterizada por um ajustamento de esforços, marca da política externa como um todo durante o período. Mesmo que o cenário internacional também não se tenha apresentado como o mais favorável, o principal responsável por esse ajustamento foi o cenário doméstico. Marcado pela instabilidade política e pela recessão econômica que se transformou em crise, o plano interno absorveu grande parte da capacidade de Dilma Rousseff realizar uma diplomacia presidencial ativa e consistente, de forma que a política externa passou a concentrar-se no Itamaraty.

Com a conclusão do processo de *impeachment* e a ascensão de Temer à presidência, a tendência à baixa diplomacia presidencial permaneceu. O cenário doméstico que Temer precisava enfrentar era conturbado, definido por uma baixa aprovação popular, pela manutenção das investigações judiciais que revelaram os escândalos de corrupção envolvendo a base governamental e o próprio presidente, bem como pelas tentativas de contornar a crise econômica, incluindo reformas em diversos níveis. A política externa também sofreu os efeitos da mudança de governo. Primeiramente, porque o novo governo foi recebido com desconfiança por diversas nações, principalmente pelas emergentes e em desenvolvimento. Em segundo lugar, porque o novo governo buscava romper com importantes pilares da política externa brasileira, através do que chamava de “ação internacional sem ideologia”. Entre os pilares que sofreram alterações destaca-se: a preferência pelo plano bilateral em detrimento do multilateral; o liberalismo comercial; e o alinhamento com os Estados Unidos em contraste às parcerias Sul-Sul.

Nesse sentido, ocorreu uma mudança de objetivo em diversos aspectos da política externa. Na política regional, o Mercosul deixou de ser uma prioridade e o Brasil não buscava se colocar como líder na América do Sul; o mesmo é válido em relação aos países em desenvolvimento, para os quais o país não visava se mostrar um representante nos fóruns multilaterais e, por sua vez, ao BRICS. Ao longo do governo de Michel Temer, a política

externa brasileira para o agrupamento teve seu objetivo alterado. Quando da criação do grupo, a atuação brasileira visava ganhos econômicos, através do recrudescimento do comércio intragrupo, mas também visava ganhos políticos, através da conquista de uma melhor posição para o Brasil no cenário internacional, bem como através de uma coalisão para democratizar a governança global. Todavia, com Temer, esse último objetivo foi deixado de lado, o programa privilegiado pela política externa brasileira privilegiava o viés puramente comercial do agrupamento, buscando auferir vantagens ligadas ao livre comércio.

Logo, o paradigma da política externa brasileira para o BRICS, que havia sofrido apenas um ajustamento de esforços na transição Lula-Dilma, sofreu uma mudança de programa mais profunda na transição Dilma-Lula, motivada pela mudança de partido na administração. Temer, apesar de ter estado presente em todas as Cúpulas realizadas durante o seu mandato, não teve uma atuação de destaque com habilidade para auferir grandes vantagens para o Brasil (a exemplo das vantagens comerciais que o presidente tentou auferir sem sucesso com o presidente chinês). Tal falta de diplomacia presidencial tornou-se mais evidente frente ao cenário internacional marcado pelo aumento do protecionismo norte-americano e pela guerra comercial eminente entre os norte-americanos e os chineses. Além da mudança de programa, a política externa brasileira para o BRICS sofreu um ajustamento de esforços, no sentido de que ela deixou de possuir a posição de destaque que usufruía anteriormente.

Dessa forma, o presente trabalho chega à conclusão de que houve uma mudança de paradigma da política externa brasileira para o BRICS a partir do governo Dilma, primeiramente, a partir de um ajuste de esforços e, posteriormente, a partir de uma mudança de objetivo e um ajuste de esforços ainda maior. Nesse sentido, confirmou-se a hipótese central de que a política externa foi deixando de ser um foco primordial a partir do acirramento dos problemas internos e do surgimento de questões internacionais que abalaram a consolidação da posição brasileira no sistema internacional. Bem como, a ideia de que, ao longo do tempo, as questões políticas foram sendo marginalizadas, fazendo com que o BRICS se voltasse para um diálogo mais comercial, onde posições de vantagem podem ser atingidas mais facilmente.

Em relação aos objetivos específicos que haviam sido estabelecidos: 1) determinar as principais causas da mudança de paradigma da política externa brasileira para o BRICS a partir do governo Dilma; 2) inferir as principais perspectivas da mudança de paradigma brasileiro para o BRICS. O que se pôde perceber é que diversas foram as causas de mudança da política externa para o BRICS, tanto em função de elementos relacionados ao cenário doméstico, quanto em função de elementos ligados ao sistema internacional. Tais causas foram suficientemente

mencionadas, mas resumindo rapidamente são: durante os governos Dilma, a crise política e doméstica, a rejeição de setores dominantes da burguesia e das classes burocráticas, a baixa diplomacia presidencial, o fim do *boom* das *commodities* e a retomada do crescimento das grandes potências, a Primavera Árabe, a conturbada relação com os EUA e o *impeachment*; durante o governo Temer, a manutenção da crise política e dos efeitos da crise econômica, a baixa aceitação popular, as intenções governamentais de reformular os pilares da política externa, o protecionismo de Donald Trump e o receio dos membros do BRICS em relação à legitimidade do presidente brasileiro.

O que resta comentar são as expectativas que cercam o futuro do BRICS frente a essa mudança de paradigma e a eleição de Bolsonaro como presidente, respondendo, assim, ao segundo objetivo específico.

Como se buscou explicitar, as perspectivas de futuro do BRICS são incertas. Desde que Temer assumiu a presidência, diversas foram as tensões que se desenvolveram entre os membros do agrupamento e entre a opinião internacional a respeito da possibilidade de maturação para conquista de novos níveis de cooperação, bem como a respeito da capacidade brasileira de recuperar-se da crise econômica interna de modo a retomar o *status* internacional ativo e promissor que o era digno nos primeiros anos do século XXI.

Com a chegada de Jair Bolsonaro à presidência, as dúvidas que giram em torno da participação brasileira no grupo somente se acirraram. Em diversas oportunidades, o presidente e seu ministro das Relações Exteriores deram indícios de que a participação em fóruns multilaterais, bem como a relação com países em desenvolvimento e emergentes não seria uma prioridade em face do alinhamento com os Estados Unidos. Nesse sentido, o BRICS, criado como um fórum político e econômico com o objetivo de contornar a prevalência das grandes potências no sistema internacional, iria contra esse princípio básico da nova política externa, principalmente ao se considerar a composição do agrupamento, que congrega China e Rússia, grandes alvos da rivalidade norte-americana.

No momento em que esta monografia é escrita, o presidente ainda não deu acenos concretos ao BRICS. Suas ações de política externa giraram em torno do alinhamento com os EUA, seja em sua visita à Israel, nos primeiros dias de abril de 2019, seja com o encontro com o presidente Trump em março do mesmo ano. Todavia, como o Brasil possui a sediará os encontros do agrupamento este ano, espera-se que certa relevância seja concedida a ele, o fazendo prioridade nos assuntos relacionados a política externa. Portanto, somente o futuro poderá confirmar qual expectativa mostrar-se-á verídica: se aquela que considera que o

agrupamento será relegado a segundo plano na política externa ou desmontado; ou aquela que considera que o presidente irá recuar em suas ações polêmicas em face do que as possibilidades que a cooperação com o grupo podem representar para a inserção internacional do Brasil.

De qualquer forma, é possível dizer que o tempo em que o BRICS era utilizado para fortalecer a posição brasileira em fóruns multilaterais, como representante dos países em desenvolvimento, e para contestar a governança global ficou no passado, o que se pode esperar é a manutenção de certa cooperação em prol do viés comercial.

REFERÊNCIAS

AFP. **Os BRICS se unem contra guerra comercial de Trump**. Exame, 25 jul. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/os-brics-se-unem-contr-guerra-comercial-de-trump/>. Acesso em 10 abr. 2019.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil teve o menor crescimento econômico entre países do BRICS**. São Paulo: São Paulo, 2012. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2012/06/1098910-brasil-teve-o-menor-crescimento-economico-entre-paises-do-brics.shtml?mobile>. Acesso em 06 jan. 2019.

AGÊNCIA BRASIL. 2018a. **Veja fatos que marcaram os dois anos de governo Temer**. Brasília: Agência Brasil, 15 mai. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-05/veja-fatos-que-marcaram-os-dois-anos-do-governo-temer>. Acesso em 06 abr. 2019.

AGÊNCIA BRASIL. 2018b. **Comércio do Brasil com Brics avança, mas objetivos mudaram**. Agência Brasil, 26 jul. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/comercio-do-brasil-com-brics-avanca-mas-objetivos-mudaram/>. Acesso em 03 abr. 2019.

AMADEO, Kimberly. Bretton Woods System and 1944 Agreement. **The balance**, 2018. Disponível em: <https://www.thebalance.com/bretton-woods-system-and-1944-agreement-3306133>. Acesso em 16 nov. 2018.

AMORIM, Celso. **Os BRICS e a reorganização do mundo**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0806200807.htm>. Acesso em 23 mar. 2019.

AMORIM, Paulo Henrique. **Merkel não quer saber de Temer!** Conversa Afiada, 10 jun. 2017. Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/mundo/merkel-nao-quer-saber-do-temer>. Acesso em 02 abr. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxa Selic**. Banco do Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso em 02 abr. 2019.

BARBOSA, Nelson. **Juros pagos pelo setor público: o total caiu em proporção do PIB, mas os pagamentos reais continuaram a subir em 2017**. FGV, 05 fev. 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/juros-pagos-pelo-setor-publico-o-total-caiu-em-proporcao-do-pib-mas-os-pagamentos-reais>. Acesso em 06 abr. 2019.

BARRUCHO, Luis. Qual é a relevância dos Brics - e quais são seus desafios para o futuro. **BBC News Brasil**, China, 3 set. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41115877>. Acesso em 27 nov. 2018.

BAUMANN, Renato et al. **Brics: estudos e documentos**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2015.

BBC NEWS. **A quick guide to the US-China trade war**. BBC NEWS, 5 apr. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-45899310>. Acesso em 08 abr. 2019.

BENITES, Afonso. **Entenda a nova proposta de reforma da Previdência de Temer**. Brasília: El País Brasil, 28 nov. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/23/politica/1511462959_394417.html. Acesso em 03 abr. 2019.

BLAVOUKOS, Spyros, BOURANTONIS, Dimitris. Identifying parameters of foreign policy change: An eclectic approach. **Cooperation and Conflict**. v. 49 n.4, p. 483-500, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010836713517568>. Acesso em 18 dez. 2018.

BLUME, Bruno André. **Como funciona o Teto de Gastos Públicos?** Politize, 12 mai. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/teto-de-gastos-publicos-infografico/>. Acesso em 06 abr. 2019.

BOMFIM, Mariana. **Crise Mundial faz 10 anos**. São Paulo: UOL, 15 set. 2018. Disponível em: <https://www.uol/economia/especiais/10-anos-da-crise-financeira-mundial-brasil-.htm>. Acesso em 23 mar. 2019.

BRAGA, Joyce Gracielle de Sousa. **Dilma Rousseff e a Política Externa Brasileira: Diplomacia Presidencial na UNASUL e no BRICS**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20974/1/DilmaRousseffPolitica.pdf>. Acesso em 30 jan. 2019.

BRASIL. **Em reunião, Brasil reforça suspensão da Venezuela do Mercosul**. Governo do Brasil, 09 ago. 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2017/08/em-reuniao-brasil-reforca-suspensao-da-venezuela-do-mercosul>. Acesso em 12 abr. 2019.

BRASIL. **Viagens Internacionais – 1º mandato**. Biblioteca da Presidência da República. 2019. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato>. Acesso em 5 mar. 2019.

BREMER, Ian. **The last BRIC standing**. Fortune, 28 dec. 2015. Disponível em: <http://fortune.com/2015/12/28/bric-countries-india-narendra-modi/>. Acesso em 10 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Modelos de Estado Desenvolvimentista. São Paulo: **Textos para Discussão da Faculdade de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas**, fev. 2016. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf>. Acesso em 30 jan. 2019.

BRICS POLICY CENTER. As Mudanças na Política Externa do Governo Dilma e a “Multipolaridade Benigna”. Brics Policy Center/Brics Monitor, maio 2011.

BRICS. **Third Summit: Sanya Declaration and Action Plan**. Sanya, 2011. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/67-third-summit>. Acesso em 06 jan. 2011.

_____. **VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza – 15 de julho de 2014**. Fortaleza, 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>. Acesso em 06 jan. 2019.

_____. **V Cúpula: Declaração e Plano de Ação de eThekwini**. Durban, 2013. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/77-quinta-declaracao-conjunta>. Acesso em 06 jan. 2019.

_____. **VII Cúpula do BRICS – Declaração de Ufá** – Ufá, Rússia, 9 de julho de 2015. Ufá, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10465-vii-cupula-do-brics-declaracao-de-ufa-ufa-russia-9-de-julho-de-2015>. Acesso em 10 mar. 2019.

CALEIRO, João Pedro. **Brasil pode ser um dos mais afetados pela guerra do aço de Trump**. Exame, 2 mar. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/brasil-pode-ser-um-dos-mais-afetados-pela-guerra-do-aco-de-trump/>. Acesso em 8 abr. 2019.

CARLSNAES, Walter. On analysing the dynamics of foreign policy change: a critique and reconceptualization. **Cooperation and Conflict**. v. 28, n. 5, p. 5-30, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010836793028001001>. Acesso em 19 dez. 2018.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf. Acesso em 28 out. 2018.

CELSO, Amorim. Os BRICS e a Reorganização do Mundo. Folha de São Paulo. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0806200807.htm>. Acesso em 3 out. 2018.

_____, Amorim. Uma Visão Brasileira do Panorama Estratégico Global. **Contexto Internacional**, v. 33, n.2, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a01v33n2.pdf>. Acesso em 11 nov. 2018.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 5a ed. Brasília: UnB, 2015.

_____; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Rev. Bras. Polít. Int.** 57 (2): 133- 151, 2014.

CESPE. **Edital nº 1, de 3 de junho de 2016, Concurso de admissão à carreira de diplomata**. Disponível em:

http://www.cespe.unb.br/concursos/IRBR_16_DIPLOMACIA/arquivos/EDITAL_DE_ABT_N__1__IRBR_2016.PDF. Acesso em 29 mar. 2019.

COCKBURN, Patrick. **A Primavera Árabe, cinco anos depois**. Página/12. 2015. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/550800-a-primavera-arabe-cinco-anos-depois>. Acesso em 23 mar. 2019.

CONNOLLY, Kevin. **Primavera Árabe: Dez consequências que ninguém conseguiu prever**. BBC News Brasil. 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131213_primavera_arabe_10consequencias_dg. Acesso em 03 mar 2019.

CORNETET, João Marcelo Conte. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Revista Conjuntura Austral**. 24 (5): 111-150, 2014.

_____. **As Políticas Externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff: uma Análise Comparativa**. 2014. 53 f. Tese (mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/129994/000969024.pdf?sequence=1>.

COSTA, Sylvio. **O presidencialismo de coalizão**. Congresso em Foco, 2013. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/o-presidencialismo-de-coalizao/>. Acesso em 11 nov. 2018.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial: história e crítica**. 2ª edição. Brasília: FUNAG, 2017. 641p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/diplomacia-presidencial.pdf>. Acesso em 28 jan. 2019.

DESAI, Radhika. The west must wake up to the growing power of the Brics. **The Guardian**. 2012. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/apr/02/west-power-brics-world-bank>. Acesso em 06 jan. 2019.

DICIONÁRIO FINANCEIRO. **O que é especulação financeira?** Dicionário financeiro, 2019. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/especulacao-financiera/>. Acesso em 10 abr. 2019.

DILMA está na Austrália para o encontro dos líderes do G20. **Jornal Nacional**, 14 nov. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/11/dilma-esta-na-australia-para-o-encontro-dos-lideres-do-g20.html>. Acesso em 06 jan. 2019.

FERNANDES, Ivan. F. De Almeida Lopes; CARDOSO, Luis F. De Paiva Barato. A política externa brasileira e o Grupo dos BRICS. **Leviathan Cadernos de Pesquisa Política**, n. 11, p. 121–144, 2015.

FERNANDES, Talita, PESSOA, Gabriela Sá. **Embaixador Ernesto Araújo será ministro das Relações Exteriores de Bolsonaro**. Folha de São Paulo, 14 nov. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/embaixador-ernesto-araujo-sera-ministro-das-relacoes-exteriores-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em 27 abr. 2019.

FGV, **Banco do BRICS nasce com desafio de apoiar desenvolvimento de países do bloco**. 2015. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/banco-brics-nasce-desafio-apoiar-desenvolvimento-paises-bloco>. Acesso em 11 nov. 2018.

FIGUEIRA, Ariane. Introdução à Análise de Política Externa. São Paulo: Saraiva, 2011.

FLEMES, Daniel; SARAIVA, Miriam Gomes. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 214–232, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400312>. Acesso em 2 de setembro de 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Após reprovação recorde, Temer encerra governo com rejeição em queda, mostra Datafolha**. São Paulo: Folha de São Paulo, 27 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/apos-reprovacao-recorde-temer-encerra-governo-com-rejeicao-em-queda.shtml>. Acesso em 06 abr. 2019.

FONSECA JR, Gelson. BRICS: notas e questões. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2Rk4yjN>. Acesso em 21 out. 2018.

FRABASILE, Daniela. **O poder dos BRICS: conheça os países que formam o grupo.** Época Negócios, 04 set. 2017. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2017/09/o-poder-dos-brics-conheca-os-paises-que-formam-o-grupo.html>. Acesso em 20 abr. 2019.

FRAZÃO, Felipe. **Com foco em infraestrutura, banco dos Brics vai abrir escritório em São Paulo.** O Estado de São Paulo, 26 jul. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-foco-em-infraestrutura-banco-dos-brics-vai-abrir-escritorio-em-sao-paulo,70002417138>. Acesso em 10 abr. 2019.

FUNAG. **Ministros das Relações Exteriores.** Fundação Alexandre Gusmão, 2019. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em: 18 jun. 2019.

GENTIL, Denise, HERMAN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma: ortodoxia e retrocesso. Campinas: **Economia e Sociedade**, 2017. v. 26, n. 3. p. 793-816. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v26n3/1982-3533-ecos-26-03-793.pdf>. Acesso em 30 jan. 2019.

GHANI, Alan. **Especial: Resumão completo sobre a Operação “Lava Jato” e o “Petrolão”.** Infomoney, 03 mar. 2016. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/blogs/economia-e-politica/economia-e-politica-direto-ao-ponto/post/4677218/especial-resumao-completo-sobre-operacao-lava-jato-petrolao>. Acesso em 06 abr. 2019.

GOLDMAN SACHS. Who we are. 2018. Disponível em: <https://www.goldmansachs.com/who-we-are/at-a-glance/index.html>. Acesso em 16 nov. 2018.

GONÇALVES, Williams. Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano de, PEDONE, Luiz, RODRIGUES, Thiago M., ALVEZ, Vagner C. A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. 1ª ed. p. 11-32.

GRANER, Fábio. **Temer: Competitividade depende de maior abertura a investimentos**. Valor, jul. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5688963/temer-competitividade-depende-de-maior-abertura-investimentos>. Acesso em 11 nov. 2018.

GUALTIERI, Thomas. Crise questiona a posição dos BRICS como potência emergente. **El País Brasil**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/20/internacional/1471689474_658507.html. Acesso em 23 mar. 2019.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 455 p.

GUSTAVSSON, Jakob. How should we study foreign policy change? **Cooperation and Conflict**. v.34 n. 1. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00108369921961780>. Acesso em 18 dez. 2018.

G1. **Em reunião dos Brics, Dilma defende 'combate sem trégua ao terrorismo'**. G1, 12 nov. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/11/dilma-se-reune-com-chefes-de-estado-do-brics-durante-cupula-do-g20.html>. Acesso em 23 mar. 2019.

__. **Trump anuncia saída dos EUA do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas**. 2017. G1, 01 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/trump-anuncia-saida-dos-eua-do-acordo-de-paris-sobre-mudancas-climaticas.ghtml>. Acesso em 27 abr. 2019.

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, 34, n. 1, mar. 1990. 3-21.

IDOETA, Paulo Adamo. **O que a economia diz sobre o primeiro ano de governo Temer**. São Paulo: BBC Brasil, 11 mai. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39813073>. Acesso em 06 abr. 2019.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **GDP, current prices**. Data Mapper. October 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2y7K6uq>. Acesso em 21 out. 2018.

ITAMARATY. **O novo Banco de Desenvolvimento do BRICS**. 2018a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/118-ndb>. Acesso em 11 nov. 2018.

_____. **BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.** 2018b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>. Acesso em 06 jan. 2019.

_____. **IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul.** 2018c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>. Acesso em 20 jan. 2019.

_____. **Viagens do Presidente da República.** 2018d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/viagens-do-presidente-da-republica?start=240>. Acesso em 03 mar. 2019.

JESUS, Diego Santos Vieira De. O Brasil no BRICS, segundo a Folha de S. Paulo e O Globo (2011-2013). **Aurora: revista de arte, mídia e política**, v. 7, n. 20, p. 51–81, set. 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/aurora/article/view/20053>. Acesso em 2 de setembro de 2018.

_____, Diego Santos Vieira de. The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff. **Journal of International Relations and Foreign Policy**, v. 2, n.1, 2014, p. 19-42. Disponível em: http://jirfp.com/journals/jirfp/Vol_2_No_1_March_2014/2.pdf. Acesso em 11 nov. 2018.

LAPORTA, Taís, GOMES, Helton Simões. **Entenda a ‘guerra comercial’ entre EUA e China e como ela pode afetar a economia mundial.** G1, 10 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/entenda-a-guerra-comercial-entre-eua-e-china-e-como-ela-pode-afetar-a-economia-mundial.ghtml>. Acesso em 08 abr. 2019.

LEITE, Alexandre C. Cunha; SOUSA, Melissa R. Granjero De. A Política Externa Brasileira diante das Perspectivas e Desafios dos BRICS. **Revista de Estudos Internacionais**, 2. v. 5, p. 40–52, 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel Ricardo. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp. 175-186.

MAGALHÃES, Guilherme, BUARQUE, Daniel. **Queda em ranking expõe falta de prestígio da política externa brasileira**. São Paulo: Folha de São Paulo, 23 jul. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/07/1903635-queda-em-ranking-expoe-falta-de-prestigio-da-politica-externa-brasileira.shtml>. Acesso em 30 mar. 2019.

MARQUES, Marina. **Temer has weakened Brazil's role in BRICS**. Plataforma Media, 30 jul. 2018. Disponível em: <https://www.plataformamedia.com/en-uk/news/economy/interior/temer-has-weakened-brazils-role-in-brics-9651299.html>. Acesso em 03 abr. 2019.

MELLO, Guilherme, ROSSI, Pedro. Do Industrialismo à Austeridade: a Política Macro dos Governos Dilma. Campinas: **Textos para Discussão**, Unicamp. Jun. 2017. n. 309. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3538&tp=a. Acesso em 10 mar. 2019.

MELLO, Patrícia Campos. **Temer reviveu Itamaraty após apagão diplomático de Dilma**. São Paulo: Folha de São Paulo, 26 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/temer-reviveu-itamaraty-apos-apagao-diplomatico-de-dilma.shtml>. Acesso em 29 mar. 2019.

MILNER, Brian, YORK, Geoffrey. **The Crumbling BRICS**. Canada: The Globe and Mail, 12 nov. 2017. Disponível em: <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/international-business/why-the-brics-failed-to-meet-lofty-expectations/article29652151/>. Acesso em 10 mar. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Entenda o Caso**. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 2 de mar. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Acordo de Paris**. 2019. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em 27 abr. 2019.

MORI, Letícia. Em fim de governo, Temer tem dificuldades em usar BRICS para melhorar imagem. **BBC News Brasil**. 27 jul. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44978742>. Acesso em 28 out. 2018.

NENAKHOVA, Ekaterina. **BRICS e a 4ª Revolução Industrial**. Sputnik Brasil, 25 jul. 2018. Disponível em: <https://www.brasil247.com/pt/247/mundo/363001/BRICS-e-a-4%C2%AA-revolu%C3%A7%C3%A3o-industrial.htm>. Acesso em 09 abr. 2019.

NETTO, Andrei. **Dilma defende reforço do Brics frente à 'crise internacional'**. O Estado de São Paulo. 09 jul. 2015. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-defende-reforco-do-brics-frente-a-crise-internacional,1722066>. Acesso em 23 mar. 2019.

NUNES, Raul Cavedon; RODRIGUEZ, Vitória Gonzalez. A política externa brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica. **Boletim de Conjuntura Nerint**. Porto Alegre, v.1, n.4, 2017, p. 30-39. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2017/03/POR-Nunes-Rodriguez.pdf>. Acesso em 11 nov. 2018.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Greve dos Caminhoneiros: entenda o movimento que parou o Brasil**. São Paulo: O Estado de São Paulo, 22 mai. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,perguntas-e-respostas-sobre-a-greve-dos-caminhoneiros,70002319904>. Acesso em 06 abr. 2019.

OLIVEIRA, Fabiana de; PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos Antônio Fávaro. Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise sobre a política externa brasileira. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 5, n. 9, 2018. Disponível em: <https://reb.universia.net/article/download/3450/2522>. Acesso em 09 nov. 2018.

OLIVEIRA, Kelly, VILELA, Pedro Rafael, MÁXIMO, Wellton. **Crise de 2008 resultou em desindustrialização e crise fiscal no Brasil**. Agência Brasil. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-09/crise-de-2008-resultou-em-desindustrializacao-e-crise-fiscal-no-brasil>. Acesso em 23 mar. 2019.

OLIVEIRA, Leandro. Ganhos de Escala – descubra como aumentar a produtividade e lucros de sua empresa. **Capital Social**. 18 jul. 2017. Disponível em: <https://capitalsocial.cnt.br/ganhos-de-escala/>. Acesso em 30 jan. 2019.

O'NEILL, Jim. **South Africa as a BRIC?**. **Investment Week**. London, 6 jan. 2011. Disponível em: <https://www.investmentweek.co.uk/investment-week/opinion/1935362/jim-oneill-south-africa-bric>. Acesso em 06 dez. 2018.

ORTIZ, Fabíola. **Brasil perde em inovação e não cresce como outros BRICS, diz economista**. UOL. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2012/05/14/brasil-perde-em-inovacao-e-nao-cresce-como-outros-brics-diz-economista.htm>. Acesso em 06 jan. 2019.

PATRIOTA, Antonio. **Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU – Nova York, 21 de fevereiro de 2012**. Nova Iorque, 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-protoger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>. Acesso em 20 jun. 2019.

PAPE, Robert A. Soft Balancing against the United States. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 7-45, 2005. Disponível em: <https://www.mitpressjournals.org/doi/10.1162/0162288054894607>. Acesso em 06 nov. 2018.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v.3 n. 6. 2014. p. 11-36. Disponível em: http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/06/051_As.rela%C3%A7%C3%B5es.bilaterais.brasil.estados.unidos_Cristina.Pecequilo.pdf. Acesso em 03 mar. 2019.

PENNAFORTE, Charles. A Política Externa Brasileira Pós-*Impeachment*: Mudança ou Estagnação? In: CONGRESSO INTERNACIONAL FOMERCO, XVI, 2017, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2017, p. 1-12. Disponível em: http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1503771154_ARQUIVO_FOMERCO.pdf. Acesso em 06 abr. 2019.

PEREIRA, Rafael A. Anicio, MILAN, Marcelo, HAFFNER, Jacqueline A. A Cooperação entre Países dos BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento. In: CONGRESSO IFBAE, 8º, 2015, Gramado. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nebrics/wp-content/uploads/2014/12/Coopera%C3%A7%C3%A3o-entre-Pa%C3%ADses-dos-BRICS-e-o-Novo-Banco-de-Desenvolvimento-.pdf>. Acesso em 06 jan. 2019.

PFEIFER, Alberto. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1032-Brasil_os_BRICS_e_a_agenda_internacional_O.pdf. Acesso em 21 out. 2018.

PRAGMATISMO POLÍTICO. **O isolamento de Michel Temer no encontro dos BRICS**. Pragmatismo Político, 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2016/10/michel-temer-provoca-vergonha-alheia-em-reuniao-dos-brics.html>. Acesso em 06 abr. 2019.

PTI. **China moots BRICS Plus; rules out military alliance**. Times India, 12 jul. 2018. Disponível em: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/china-moots-brics-plus-rules-out-military-alliance/articleshow/59236309.cms>. Acesso em 09 abr. 2019.

RAPOZA, Kenneth. **Face it, China totally owns the BRICS**. Forbes, 01 set. 2019. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2017/09/01/china-owns-the-brics/#1704826178f0>. Acesso em 27 abr. 2019.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. BRICS: Surgimento e Evolução. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1032-Brasil_os_BRICS_e_a_agenda_internacional_O.pdf. Acesso em 21 out. 2018.

RESPONSABILIDADE ao proteger. In: WIKIMEDIA FOUNDATION. **Wikipédia: a enciclopédia livre**, 20 ago. 2017. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Responsabilidade_ao_proteger. Acesso em 30 jan. 2019.

REZENDE, Lucas Pereira. **O dissenso de Washington e a Política Externa de Temer e Serra**. Carta Capital, 08 set. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/o-dissenso-de-washington-e-a-politica-externa-de-temer-e-serra/>. Acesso em 04 abr. 2019.

RIBEIRO, Jeferson. **Estudo de comissão do Senado aponta para corte das embaixadas**. O Globo. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/estudo-de-comissao-do-senado-aponta-para-corte-de-embaixadas-21013917>. Acesso em 23 mar. 2019.

RICARDO, Jonathan Guedes da Silva. O giro da economia nos governos Lula, Dilma e Temer: da euforia ao rombo nas contas públicas do Palácio do Planalto. Juiz de Fora: **Revista Estação Científica**, n. 19, p. 1-15, jan.- jun. 2018. Disponível em: <http://portal.estacio.br/media/3730423/o-giro-da-economia-nos-governos-lula-dilma-e-temer.pdf>. Acesso em 03 abr. 2019.

ROSA, Mayara Furlani. A Crise Política e Econômica no Brasil: Uma análise de Conjuntura sobre a Ótica do BRICS. Rio de Janeiro: **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 9 n.2. p. 1-16, 2016. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/28063/28063.PDF>. Acesso em 10 mar. 2019.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado**. Brasília, 28 ago. 2013. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado>. Acesso em 29 out. 2018.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 21 set. 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em 29 out. 2018.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 25 set. 2012. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff/discursos-discursos-da-presidenta-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff>

rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua. Acesso em 29 out. 2018.

RÔZIN, Igor. **Para analistas BRICS tem futuro nebuloso**. Gazeta Russa in Russia Beyond, 02 jun. 2017. Disponível em: https://br.rbth.com/brics/2017/06/01/para-analistas-brics-tem-futuro-nebuloso_774765. Acesso em 19 abr. 2019.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? **Relações Internacionais**, dez. 2014, p. 25-35. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf. Acesso em 11 nov. 2018

_____, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. Rio de Janeiro: **Mural Internacional**, 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/3883>. Acesso em 30 jan. 2019.

SENADO. **Os avanços e as crises do primeiro mandato de Dilma Rousseff**. 2015. Disponível em: <https://senado.jusbrasil.com.br/noticias/159682666/os-avancos-e-as-crises-do-primeiro-mandato-de-dilma-rousseff>. Acesso em 2 de março de 2019.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência Média Recém Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 2, p. 385-413, jul./dez. 1998. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Sennes_vol20n2.pdf. Acesso em 29 nov. 2018.

SERRA, José. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016**. Itamaraty, mai. 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 11 nov. 2018.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, vol. 37, n.1, 143-

SHARMA, Runir. **Broken Brics: why the rest stopped rising?** Foreign Affairs. 2012. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2012-10-22/broken-brics>. Acesso em 27 abr. 2019.

SPUTNIK BRASIL. **Trump assina ordem executiva formalizando retirada dos EUA do TPP.** Sputnik Brasil, 23 jan. 2017. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/mundo/201701237498991-trump-ttp/>. Acesso em 06 abr. 2019.

_____. 2018a. **Após dois anos, qual é o balanço do Governo Michel Temer.** Sputnik Brasil, 29 dez. 2018. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/brasil/2018122913016101-balanco-governo-michel-temer/>. Acesso em 06 abr. 2019.

_____. 2018b. **Qual é o futuro do BRICS na era Bolsonaro?** Sputnik News Brasil, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/brasil/2018121912942415-bolsonaro-brics-eua-israel/>. Acesso em 27 abr. 2019.

STUENKEL, Oliver. 2014a. **Brazilian foreign policy: Game over?** Post Western World. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2014/01/28/brazilian-foreignpolicy/>. Acesso em: 03 out. 2018.

_____. 2014b. **Is Brazil abandoning its global ambitions?** Post-Western World. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2014/02/15/brazilabandoning-ambitions/>. Acesso em: 03 out. 2018.

NSA DIZ QUE ESPIONAGEM FOI “DRAMATIZADA” PELA IMPRENSA. Terra, 2013. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/nsa-diz-que-espionagem-foi-dramatizada-pela-imprensa,325fa6dc1c551410VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>. Acesso em 03 mar 2019.

TEMER, Michel. **Palavras do senhor presidente da República, Michel Temer, em Sessão Plenária da VIII Cúpula do BRICS - Goa/Índia.** Goa, 16 out. 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michael-temer/discursos-do-presidente-da-republica/palavras-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-em-sessao-plenaria-da-viii-cupula-do-brics>. Acesso em 29 mar. 2019.

_____, Michel. **Discurso do senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião de líderes do BRICS - Hangzhou/China**. Hangzhou, 4 set. 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michael-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-de-lideres-do-brics-hangzhou-china>. Acesso em 29 mar. 2019.

TETT, Gillian. The story of the BRICS. In: **Financial Times**. 15 jan. 2010. Disponível em: <https://www.ft.com/content/112ca932-00ab-11df-ae8d-00144feabdc0>. Acesso em: 21 out. 2018.

THE WORLD BANK. **Brasil**. 2019. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/BR?locale=pt>. Acesso em 5 mar. 2019.

TOLEDO, Sara. **Cenário interno de incertezas fragiliza política externa brasileira**. São Paulo: Núcleo de Estudos e Análises Internacionais da UNESP, 17 jun. 2017. Disponível em: <https://neai-unesp.org/cenario-interno-de-incertezas-fragiliza-politica-externa-brasileira/>. Acesso em 04 abr. 2019.

UOL. **Bolsonaro pode usar parte da Reforma da Previdência de Temer; lembre como é**. São Paulo: UOL, 15 jan. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/01/15/bolsonaro-proposta-de-temer-aproveitar-relembre.htm>. Acesso em 06 abr. 2019.

VENTURINI, Lilian. **O que a agenda de viagens internacionais diz sobre o governo Temer**. Nexo Jornal, 19 jun. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/19/O-que-a-agenda-de-viagens-internacionais-diz-sobre-o-governo-Temer>. Acesso em 10 abr. 2019.

VIEIRA, Pedro Antonio; OURIQUES, Helton Ricardo. Brazil and the BRICS: the trap of short time. **Journal of World-System Research**, v. 22, n.2. p. 404-429. Disponível em: <http://jwsr.pitt.edu/ojs/index.php/jwsr/article/view/628>. Acesso em 27 nov. 2018.

VIZIA, Bruno de, COSTA, Gilberto. BRICS - O tempo do BRIC - Brasil, Rússia, Índia e China crescem mais que a média mundial e atraem investimentos externos. Brasília: **IPEA**, v. 7 n. 60, 2010. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1287:reportagens-materias&Itemid=39. Acesso em 28 mar. 2019.

XINHUA. **Full text of President Xi's speech at plenary session of BRICS Johannesburg Summit**. China Daily, 27 jul. 2018. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201807/27/WS5b5a7b59a31031a351e90826.html>. Acesso em 29 mar. 2019.

WESTMANN, Gustavo (org.). **Novos Olhares sobre a Política Externa Brasileira**. 1. ed. Contexto, 2017.

WRIGHT, Chris. **The death of BRICS**. Forbes, 2015. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/chriswright/2015/11/25/the-death-of-brics/#208ef84b78d7>. Acesso em 23 mar. 2019.

ZARPELON, Jennifer Tammy Gusso. A política externa no governo Temer: continuidade ou ruptura? In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, n. 4, 2018, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: UNILA, 2018, p. 1-20. Disponível em: https://www.seminario2018.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=421. Acesso em 29 mar. 2019.

ZEN, Sérgio de, CRESPOLINI, Mariane. **Protecionismo de Trump pode conter vantagem brasileira**. São Paulo: CEPEA, 24 fev. 2017. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opiniaoecepea/protecionismo-de-trump-pode-conter-vantagem-brasileira.aspx>. Acesso em 10 abr. 2019.

ZERO HORA. **Dilma: em meio à crise econômica global, papel dos Brics deve ser reforçado**. Porto Alegre: Zero Hora, 09 jul. 2015. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2015/07/dilma-em-meio-a-crise-economica-global-papel-dos-brics-deve-ser-reforcado-4798234.html>. Acesso em 23 mar. 2019.

_____. **De reformas a impopularidade: um balanço do governo Temer**. Porto Alegre: Zero Hora, 24 dez. 2018. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/12/de-reformas-a-impopularidade-um-balanco-do-governo-temer-cjq1iqjkm0n7z01rxmmez3muy.html>. Acesso em 06 abr. 2019.