

7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações
Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

12, 13 e 14 de dezembro de 2024 – Porto Alegre (RS)

Área Temática: Análise de Política Externa

**A “NOVA POLÍTICA EXTERNA” E O Esvaziamento da Autonomia
Brasileira: Inserção Internacional Durante o Governo Temer
(2016-2018)**

Yuri Bravo Coutinho

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Resumo expandido aceito

O presente estudo se debruça sobre a política externa do governo de Michel Temer (2016–2018), autodenominada “Nova Política Externa” (NPE), e abrange o período de maio de 2016 a dezembro de 2018. Esse recorte temporal delimita a destituição da presidenta Dilma Rousseff e a emergência do bloco de poder que respaldou a posse definitiva de seu vice, Michel Temer, em 31 de agosto de 2016.

Após uma década de governos sob comando de políticos do Partido dos Trabalhadores (PT), a diluição da autonomia consolidada durante os dois primeiros governos de Lula da Silva (2003-2010) foi perceptível em torno das transformações ocorridas no seio da matriz política brasileira. Para isso, a crescente polarização política, a retração nos níveis de crescimento econômico e casos de corrupção envolvendo agentes públicos deterioraram o prestígio alcançado pela política externa brasileira na região, nas coalizões e nos fóruns multilaterais (Silva, 2023).

A noção de matriz de política externa no Brasil diz respeito à articulação conjunta de vários elementos que definem padrões na inserção internacional (Sennes, 2003; Silva, 2008). Em decorrência disto, as interações entre Estado, sociedade doméstica e contexto internacional sustentam uma linha de política externa frente a determinada conjuntura, definindo continuidades e rupturas em relação ao acumulado histórico da diplomacia brasileira e mantendo a lógica da via diplomática como tradição do Estado entre as matrizes (Cheibub, 1985; Silva, 2004; Faria, 2012).

O primeiro sinal disruptivo em relação à matriz anterior foi a designação de José Serra para chefiar o Itamaraty. Em nove meses como ministro, Serra visou alterar os rumos da matriz política, de modo a resgatar valores e identidades que adequassem a diplomacia aos interesses da nova coalizão doméstica e o país frente às agendas do regime ocidental. No seu discurso de posse, as dez diretrizes anunciadas moldaram os contornos da NPE, alteradas sutilmente com intervenções da diplomacia presidencial e ganharam sequência com Aloysio Nunes nos dois últimos anos de gestão.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar os efeitos à autonomia brasileira por meio das transformações matriciais com o advento da NPE. Não consideramos uma concepção da autonomia, mas postulamos que ela aparece como objetivo final na política dos Estados periféricos. Isso implica dizer que os países autônomos são aqueles com condição de inserir, nas estruturas hegemônicas de poder, as demandas de grupos sociais, políticos e econômicos em prol da superação do seu status quo, que no caso do Brasil é a condição dependente.

Com efeito, a pesquisa é elaborada para responder quais os impactos da NPE sobre a autonomia como vetor da política externa brasileira? A questão central é norteada pela hipótese de que a Nova Política Externa integrou uma intersecção das matrizes políticas contemporâneas em um processo de esvaziamento da autonomia brasileira, corroborada pelas transformações em torno das diretrizes para atuação externa e das políticas no âmbito doméstico.

A metodologia possui caráter exploratório e abordagem qualitativa, partindo do aporte teórico-conceitual da Autonomia como conceito norteador das estratégias de política externa. Como método, empregamos um estudo de caso com procedimentos descritivo e interpretativo. Os instrumentos para coleta de dados são dois. O primeiro é a revisão bibliográfica, sobretudo acerca da construção da PEB em torno do vetor da autonomia, identidades e valores da diplomacia brasileira. O segundo é a análise documental, agrupando acordos, dados institucionais e pronunciamentos oficiais disponíveis nas bases digitais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e outros órgãos nacionais e internacionais.

As considerações parciais delineiam o esvaziamento da autonomia brasileira como um processo articulado pela reorientação da matriz política ainda no segundo governo Rousseff (2014-2016), ganhando contornos mais nítidos com o advento da NPE e o estabelecimento de novas prioridades nas agendas internacionais e domésticas. Na dimensão regional, o esvaziamento da práxis autônoma é observado pela flexibilização da integração regional, com a desestruturação da UNASUL e o foco do intercâmbio comercial na agenda do MERCOSUL, bem como a ausência de protagonismo brasileiro na crise venezuelana. Também, observamos o abandono da identidade emergente e periférica diante do processo de adesão à OCDE, priorizando o compromisso com a identidade ocidental brasileira, em favor das estruturas hegemônicas de poder.

Não obstante, o resguardo das agendas ambientais, democráticas e comerciais orbitou valores históricos da diplomacia brasileira, como o pragmatismo e o globalismo. Contudo, a atuação brasileira em torno das diretrizes da NPE diluiu o patrimônio diplomático da PEB, construído com a autonomia pela integração e pela diversificação durante os anos 2000 (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003; Vigevani; Cepaluni, 2007). Em última instância, as diretrizes da NPE representaram uma inflexão na matriz de política externa, reconfigurando a concepção de autonomia de acordo com as prioridades do novo bloco de poder.

1. Introdução

Este estudo se debruça sobre a política externa durante a gestão de Michel Temer na presidência (2016–2018). Autodenominada de “Nova Política Externa”, as linhas gerais de atuação caracterizaram inflexões na matriz política que consolidou o Brasil como protagonista da dinâmica internacional durante os anos 2000. No entanto, essa transformação da postura brasileira resultou de uma conjuntura restritiva externa e de um ambiente doméstico pressionado pelo cruzamento das crises política, social e econômica que se intensificava desde o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).

O conceito de matriz estabelece um recorte analítico de objetivos nacionais e leitura da dinâmica internacional, indo além da delimitação a partir de mandatos presidenciais e contribuindo para a análise baseada nas mudanças na condução das relações exteriores do País (Sennes, 2003). Assim, as matrizes de política externa no Brasil são conduzidas pela articulação conjunta de vários elementos que definem padrões e valores na inserção internacional do Estado que transcendem governos específicos (Silva, 2008).

Assim, os efeitos da crise doméstica e as transformações internacionais atingiram as bases do modelo neodesenvolvimentista e abriram caminho para a ascensão de grupos ortodoxos e conservadores insatisfeitos com o governo, corroborando ajustes na condução da política externa. Com efeito, após o *impeachment* de Dilma, os interesses do novo bloco no poder enfatizaram o aprofundamento do diálogo comercial com os países desenvolvidos, uma agenda técnica nas plataformas multilaterais e a proposta de “desideologizar” a política externa brasileira.

Na elaboração das diretrizes da NPE, ficou claro que o encontro da rearticulação das prioridades domésticas com as restrições externas pôs em xeque a autonomia brasileira como vetor matricial da política externa brasileira (Pinheiro; Lima, 2018). Isso porque a manutenção no perfil da política externa reduziu as capacidades do Estado brasileiro frente às dinâmicas de poder internacional.

Nesse sentido, desenhamos a pesquisa para responder quais os impactos das inflexões matriciais promovidas pela NPE na autonomia da política externa brasileira? A questão central é norteadada pela hipótese de que as inflexões matriciais, a partir das diretrizes da NPE, conduziram o esvaziamento da autonomia brasileira. O processo de esvaziamento iniciou-se durante o governo Rousseff e se deu com base em dois movimentos abrangentes: (i) o concerto ideológico, promovido pelo esgotamento do

Estado logístico¹ e a rearticulação regional em torno do regionalismo aberto, e (ii) o “desempenho de credibilidade” nas agendas e fóruns globais, reposicionando o Brasil como país atrativo financeiramente e democraticamente estável.

Com isso, nosso objetivo geral é interpretar a inserção internacional brasileira frente aos fatores que definem a condição de autonomia em um cenário de inflexão matricial. A metodologia utilizada deriva do método hipotético-dedutivo, possui caráter exploratório e emprega uma abordagem qualitativa. Os procedimentos empregados são de revisão bibliográfica – principalmente da literatura que trata do acumulado histórico da diplomacia brasileira e do entendimento da autonomia como vetor matricial do Estado brasileiro – e análise documental de discursos, notas oficiais e dados quantitativos disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), pelo repositório digital da Biblioteca da Presidência da República e por órgãos ministeriais e internacionais em que o Brasil esteve inserido durante o recorte temporal.

A estrutura do trabalho está dividida em cinco seções, considerando essa introdução como a primeira seção. A segunda seção explora a perspectiva teórica-conceitual da Autonomia como respaldo à análise de política externa brasileira, abordando seus principais desafios analíticos com relação às mudanças matriciais e as transformações da dinâmica internacional. Na terceira seção, descrevemos a importância histórica da diplomacia brasileira na concepção da autonomia entre as alterações matriciais. Na quarta seção, avaliamos as diretrizes da Nova Política Externa e as mudanças matriciais decorridas do seu exercício. Por último, a quinta seção apresenta algumas considerações finais sobre a pesquisa, objetivando responder à pergunta central.

2. Autonomia e desafios contemporâneos

A condição autônoma é um objetivo final da condução política do Estado nacional, está diretamente condicionada pelas relações hierárquicas de poder na estrutura internacional e abrange formas de manutenção conforme as transformações conjunturais. Isto é, os níveis de autonomia do Estado são naturalmente instáveis e, para preservá-los, os Estados visam atenuar a subordinação estrutural nas dimensões políticas, econômicas e sociais de modo a inserir suas próprias vontades e demandas

¹ O Estado logístico, segundo Amado Cervo, é um paradigma da política brasileira desenvolvido entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). O paradigma logístico articulou a inserção internacional do país como uma resposta à insustentabilidade socioeconômica decorrente do fracasso do modelo econômico neoliberal. Entre suas principais características, o Estado Logístico preconiza o fortalecimento das funções do Estado em torno da economia, transferindo responsabilidades empreendedoras à sociedade e inserindo-a na dinâmica internacional (Cervo, 2008).

na ordem global. Para tal, a política externa é calculada de acordo com três fatores abrangentes: a viabilidade nacional, a permissibilidade internacional e a agência individual do governo (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980; Pinheiro; Lima, 2018). Ou seja, uma posição autônoma na cena internacional se sustenta quando as capacidades domésticas encontram brechas de poder nas estruturas hegemônicas e o governo passa a exercer um comportamento ativo para melhorar seu status quo frente às condições histórico-estruturais.

A autonomia periférica aparece primeiramente como proposta de integração regional na América do Sul, tendo em vista ampliar o escopo do desenvolvimento nacional abarcando aspectos culturais, econômicos, sociais e políticos e respeitando contradições e interesses internos aos Estados (Jaguaribe, 1969). O compartilhamento desses aspectos com outros Estados com interesses similares reforça a posição autônoma do Estado frente ao regime normativo global, aumentando suas capacidades de tomada de decisão e influência sobre a dinâmica internacional.

Assim, os espaços de poder que detenham essas características precisamente servem não apenas para corroborar as capacidades de atuação autônoma do Estado periférico, mas também para reformar as normas e instituições globais que contêm uma função descritiva das vontades dos “repartidores” de poder do sistema (Puig, 1980), como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo.

Isso não significa que uma condição de autonomia prescreva o rompimento com as instituições, organismos e os Estados mais poderosos, mas aponta para a participação ativa e aproveitamento das agendas estabelecidas internacionalmente. Assim, os Estados periféricos aceitam as vontades dos poderes repartidores pela falta de capacidade em arcar com os custos de manutenção da ordem internacional, mas pressionam por mudanças que viabilizem maiores margens de manobra para a alteração do seu *status quo* (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980).

Por fim, a alteração do *status quo* representa que a autonomia é diretamente o oposto da condição de dependência. A maioria dos países que foram colonizados é dependente. Eles possuem soberania jurídica e contam com administração interna própria, mas dependem diretamente das preferências e decisões dos países autônomos ou mais poderosos. No entanto, a autonomia não é primordialmente um aspecto comportamental, mas é a busca por atenuação ou superação da dependência, e, portanto, não se estende como parâmetro comum a todos os Estados (Pinheiro; Lima, 2018).

Consideramos que as margens de autonomia podem ser ampliadas através da preservação de estruturas e relações que a possibilitem, como o processo de

integração regional institucionalizado, o refreamento da interdependência assimétrica – sobretudo com as parcerias estratégicas globais – e o protagonismo nas coalizões multilaterais. Nas transformações graduais da conjuntura pós-Guerra Fria, a ascensão dos poderes emergentes, as novas relações interimperiais entre os Estados Unidos (EUA) e a China – seguindo o termo de Jaguaribe (1979) – e o recrudescimento da desocidentalização colocam desafios à política externa em torno da autonomia.

Nesse cenário, a Cooperação Sul-Sul surge como contraposição do diálogo Norte-Sul, envolvendo a superação e construção de alternativas às problemáticas compartilhadas pelo Sul Global. Isto é, a consciência cooperativa entre os países periféricos do Sul Global aumentar o poder de negociação para resolver problemas comuns a partir de agendas no plano regional, inter-regional e multilateral, recaindo fortemente sobre o aspecto identitário na escolha e fortalecimento de opções, alianças e parcerias estratégicas para moldar a realidade internacional, como no caso dos BRICS (Lechini, 2009). As parcerias estratégicas detêm importância na política externa periférica e são um instrumento substancial à autonomia. Elas presumem interesses concretos com diversos sócios, avaliando uma rede de poder de barganha que permite a diversificação de experiências com base na mútua confiança bilateral e a percepção com maior clareza dos limites de atuação externa (Bernal-Meza, 2018).

Nas últimas três décadas, a geopolítica internacional testemunhou uma reorganização estrutural com base nas tendências multipolares agrupadas pelo fortalecimento dessas duas estratégias. Isso pode ser visto principalmente com a ascensão chinesa, a expansão da participação dos poderes emergentes na atividade econômica global e o descrédito das instituições remanescentes de Bretton Woods após a crise financeira de 2008. Em médio e longo prazo, resulta desse processo o fenômeno recente de “desocidentalização”, descrito como a gravitação de poder do Norte Global para os hemisférios Leste e Sul, provocando mudanças na lógica da matriz colonial de poder (Mignolo, 2021).

O avanço da globalização e da interdependência assimétrica integra esse processo recrudescendo o embate de projetos sobre a governança global e, mais a fundo, por espaços de influência por parte dos poderes “repartidores” (Russel, 2021). Essa dinâmica impõe novos desafios para a inserção internacional do Brasil pela identidade ocidental intrínseca à construção do Estado e sociedade brasileiros, e principalmente porque os EUA ainda representam um polo de afinidade ideológica e cognitiva à sociedade e as elites brasileiras. Ao mesmo tempo, o menor grau de rigidez e sistematização de poder e influência em relação à Guerra Fria permite que a distância entre os polos centrais de poder (Washington e Pequim) seja mais flexível e voltada para uma dimensão de princípios amplos e heterogêneos, como o embate

entre democracia liberal e autocracia, livre comércio e protecionismo, etc. As incertezas desse tipo, portanto, promovem uma brecha para margens de autonomia do Brasil que podem ser aproveitadas através da diplomacia pragmática e universalista.

3. Autonomia na matriz política brasileira

A diplomacia teve papel fundamental na formação heterogênea do Estado brasileiro, incorporando um comportamento oscilante na política exterior. A institucionalidade do MRE influenciou diretamente no processo de emancipação do Império português e na proclamação da República, representando as demandas das elites nacionais nas transformações internacionais que se desenhavam como oportunidades para a projeção brasileira durante o século XIX (Lafer, 2018).

O Itamaraty assume centralidade na política externa no período republicano, sobretudo na atuação do Barão do Rio Branco (1902-1912), forjando valores que consolidaram uma tradição pragmática e universalista na diplomacia brasileira até os dias atuais. A tradição diplomática brasileira tem como base evitar o alinhamento incondicional à potência hegemônica, estimular os valores nacionais acima das paixões partidárias e divisões internas, conduzir a atuação externa perante o relacionamento assimétrico com grandes poderes e as relações de relativa assimetria com os vizinhos (Ricupero, 2008).

Durante o século XX, a burocratização institucional e o relativo insulamento de outros ministérios fizeram com que as mudanças de interesses no âmbito da diplomacia ocorressem gradualmente entre os governos, mantendo a lógica da via diplomática como tradição do Estado entre as matrizes políticas (Cheibub, 1985; Faria, 2012). Por outro lado, a influência das disputas internas no seio do governo e dos estímulos externos produziram frequentes inflexões na matriz de política externa, dificultando um projeto nacional de longo prazo (Sennes, 2003).

Em certa medida, as estratégias na inserção internacional brasileira seguiram um padrão de continuidade em torno dos valores pragmáticos, evitando um alinhamento irrestrito com o polo de poder hegemônico. Dessa maneira, a margem de autonomia esteve historicamente relacionada aos valores consolidados pela cultura diplomática brasileira e balizada pelos interesses do bloco no poder (Silva, 1995). Não obstante, as mudanças matriciais operam na manutenção do acumulado histórico da diplomacia, definindo pontos de continuidade ou ruptura nas diretrizes da política externa (Silva, 2004).

Dada as elevadas capacidades do Brasil e sua posição geopolítica, a leitura das situações externas permitiu mais ou menos estratégias que corroborassem a

autonomia na inserção internacional brasileira. As diretrizes que deram conta das relações exteriores acompanharam, sobretudo, as mudanças conjunturais tocantes ao modelo de desenvolvimento econômico, à emergência de uma coalizão de poder na elite nacional e ao equilíbrio de poder na dinâmica internacional.

A autonomia aparece como vetor da política externa brasileira desde o processo de industrialização, colocando o interesse nacional a trabalho da superação da dependência estrutural (Spektor, 2015). Por isso, a autonomia está intrínseca ao desenvolvimento das capacidades do Estado nas relações capitalistas, e as transformações matriciais geralmente respondem às transformações de poder na economia global, servindo de manobra para elites que têm como objetivo administrar a inserção do Estado no processo de globalização.

Com as inflexões matriciais na política, a autonomia brasileira foi incorporando diversas concepções que manifestaram preferências políticas e ideológicas do bloco no poder e o pano de fundo da economia política internacional: a industrialização nascente durante a década de 1930, o projeto desenvolvimentista durante a Guerra Fria, o paradigma liberal com a emergência dos “novos temas” na década de 1990 e a guinada progressista acompanhada pela ascensão da China no início do século XXI.

Em todos os recortes, o contexto internacional sofreu grandes transformações e houveram profundas reformas no quadro institucional e econômico brasileiro. Nesses contextos, a agência individual do Executivo foi preponderante na projeção internacional e na ampliação das margens de autonomia frente às incertezas globais (Pinheiro; Lima, 2018). A “autonomia na dependência” foi a diretriz central na condução da política externa de barganhas durante grande parte da Era Vargas (Moura, 1980). A “autonomia pela integração” buscou margens de manobra apostando na credibilidade com os EUA (potência vencedora da Guerra Fria) e na participação transformadora nos regimes internacionais (Lampreia, 1998; Saraiva, 2010). A “autonomia pela diversificação” produziu um salto qualitativo nas margens de autonomia com a consolidação do Estado logístico e uma ênfase no multilateralismo crítico sustentado por alianças estratégicas no Sul Global, pela convergência seletiva na dimensão global e o interesse pela liderança regional (Vigevani; Cepaluni, 2007; Silva, 2013). Por outro lado, o Brasil não deixou de envolver-se de maneira responsável com as agendas globais, mas articulando as demandas emergentes na interação com as parcerias tradicionais, o que permitiu a reconstrução da diplomacia universalista (Silva, 2015).

Com efeito, o período subsequente à autonomia pela diversificação foi acompanhado pela crise do Estado logístico e também pelo processo conjuntural de “desocidentalização” dos centros de poder globais. Esses termos impuseram novos

desafios para a autonomia na política externa, desencadeando novas inflexões na matriz política.

4. A Nova Política Externa

As origens da inflexão matricial durante o governo Temer remontam ao conjunto de crises brasileiras entre as Jornadas de Junho de 2013, a crise da Nova Matriz Econômica (NME) e a deflagração da Operação Lava Jato em 2014.

Os escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos, a baixa performance da economia e a alta taxa de rejeição do governo desmantelaram a base governista de Dilma Rousseff e abriram caminho para a articulação de uma agenda transformadora por parte das elites da burguesia e da oposição. Esse movimento ganhou contornos claros com a divulgação do portfólio “Uma Ponte Para o Futuro” em outubro de 2015, apresentando diretrizes de um projeto nacional decorrente do eventual *impeachment* de Dilma Rousseff (Branco, 2016).

Decorrente desse processo, as movimentações da nova coalizão de poder visaram atenuar o déficit do orçamento público com a proposta de contornar a crise econômica em torno da “democracia da eficiência” (Brasil, 2016a). Para isso, o Poder Executivo coordenou com o Legislativo e as instituições privadas a “reconstitucionalização do país” visando estabilizar o ambiente político (Brasil, 2016b). A gestão de Temer alinhou expectativas do mercado financeiro internacional, a burguesia liberal e setores conservadores do governo no intuito de resgatar a credibilidade externa. Dessa forma, o curto período foi marcado pelo consenso entre as elites econômicas e políticas no conjunto das contrarreformas², viabilizando a ampla abertura do mercado nacional, enxugamento do aparato público e restrição orçamentária política macroeconômica. com as políticas de cunho social.

Na política externa, a primeira inflexão matricial foi a designação de José Serra para chefiar o Itamaraty. Serra foi um dos fundadores do PSDB, partido pelo qual também concorreu como candidato à presidência contra Lula em 2002 e contra Dilma em 2010. Em nove meses como ministro, Serra visou alterar os rumos da matriz política, de modo a resgatar valores e identidades que adequassem a diplomacia aos interesses da nova coalizão doméstica e o país frente às agendas do regime ocidental. No seu discurso de posse como ministro, foram anunciadas dez diretrizes³ que

² Ganham destaque as reformas do orçamento federal (PEC 241/2016), do sistema educacional (Lei 13.415/2017) e da legislação trabalhista (Leis 13.429/2017 e 13.467/2017)

³ Embora o Ministro Serra tenha listado dez diretrizes para ação do Itamaraty, uma décima-primeira diretriz aparece de maneira extraoficial, direcionando-a ao papel dos outros ministérios em colaborar na segurança das fronteiras nacionais e o combate ao tráfico internacional (Serra, 2016).

moldaram os contornos da NPE, as quais tiveram importantes intervenções da diplomacia presidencial e ganharam sequência com outro ministro filiado ao PSDB, Aloysio Nunes Ferreira, nos dois últimos anos de gestão (2017 e 2018).

A primeira diretriz determinou a diplomacia “a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior” (Serra, 2016, s/p). A segunda e a terceira diretrizes anunciaram o compromisso estratégico com os valores e normas do regime liberal-democrático, colocando como aspecto central da NPE a defesa da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável.

A quarta diretriz ressaltou a importância da Organização das Nações Unidas (ONU) e demais órgãos dos quais o Brasil é membro para mobilizar ações em favor da resolução pacífica dos conflitos internacionais e ações que estimulem o livre comércio mundial. Por sua vez, o descompasso comercial do Brasil e a necessidade de atração do capital estrangeiro ficaram por conta das diretrizes cinco, seis e dez, mencionando a importância regulatória da Organização Mundial do Comércio (OMC) e os benefícios do livre comércio. Para isso, o Itamaraty incorporou a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) no seu quadro institucional. Este foi um órgão empresarial que complementou a ação do Executivo na prestação de serviços, no impulso da cooperação técnica, atração de investimentos estrangeiros e abertura de novos mercados para a exportação brasileira.

A abertura de mercados e liberação do fluxo comercial caracterizou também o reajuste das relações estratégicas com a Argentina, repensando a atuação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o intercâmbio com países do Norte Global, conforme as diretrizes sete e oito. Por último, a diretriz nove apontou para uma percepção errática do pragmatismo brasileiro, na qual se planejou manter relações com a China, países africanos, o Oriente Médio e coalizões emergentes mediante uma “correção na estratégia Sul-Sul”, visando ampliar o intercâmbio comercial, técnico e de investimentos.

Contudo, Serra destacou eixos tradicionais da diplomacia brasileira, como o universalismo nas relações estrangeiras e a retórica pacifista. Em contrapartida, também anunciou mudanças na forma como o Brasil se relacionaria com o mundo, priorizando o intercâmbio comercial, a adesão aos regimes globais e a “desideologização” da política externa (Serra, 2016). Sobretudo nesse último ponto, a diplomacia presidencial de Temer exerceu um papel de contenção pragmática, favorecendo a “normalização” da política externa brasileira e evitando uma ruptura total com as linhas gerais da diplomacia do Itamaraty (Silva; Pérez, 2019; Casarões, 2021). Em consonância, o sucessor no cargo, Aloysio Nunes, empreendeu a política

externa como instrumento de restaurar a credibilidade internacional rumo à recuperação do crescimento econômico. Para isso, determinou maior engajamento do Brasil no mundo através do multilateralismo, da política universalista, da abertura negociada de mercados e da construção de regimes internacionais, sobretudo nas agendas ambiental e securitária (Ferreira, 2018).

Articulando as dimensões regional e global entre as diretrizes enunciadas por Serra, dois contornos sobressaíram no exercício da NPE (Moreira, 2020; Casarões, 2021). Em primeiro lugar, o aprofundamento da busca por investimentos e ampliação de acordos comerciais, sobretudo com países desenvolvidos (Canadá, Coreia do Sul e Singapura) e vizinhos (Colômbia, Chile e Guiana), além das tratativas de entrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a centralidade dos acordos do MERCOSUL com a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) e a União Europeia (UE). A promoção do aspecto comercial foi ao encontro da reestruturação institucional que colocou a Apex e a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) como protagonistas na política externa.

Em segundo lugar, a desideologização focou no distanciamento e crítica aos governos da Nicarágua e da Venezuela, demonstrando apreço às normativas democráticas e de direitos humanos em linha com a OEA. Também, o redirecionamento ideológico substituiu a benevolência com as práticas políticas provenientes da Maré Rosa⁴ em prol dos que faziam parte da Aliança do Pacífico, e o engajamento com os BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul) pela aproximação com os EUA, a Europa e o Japão.

A princípio, houve um isolamento do Brasil no entorno regional, quando o governo se distanciou do que considerava governos de esquerda, direcionando críticas ao modelo de integração entre os vizinhos e rebatendo as denúncias sobre a ilegitimidade do processo de *impeachment* (Svartman; Silva, 2016; Silva; Pérez, 2019). Nesse aspecto, foi primordial o distanciamento dos sócios “não tradicionais” como Bolívia, Cuba e Venezuela em prol das parcerias então consideradas tradicionais, como os EUA, Japão e a União Europeia. Considerando a correlação entre as duas diretrizes acima, foi possível a equidistância brasileira entre os EUA e a China, uma vez que esta teve preponderância na balança comercial brasileira durante as últimas

⁴ A Maré Rosa foi o fenômeno político e social que envolveu a ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul. Os principais governos da Maré Rosa foram o de Lula da Silva (Brasil), Hugo Chávez (Venezuela), Rafael Correa (Equador) e Evo Morales (Bolívia). Segundo Chodor (2015, cap. 6), o conjunto dos governos apresenta características heterogêneas, mas eles têm contornos em comum que sugerem uma política e identidade regionais críticas à ordem neoliberal, designando um papel proativo do Estado na economia global e a inclusão de atores sociais nos processos de integração regional. Nesse ínterim, se deu a criação de instituições e iniciativas que exploravam alternativas à ordem hegemônica e produzissem um salto qualitativo na autonomia em relação ao unilateralismo estadunidense, às instituições neoliberais e ao capital transnacional (Chodor, 2015, cap. 6).

duas décadas, além da manutenção da Cooperação Sul-Sul em favor da captação de sócios comerciais na Ásia e no continente africano (Casarões, 2021).

Temer buscou credibilidade externa para sustentar as contrarreformas domésticas, o ingresso na OCDE e credenciar o país para receber maior volume de investimentos. Assim, a ideia de um país responsável na área econômica foi sobreposta à de país emergente, e transbordou para a ressignificação das articulações regionais e multilaterais (Silva, 2019), o que Pecequillo (2021) classificou como o rompimento do “eixo cruzado” das relações internacionais do Brasil.

Os aspectos “novos” da NPE aprofundaram a retração da política externa brasileira em direção à desarticulação dos projetos progressistas. Segundo Miranda (2019), três aspectos coincidiram para essa inflexão: (i) a contradição nítida do movimento de despartidarização e desideologização da política externa, sendo que agentes políticos tradicionais do PSDB estiveram à frente do Itamaraty; (ii) embate com vizinhos emperrou a coesão e o diálogo regional, deflagrando a falta de prioridade atribuída à região; e (iii) a ênfase mercantil ignorou ou reduziu os aspectos sociais e culturais da regionalização.

Mais a fundo, a inflexão é tratada pelo desengajamento com as iniciativas regionais, a atenuação das negociações multilaterais em prol dos acordos bilaterais com parceiros desenvolvidos e a menor participação nas coalizões de geometria variável (Silva, 2022). O recuo do protagonismo regional foi exercido estrategicamente, de modo mais eloquente por Serra e continuado de modo menos efusivo por Nunes com o aumento das diretrizes pragmáticas nos bastidores do Itamaraty. No entanto, a diplomacia estratégica foi movida pela irracionalidade ideológica que afetou negativamente os interesses nacionais e a influência brasileira, sobretudo na ampliação do livre comércio com a Argentina, a atração da presença estrangeira na região e o insulamento da Venezuela (Silva, 2022).

Em vista disso, na prática sobressaíram as diretrizes tangentes ao comércio e à desideologização, refletindo diretamente sobre o processo de integração regional, no diálogo com as parcerias estratégicas e na postura brasileira ante os organismos e coalizões multilaterais.

No período em tela, a conjuntura regional foi marcada por três processos interligados: a paralisia da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a flexibilização institucional do MERCOSUL e a crise democrática na Venezuela. Sob a normativa democrática e de direitos humanos, as reuniões para discutir a crise se deram no âmbito da OEA e nos encontros bilaterais do Executivo brasileiro com países vizinhos. Na ata oficial da quinquagésima reunião do Conselho do MERCOSUL, em julho de 2017, os líderes criticaram a polarização política na

Venezuela e contestaram a legitimidade da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte que projetava uma votação indireta à presidência (MERCOSUL, 2017).

Em agosto, os chanceleres do MERCOSUL acionaram o Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático para suspender a Venezuela do bloco e, na mesma semana, o Brasil se somou à Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru para formalizar o Grupo de Lima. A partir da Declaração de Lima, os países da coalizão se reuniram para demonstrar solidariedade ao povo venezuelano, o compromisso com a restauração da democracia, das liberdades individuais e da paz social na Venezuela, entre outros (MRE, 2017a).

A flexibilização da agenda política, a suspensão da Venezuela e o Acordo de Facilitação de Investimentos Intra-MERCOSUL permitiram a retomada do regionalismo aberto no bloco, possibilitando ao Brasil negociar uma agenda de trabalho em comum com os países-membros, sobretudo a Argentina e o Paraguai. Diante da queda nas exportações do bloco econômico, a presidência *pro tempore* brasileira destacou a promoção do livre-comércio, a defesa da democracia em combate ao governo de Nicolás Maduro e a desregulamentação tarifária entre os membros e parcerias extrabloco no sentido de retomar a “vocaçãõ original” do bloco (MRE, 2017b, p. 24). Com isso, a ênfase dada na aproximação com a Aliança do Pacífico e o impulso nos acordos com a Europa foi um movimento convergente com o retorno do papel pragmático do Brasil com relação ao regionalismo, onde acordos comerciais extrarregionais desvencilham a instituição do propósito de integração regional.

Por sua vez, a convergência com o governo da Argentina foi primordial para a estratégia regional da NPE, integrando também o terceiro posto na balança comercial brasileira. Além do aprofundamento das trocas comerciais, a convergência política com a gestão de Mauricio Macri permitiu a implementação do Plano de Ação Brasil-Argentina, a criação do Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina (MICBA) e o redirecionamento do MERCOSUL.

Na dimensão global, o novo governo deu ênfase oficial à “recuperação” dos valores ocidentais e à renovação das relações bilaterais com Washington (MRE, 2016a). Contudo, a política unilateral do governo Trump e os entraves comerciais frustraram algumas expectativas brasileiras, contornadas pelo engajamento comercial com parcerias estratégicas e mercados emergentes. As relações com os EUA trataram da cooperação espacial e o apoio de Washington à entrada do Brasil na OCDE, justificando-a como uma “força da realidade” que coloca o Brasil no cerne do debate das reformas globais, reafirmando sua identidade nacional (Ferreira, 2018b). Não obstante, as relações com a superpotência americana sustentaram sua posição

privilegiada na área comercial, estando na primeira posição de origem das importações brasileiras entre 2016 e 2018.

Ademais, o Brasil esteve engajado com a agenda ambiental e de direitos humanos como algo natural ao papel do Brasil nas relações internacionais (MRE, 2016b). Essas se deram sobretudo com a ratificação do Acordo de Paris e a celebração dos 40 anos do Tratado de Cooperação Amazônica, o estabelecimento da Corte Permanente de Arbitragem (CPA) no Brasil, o compromisso com a crise migratória através dos “100 Pontos de Brasília” e a adoção do Pacto Global sobre refugiados.

Tais agendas foram incorporadas na atuação brasileira em conformidade com os critérios estabelecidos pela Agenda 2030 das Nações Unidas e traduziram a coordenação do governo Temer de reposicionar-se em favor do multilateralismo e contrário ao contexto de disputas no seio do protecionismo das potências globais. Em paralelo, esse discurso esteve presente na estratégia universalista que marcou a participação do Brasil na construção de regimes internacionais, sobretudo na “reativação” do fórum IBAS e nos avanços institucionais dos BRICS (Ferreira, 2018a).

Principal destino das exportações brasileiras, as relações sino-brasileiras estiveram alavancadas pelo Plano de Ação Conjunta de 2015, visando confirmar a cooperação em comércio e investimento com a intenção de ampliar a proporção de produtos com tecnologia agregada nas exportações brasileiras. Durante sua visita oficial a Pequim em setembro de 2017, Temer assinou catorze acordos, incluindo um acordo-quadro entre a empresa estatal chinesa Sinosure e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para fornecer garantias de investimento no Brasil. Nas três reuniões ministeriais do grupo BASIC realizadas entre 2016 e 2017, o Brasil e a China enfatizaram a importância das discussões climáticas na construção das normas do regime internacional. Ao considerar a conduta externa da China como um estímulo para o Brasil, a ascensão da China conseguiu criar conexões não apenas no comércio, mas também nos setores financeiro, político-diplomático, cultural e ambiental.

5. Considerações finais

Os efeitos da crise doméstica e a menor permissibilidade internacional durante o período Rousseff desestabilizaram as bases do modelo neodesenvolvimentista e abriram caminho para a ascensão de grupos ortodoxos e conservadores insatisfeitos com o governo. De fato, ocorreu uma ruptura política, econômica e social nos termos domésticos. Entretanto, as inflexões na matriz de política externa com o advento da

NPE deram continuidade às diretrizes que já vinham desenhando ajustes na postura do Brasil desde o segundo mandato de Rouseff.

Contudo, esses ajustes na matriz se distanciaram cada vez mais daquele perfil autonomista percebido na diplomacia construída durante os anos 2000. O processo de esvaziamento da autonomia tem início com o baixo protagonismo do Brasil durante os anos 2011-2016 por conta da turbulência doméstica e do perfil técnico da presidenta. No governo Temer, as inflexões são exacerbadas na matriz da política externa com a baixa permissibilidade internacional e a inviabilidade nacional que rastejavam desde o período anterior, mas sobretudo com a agência individual representada pela reorientação das prioridades do bloco no poder (Pinheiro; Lima, 2018).

Portanto, o “sucesso” na implementação das diretrizes da NPE conduziu o esvaziamento da autonomia consolidada na década anterior. Isso é observado pela conjuntura de retração na economia brasileira, a baixa popularidade do governo, os escândalos de corrupção, polarização política e as contrarreformas. As restrições globais para o perfil autônomo do Brasil foram marcadas pela flexibilização do processo de integração regional, a desestruturação da UNASUL, a ausência de protagonismo brasileiro na crise venezuelana e o retraimento da identidade emergente com o pedido de adesão à OCDE.

Não obstante, o resguardo das agendas ambientais, democráticas e comerciais orbitou valores históricos da diplomacia brasileira, como o pragmatismo e o globalismo. Ademais, o curto período do governo atendeu ao padrão pragmático de equidistância, exercendo interesses convergentes seletivos tanto com a hegemonia liberal quanto com os poderes emergentes, evitando alinhamento com os EUA de Trump face ao gradual processo de desocidentalização. Em última instância, as diretrizes da NPE representaram uma inflexão na matriz de política externa, reconfigurando a concepção de autonomia de acordo com as prioridades do novo bloco de poder.

Referências

BERNAL-MEZA, Raúl. Nuevas ideas en el pensamiento latinoamericano en asuntos internacionales. **Análisis Político**, n. 94, setembro-dezembro, 2018.

BRANCO, Mariana. Ações do governo Temer estarão baseadas no documento Uma Ponte para o Futuro. **Agência Brasil**. Brasília, 14 mai. 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/acoes-do-governo-temer-estarao-baseadas-no-documento-uma-ponte-para-o>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado**. Palácio do Planalto, Brasília, 12 mai. 2016a. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República em exercício, Michel Temer, durante Reunião do Comitê de Líderes da Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI)**. Palácio do Planalto, Brasília, 08 jul. 2016b. Disponível em: <<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-reuniao-do-comite-de-lideres-da-mobilizacao-empresarial-pela-inovacao-mei-brasilia-df>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. **Aisthesis Revista Chilena de Investigaciones Estéticas**, n. 70, p. 439-473, 2021.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p. 113–131, 1985.

FARIA, C. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, 2012.

FERREIRA, Aloysio Nunes. A nova política externa brasileira. **Cadernos de Política Exterior**, v. 3, n. 6, p. 15-26, 2018a.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Um Brasil renovado numa OCDE renovada. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 jan. 2018b. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniaio/espaco-aberto/um-brasil-renovado-numa-ocde-renovada/>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

GUIMARÃES, Samuel P. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 3. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

JAGUARIBE, Hélio. Dependencia y autonomía en América Latina. *In*: JAGUARIBE, H. *et al.* (Eds.). **La Dependencia Político-económica de América Latina**. México: Siglo XXI Editores, 1969.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 46, n. 12, p. 91–130, 1979.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, 2018.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 5-17, 1998.

LECHINI, Gladys. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? **Relaciones Internacionales**, n. 12, outubro, 2009.

MERCOSUL. **L Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común**. Mendoza, jul. 2017. Disponível em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/65871_CMC_2017_ACTA01_E_S.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.

MIGNOLO, Walter. **The politics of decolonial investigations**. Duke University Press, 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior número 118**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2016a. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha-1-2016.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Declaração de Lima**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lima. Acesso em: 03 dez. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior número 120**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n120-1sem-2017.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

MIRANDA, Samir. A “Nova Política Externa Brasileira” de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 51, p. 126-138, 2019.

MOREIRA, Danilo. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na política externa (2016-2019). **Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil**, v. 9, n. 1, p. 1–19, 2020.

MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 1, 2021.

PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria R. S. De. Between Autonomy and Dependency: the places of agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 3, p. 1–22, 2018.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.

RICUPERO, Rubens. A resiliência do Estado Nacional diante da globalização. **Estudos Avançados**, v. 22, p. 129–144, 2008.

RUSSELL, Roberto. China y Estados Unidos: competencia inevitable en un orden bipolar no polarizado. **Revista de Investigación en Política Exterior Argentina**, v. 1, n. 1, p. 12-22, 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v. 1, n. 1, 2010.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SERRA, José. **Discurso de Posse do Ministro das Relações Exteriores**. Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. Acesso em: 4 abr. 2023.

SILVA, Alexandra de Mello. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos**, v. 8, n. 15, 1995.

SILVA, Álvaro. A Política Externa do Governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças para a Legitimidade? Um Teste da Teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 49, p. 23-41, 2019.

SILVA, André Reis da. **A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do Governo Castelo Branco (1964-1967)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, André Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. Os países emergentes na política internacional: O grupo next eleven (n-11) e as convergências com a política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2, p. 205-222, 2013.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, p. 143-184, 2015.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Interacción Sino-Iberoamericana**, v. 2, n. 1, p. 1–26, 2022.

SILVA, André Luiz Reis da; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, p. 169–185, 2019.

SVARTMAN, Eduardo; SILVA, André. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 35, p. 4-14, 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.