

NOTAS SOBRE O BRASIL E A CONJUNTURA (INTER)NACIONAL

Leonardo César Souza Ramos
Pontifícia Universidade Católica PUC/MG
Julio Buere
Pontifícia Universidade Católica PUC/MG

Abstract

This paper aims to present some appointments about the current (inter)national conjuncture and their impacts to understand the international insertion of Brazil. It will be discussed particularly three elements: (i) some of the key foreign policy guidelines laid out by the current Brazilian Foreign Minister, José Serra; (ii) some changes in the structure of the Brazilian state apparatus – particularly regarding some apparatus related to the international insertion of Brazil; and (iii) the Itamaraty in such process.

Key words

International conjuncture – national conjuncture – Brazilian foreign policy

Introdução

Partindo de uma leitura acerca da ordem econômica mundial, a Crise Financeira de 2007/2008, a despeito de todas as suas consequências, não levou a uma superação do neoliberalismo, mas sim a uma adaptação deste. Se por um lado há, desde meados dos anos 1990, uma crise do bloco histórico globalista, por outro não se nota a emergência de uma alternativa considerada viável ao neoliberalismo em escala mundial. Neste processo de reestruturação das relações hegemônicas e da reprodução ampliada do capital em uma escala global, é fundamental perceber sua dimensão espacial: países distintos ocupam lugares distintos na ordem mundial bem como apresentam correlações de forças domésticas específicas. Neste contexto, muitos dos chamados países emergentes tem passado nos últimos anos por processos particulares de revolução passiva contribuindo, assim, para o desdobramento de certos processos de revolução passiva em escala global. Tais países, individualmente ou em coalisões, são, no final das contas, “conservative globalizers” (Kahler, 2015), e esses processos de revolução passiva, a despeito das transformações que trazem consigo, acabam atingindo determinados limites, abrindo espaços para a contraofensiva conservadora neoliberal.

Olhando especificamente para o caso brasileiro, notam-se várias análises acerca das relações de classe e frações de classe no governo petista (Oliveira, 2010; Coutinho, 2010; Braga, 2012; Saad-Filho & Boito Jr., 2016; Boito Jr. & Saad-Filho, 2016), bem como algumas que buscam pensar as relações entre a política externa brasileira no período e as forças sociais (Ramos, 2012; Boito Jr. & Berringer, 2013). É neste contexto que se insere a presente proposta: partindo das premissas de que (i) os países emergentes têm opções de ação relativamente independentes no sistema internacional; (ii) os Estados não possuem interesses nacionais pré-dados, mas “interesses nacionais” que são fruto das lutas econômicas, ideológicas, culturais e políticas entre as forças sociais em uma formação social particular; e (iii) as políticas doméstica e externa não são mutuamente excludentes mas dimensões diferentes de uma mesma correlação de forças e condições estruturais (Persaud, 2001), busca-se traçar alguns apontamentos acerca da atual conjuntura

(inter)nacional e seus potenciais desdobramentos para o entendimento da inserção internacional do Brasil. Em termos mais específicos, serão discutidos alguns pontos da agenda de política externa apresentada pelo atual Ministro das Relações Exteriores, José Serra e, a partir daí, dois outros pontos relevantes para a construção do argumento: (i) certas mudanças na estrutura do aparato estatal – especialmente no que diz respeito a certos aparatos voltados para a inserção internacional do Brasil; e (ii) o Itamaraty neste processo.

I. Temer, Serra e o internacional

De partida, deve-se perceber a importância dada por Michel Temer ao internacional: no dia 18 de Abril de 2016 – apenas um dia após a votação do processo de *impeachment* na Câmara –, antes da escolha e chancela do nome que ocuparia o Ministério das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, então presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado foi incumbido de viajar aos EUA com três objetivos claros: (i) desconstruir a ideia de “golpe” respondendo, assim, as afirmações feitas por Luis Almagro, secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), e Ernesto Samper, Secretário Geral da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) sobre falta de legitimidade do processo de *impeachment*; (ii) se reunir com autoridades políticas estadunidenses – no caso, o Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA, o republicano Bob Corker, e um membro da Comissão, o democrata Bem Cardin e Thomas Shannon, atual subsecretário de Estado e ex-embaixador dos EUA em Brasília; (iii) se reunir com empresários estadunidenses e com o grupo lobista Albright Stonebridge Group – comandado pela ex-Secretária de Estado de Bill Clinton, Madeleine Albright, e pelo ex-Secretário de Comércio de George W. Bush, Carlos Gutierrez (Paoliello, 2016).

Um mês depois, José Serra assumiu o Ministério das Relações Exteriores, que passou por mudanças significativas: foi anunciada a incorporação da Apex-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) ao MRE e dado ao chanceler o direito de nomear o secretário executivo da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) – órgãos antes subordinados ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Neste contexto, em seu discurso de posse, José Serra explicitou o que seriam as 10 diretrizes da política externa brasileira (Serra, 2016).

Tendo em vista tais acontecimentos, destacam-se algumas questões relacionadas à inserção internacional do Brasil na atual conjuntura:

- a) *Destaque para o comércio internacional.* Tendo em vista os problemas da economia brasileira, bem como as influências ideológicas do governo Temer, há uma crítica explícita à estratégia adotada nos governos Lula e Dilma de priorização das relações sul-sul, da América do Sul, e das negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) (embora seja reconhecido que, neste caso, a OMC seria fundamental nas negociações acerca dos produtos agrícolas). Neste sentido, é destacado o fato de que o Brasil, em de tal ênfase no multilateralismo, ficou de fora da expansão dos acordos bilaterais e plurilaterais

dos últimos anos, sendo dentre os países do BRICS o país com o menor número de tratados comerciais (Chade, 2016a).

Ganham importância, assim, as negociações bilaterais de acordos de livre-comércio e, em um sentido mais imediato, a necessidade de avançar com negociações comerciais que visem à abertura de mercados para as exportações brasileiras. Neste ponto é interessante perceber a relação de tal postura com determinadas discussões existentes, como por exemplo as discussões sobre comércio no âmbito do G20 – vide a Cúpula de Brisbane, 2014, na qual foi destacada a importância dos acordos comerciais bilaterais, regionais e plurilaterais como forma de fortalecimento do sistema multilateral de comércio (G20, 2014, §16).

- b) *Mercosul/América do Sul*. A priorização do comércio internacional trouxe consigo um *déjà vu*: a priorização das relações com a Argentina no plano regional – país que por sinal também passa por uma transição em suas correlações de força para um modelo de centro-direita – e a visão de que o Mercosul deve ser “renovado” – leia-se retorno à ideia do tratado como um instrumento de combate ao protecionismo e promoção do livre comércio (ou seja, a ideia de regionalismo aberto). Alguns intelectuais ligados ao governo defendem inclusive que o Mercosul deveria abandonar tanto a ideia de regionalismo pós-liberal quanto a Tarifa Externa Comum, assumindo um caráter exclusivamente de área de livre comércio. Isso seria fundamental, na visão desses intelectuais, para que o Brasil pudesse explorar a possibilidade de avançar em acordos bilaterais independente do

Mercosul¹. Neste sentido, iniciativas de diálogo estabelecidas durante o governo Dilma deveriam ser aprofundadas, como as negociações com Colômbia, México e Peru (Barbosa, 2016a e 2016b).

Ênfase também é dada na necessidade de diálogo com a *Transpacific Partnership* (TPP) e a Aliança do Pacífico, elementos característicos da tentativa de retomada da hegemonia neoliberal com a qual os setores conservadores que se opõem abertamente ao projeto anterior, petista, se identificam. Neste ponto, é possível perceber que, no tocante às relações na região sul americana, o Brasil atinge o ápice do consenso – parcial – em torno de sua liderança durante o governo Lula, liderança esta que se fragmenta no governo Dilma (Burgess, 2015), seja em função da incapacidade do Brasil de responder a certas demandas materiais regionais, ofertando certos bens públicos – fundamentais para a construção e manutenção

de relações hegemônicas com os grupos subordinados –, seja pelo avanço chinês e dos EUA para a região, que acaba por fortalecer iniciativas como a Aliança para o Pacífico. Neste processo, forças sociais adeptas de uma visão neoliberal – com articulações em setores empresariais e no Itamaraty, por exemplo – intensificam sua crítica à política externa brasileira “ideologizada” dos governos petistas, afirmando que uma política externa que dê destaque para a liberalização comercial na região

¹ Neste caso, um exemplo a ser seguido é o caso chileno: sem fazer parte do Mercosul como membro pleno, “conta com 26 acordos de livre-comércio” (Chade, 2016a).

seria a melhor maneira de restaurar a “autonomia” e a capacidade de liderança na região.

Neste ponto é interessante perceber que o setor empresarial – representado por exemplo por FIESP e CNI – foram inseridos no bloco histórico a partir da hegemonia petista com Lula mas, não sendo parte ativa da construção do consenso de um projeto “cultural-social”, foram se afastando até a completa ruptura que, no caso da FIESP, ficou explícita em seu apoio direto ao processo de *impeachment*.

- c) *Estados Unidos, Europa, Japão*. Como consequência das críticas à PEB dos governos petistas que se acumulam desde o primeiro mandato de Lula, que buscou uma diversificação das exportações brasileiras para mercados não tradicionais, a atual gestão do MRE afirma que dará uma atenção especial para os mercados tradicionais – EUA, Europa, Japão. Na perspectiva dos formuladores e das forças sociais associadas ao atual governo, tais mercados seriam os mais dinâmicos, e neste sentido uma estratégia semelhante à adotada pelo governo FHC seria a mais correta – lembrando que, neste processo, as negociações bilaterais e plurilaterais seriam fundamentais.
- d) *BRICS e China*. Pela própria característica do BRICS e do modelo de desenvolvimento da China, o BRICS continuará com destaque na agenda brasileira, assim como a China, principal parceira comercial do Brasil. Na verdade, mudanças no âmbito do Mercosul (conforme citado acima) poderiam inclusive abrir novas oportunidades na relação bilateral Brasil-China – como investimentos em infraestrutura, por exemplo (Mothe, 2016).

Tabela 1
Comparação: Diretrizes de PEB Serra vs. Documento de Posição - FIESP

PEB Serra: Diretrizes	FIESP: Documento de Posição
<p><i>Quinta diretriz:</i> O Brasil não mais restringirá sua liberdade e latitude de iniciativa por uma adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país. (...) o Brasil (...) manteve-se à margem da multiplicação de acordos bilaterais de livre comércio.</p>	<p>Este documento sobrepassa pormenores do plano ideológico e lança mão de propostas concretas de integração econômica, por meio da adesão a acordos bilaterais e plurilaterais, sem o abandono da tradição brasileira de defesa e promoção do multilateralismo</p>
<p><i>Sétima diretriz:</i> (...) precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, (...) e continuar a construir pontes (...) em relação à Aliança</p>	<p>MERCOSUL: O Brasil deve liderar e impulsionar um processo de readequação da estrutura e operação do bloco, de forma a torná-lo um instrumento efetivo de inserção internacional – e não apenas sub-regional – do país; (...) Aprofundar a</p>

para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México.	integração (...) por meio de acordos comerciais mais ambiciosos com Peru e Colômbia
<i>Oitava diretriz:</i> Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão. A troca de ofertas entre o Mercosul e a União Europeia será o ponto de partida para avançar na conclusão de um acordo comercial	O acordo MERCOSUL-União Europeia é uma prioridade imediata da política externa brasileira (...); Japão: Buscar termos satisfatórios para o estabelecimento de um acordo de parceria econômica; Estados Unidos: Realizar estudos de viabilidade de um acordo comercial que contribua para a modernização do setor industrial brasileiro e para uma maior integração entre os dois países.
<i>Nona diretriz:</i> Será prioritária a relação com (...) a China (...) e a Índia. Estaremos empenhados igualmente em atualizar o intercâmbio com a África, (...) [que] não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos. Vamos também aproveitar as oportunidades oferecidas pelos foros inter-regionais com outros países em desenvolvimento, como por exemplo os BRICS, para acelerar intercâmbios comerciais, investimentos e compartilhamento de experiências.	O Brasil precisa refletir acerca de estratégias individuais de atuação em relação aos BRICS, possibilitando assim que seja ampliada a cooperação entre os países membros, de acordo com os interesses identificados bilateralmente; A China deve ser uma prioridade estratégica para o Brasil; África: Promover a criação de mecanismos que mitiguem riscos comerciais e financeiros em operações de comércio e investimentos na África.

Fonte: Serra, 2016 e FIESP, 2014. Elaboração própria.

A tabela 1 chama a atenção para uma “coincidência”: a saber, a convergência entre os principais pontos abordados pelo ministro José Serra em seu discurso de posse (Serra, 2016) e o “Documento de Posição – Propostas de integração externa da indústria – 2014”, feito pela FIESP (FIESP, 2014). Na verdade, o discurso de posse parece reproduzir vários elementos destacados já no sumário de tal documento. Neste ponto, nota-se a relevância de se pensar o Estado brasileiro em seu sentido ampliado, ou seja, a partir das interpenetrações entre a sociedade política e atores da sociedade civil, a fim de que sejam percebidas relações como estas: o papel de organizações como a FIESP e de outros atores do setor empresarial no atual governo Temer assim como o papel dos intelectuais. Neste caso, vide, por exemplo, Rubens Barbosa – foi coordenador da Seção Brasileira do Grupo do Mercosul no governo brasileiro e no Ministério das Relações Exteriores na época de construção do Mercosul, em uma linha neoliberal; atual presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior (Coscex) da Fiesp, conselheiro da Associação de Comércio Exterior do Brasil

(AEB) e principal assessor para política externa da chapa do PSDB nas eleições de 2014. Este exemplo chama a atenção para outro elemento fundamental para se pensar as formas de inserção internacional do Brasil, a saber, o Itamaraty e suas interações com as forças sociais. Mas antes, cumpre necessária uma discussão acerca do aparato estatal brasileiro, em especial alguns arranjos institucionais voltados para o internacional.

II.

O aparato estatal brasileiro e o internacional

Neste ponto, atenção será dada a três arranjos institucionais vinculados ao processo de inserção internacional do Brasil nas últimas décadas: (i) a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil); (ii) a Câmara de Comércio Exterior (Camex); e (iii) o BNDES.

a. Apex-Brasil

A Apex-Brasil tem por objetivo promover os produtos e serviços brasileiros no exterior e atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia brasileira (Apex-Brasil, 2016). Sua origem data de 1997, no âmbito do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Tal vinculação acabou limitando suas ações em larga medida ao apoio às empresas de pequeno porte, o que permaneceu até 2003 quando, por iniciativa do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a APEX foi desvinculada do SEBRAE passando, assim, a fazer uso das estruturas de promoção comercial do MRE e do MDIC (SEBRAE, 2003).

b. Camex

A CAMEX foi criada em 1995, tendo como objetivo “superar problemas institucionais decorrentes da fragmentação das instâncias decisórias na área e coordenar as atividades e decisões com vistas à elaboração de uma política de médio prazo para o comércio exterior” (Veiga & Iglesias, 2002, 60). A partir de 1998 a presidência da CAMEX passou a ser de responsabilidade do ministro do Desenvolvimento, e a partir 2001 passou por uma redefinição de seu desenho institucional, passando a ser integrada pelos ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, responsável pela presidência, das Relações Exteriores, da Fazenda e da Agricultura e do Abastecimento, bem como pelo chefe da Casa Civil da Presidência da República (CAMEX, 2016).

c. BNDES:

Nota-se, a partir de 2002, uma inflexão dos dispositivos legais que influenciam na ação internacional do banco, que passou a poder “contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais” e “financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promover exportações” e “financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação” (Presidência da República – Decreto nº 4.418, 2002). O foco neste momento ainda era o fomento às exportações, mas em 2003 foi criado um grupo de trabalho no BNDES para refletir obre a internacionalização das empresas brasileiras, e a

partir de 2007, o BNDES passou a poder “financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País” (Presidência da República – Decreto nº 6.322, 2007), e, além disso, o Conselho de Administração do BNDES passou a incluir um representante do MRE, levando a uma aproximação entre a agenda de política externa e a agenda do banco. Neste sentido foi criada em 2008 a Área Internacional do BNDES (AINT) e inaugurada sua primeira subsidiária, a BNDES *Limited*, em Londres.

Neste processo de ação internacional um dos principais mecanismos utilizados pelo BNDES é o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) – um sistema de compensações multilateral nos quais participam bancos centrais de 12 países da América Latina –, cujo papel no financiamento de obras de infraestrutura na América Latina tem sido fundamental: “cerca de 72% dos US\$ 3 bilhões desembolsados pelo BNDES em financiamentos para países da América do Sul no período de 1997 a 2007 contaram com o CCR como instrumento mitigador de risco” (Rüttimann, et. al., 2008, 82).

Nos anos 1990, o BNDES foi central nos processos de privatização; a partir das mudanças acima mencionadas, o banco passou a promover a internacionalização de setores considerados estratégicos pelo governo brasileiro – as chamadas “campeãs nacionais”, dos setores de commodities e pseudocommodities: petroquímica, celulose, frigoríficos, siderurgia, suco de laranja e cimento – até o ano de 2013, quando tal política de investimento passou a ser reformulada, tendo em vista tanto seus questionáveis resultados quanto a delicada situação macroeconômica pela qual o país passava. Assim, a partir de julho de 2015 passou a haver uma limitação do valor dos empréstimos do BNDES para grandes empresas – na verdade, uma regra criada em 2003 para entrar em vigor em 2006 mas cuja implementação vinha sendo postergada desde então (Cucolo, 2015). Regra esta que, em um contexto de crise, pode ser vista como mais um ponto de desgaste entre o governo Dilma e o empresariado brasileiro.

O governo Temer promoveu importantes mudanças nos supracitados arranjos institucionais, mudanças estas que contribuem para desnudar, ainda mais, a percepção deste grupo social acerca do internacional e de quais devem ser as ênfases no processo de inserção internacional do Brasil. Em primeiro lugar, foi colocada em prática a transferência da Apex-Brasil e da secretaria executiva da CAMEX do MDIC para o MRE (MDIC, 2016), indicando assim o destaque na dimensão comercial como forma primeira de se pensar o Brasil no mundo. Somado a isso, no dia 16 de maio, após indicação de Paulo Skaf, presidente da FIESP, Maria Sílvia Bastos Marques foi nomeada para a presidência do BNDES pelo governo Temer. Economista ortodoxa, Maria Sílvia foi, no governo Collor, coordenadora da área externa da secretaria de política econômica e, entre 1991 e 1992, foi assessora da presidência do BNDES, atuando ativamente no programa de privatização (Freire, 2016). Além disso, algumas mudanças com implicações para a redução dos recursos do BNDES bem como para a diminuição da participação financeira do banco nas concessões de infraestrutura já vem sendo discutidas e implementadas pelo atual governo (Borges & Warth, 2016; Exame, 2016).

III.

Itamaraty e a ideia de intelectuais

Um ator pouco explorado para o entendimento de tais dinâmicas é o Itamaraty – a despeito de sua relevância e atuação desde o início da crise: No dia 18 de março de 2016, sob influência do ministro Milton Rondó Filho, chefe da Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome do Itamaraty, foram enviadas três circulares telegráficas a todas as embaixadas e representações do Brasil no exterior alertando sobre uma tentativa de golpe contra a presidente Dilma Rousseff; neste caso, o diplomata responsável foi advertido pelo Itamaraty (Fleck, 2016). Além disso, em suas declarações sobre as repercussões internacionais do impeachment – respostas às declarações do secretário-geral da UNASUL, Nicarágua, Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador, ALBA e El Salvador (MRE, 2016a, 2016b e 2016c) –, o Itamaraty tem adotado uma postura rigorosamente institucional – ou seja, de defesa aberta da legalidade do processo de impeachment. Neste processo, apesar de se ver como uma instância apartidária e, no limite, supraclassista, acaba por constituir-se “em uma espécie de partido burocrático” (Lopes, 2016).

Sabendo-se do insulamento histórico – reconhecido pelo menos até o início dos anos 1990 – da diplomacia brasileira (Lima, 2005), fica a seguinte questão: como é possível entender o Itamaraty neste processo de articulação entre forças sociais locais e hegemonia global através da política externa?

É interessante perceber que é exatamente esse tipo de questionamento – sobre a autonomia ou não de um grupo social – que leva Gramsci a iniciar suas discussões sobre os intelectuais: “os intelectuais são um grupo autônomo e independente, ou cada grupo social tem sua própria categoria especializada de intelectuais?” (Gramsci, 2001, 15). Neste sentido, seriam duas as formas mais relevantes de intelectuais: primeiro, os intelectuais ditos orgânicos – assim entendidos por se encontrarem organicamente ligados aos grupos sociais que lhe deram origem. Assim, este primeiro grupo dá, ao grupo social em questão, “(...) homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político” (*ibidem*). Segundo, aqueles grupos intelectuais preexistentes, que aparecem “(...) como representantes de uma continuidade histórica que não foi interrompida nem mesmo pelas mais complicadas e radicais modificações das formas sociais e políticas” (*ibidem*). É interessante perceber que tal categoria de intelectuais – os tradicionais – “sentem com ‘espírito de grupo’ sua ininterrupta continuidade histórica e sua ‘qualificação’ (...)” vendo-se, desta forma, “(...) como autônomos e independentes do grupo social dominante” (*ibid*, 17).

No que concerne ao Brasil, sua configuração espacial nacional, bem como suas definições lindeiras, foram processos cuja realização se deu antes por via de negociação e arbitragem internacionais do que pelo recurso à guerra. Assim, já no início do século XX percebe-se a importância da diplomacia, com destaque para o Barão do Rio Branco², seu

² No que concerne ao Barão do Rio Branco, este tem um papel fundamental na construção do Itamaraty como um corpo de intelectuais tradicionais. Na verdade, ele pode ser visto como o mito de origem da diplomacia brasileira, como “(...) sinônimo da **tradição** (grifo do autor) na diplomacia brasileira, que se distingue por um **ethos** (grifo do autor) específico (... como) epônimo de uma coletividade, um **ancestral mítico** (grifo do autor) invocado como símbolo de uma tradição” (Moura, 2000, 2 e 4).

fundador, o que legitimou o modelo do Estado autônomo no discurso dos intelectuais do corpo diplomático, “que considera a política externa como uma questão de Estado, desvinculada e acima da política doméstica, lugar de conflitos e facções” (Lima, 2005, 4). Isso pode ser visto como uma espécie de “mito fundador dos serviços exteriores”, que tem contribuído para o insulamento do Itamaraty da política partidária e para o desenvolvimento de uma percepção corrente entre as elites brasileiras e o próprio corpo diplomático, que se vê como autônomo e independente dos grupos sociais dominantes.

Ora, a ideia de “intelectual” diz respeito não a algo que seja intrínseco à atividade intelectual, mas sim ao “(...) conjunto do sistema de relações no qual estas atividades se encontram no conjunto geral das relações sociais” (Gramsci, 2001, 18); ou seja, se relaciona a uma função social desempenhada e, neste contexto de relação entre grupos sociais e os intelectuais, um aspecto marcante é o fato dos grupos sociais que se desenvolvem lutarem “(...) pela assimilação e pela conquista ‘ideológica’ dos intelectuais tradicionais (...)” (*ibid*, 19).

Voltando à política externa brasileira, é possível identificar três momentos de ruptura nos últimos 40 anos: (1) o pós-1964 e a instalação do governo militar; (2) o “pragmatismo responsável” do governo Geisel (1974-1978); (3) e o governo Collor (1990-1992), que iniciou a adoção de políticas (neo)liberalizantes na economia e a abertura comercial (Lima, 2005, 4). Neste sentido, é possível perceber as mudanças, mesmo que limitadas, do Itamaraty ao longo de sua história como inseridas em um contexto mais amplo, de lutas entre as forças sociais, locais e globais. Neste caso, as mudanças promovidas pelo governo Lula, longe de serem rupturas paradigmáticas, se apresentam mais propriamente como uma mudança de ênfase – uma transição da busca da “autonomia pela participação” para uma busca da “autonomia pela diversificação” (Vigevani & Cepaluni, 2007). Além disso, embora mantenham um insulamento ao longo do tempo, setores do Itamaraty (i) são assimilados ou ideologicamente conquistados pelos grupos sociais que se encontram em embate no complexo sociedade/Estado brasileiro e (ii) interpretam determinadas “visões de mundo” a partir do “legado do Barão” – neste caso, a tradição insular do Itamaraty pode ser vista como que estabelecendo as “condições de possibilidade” para se pensar a inserção internacional do Brasil. Nesta relação, determinados setores do Itamaraty passam a ganhar destaque e dar um matiz especial à política externa dependendo do governo em questão.

Considerações finais

A política externa de um país pode ser vista como “uma luta entre forças sociais locais e a hegemonia econômica, política e ideológica global com o Estado desempenhando um papel intermediário” (Cox 2001, xi); neste sentido, se trata de uma “porta de entrada” para perceber certos elementos das correlações de forças entre as forças sociais e destas com o internacional. Assim, independente da estabilidade do governo Temer, suas ações, relações e projeções de política externa ajudam a entender os elementos componentes do projeto daquelas forças sociais que buscam se estabelecer como alternativa à hegemonia petista. Além disso, ajudam também a entender os limites da própria hegemonia petista e os dilemas contemporâneos das forças sociais brasileiras críticas ao neoliberalismo no curto e médio prazos.

Ao que parece Serra planeja, tendo em vista as eleições de 2018, seguir os passos de Fernando Henrique Cardoso durante o governo Itamar Franco: através do “novo MRE”, conseguir uma exposição significativa sem, neste processo, ser vinculado às críticas que seguramente surgirão aos ministérios da Fazenda e do Planejamento, por exemplo, em função dos ajustes previstos. Não obstante, seu êxito – bem como das diretrizes propostas – dependerá de uma série de fatores. A título de exemplo, podem ser citados alguns deles: Em primeiro lugar, o governo Temer vivencia um problema imediato: a realocação e redistribuição de cargos entre os partidos componentes de sua base de apoio associada à pressão para redução de custos de maneira explícita, exemplificada na redução do número de ministérios. Ora, tendo em vista a conexão existente entre política doméstica e política externa, a delicada situação da política doméstica brasileira atualmente coloca sérios limites para a política externa – dentre eles, por exemplo, a árdua tarefa de convencer, externamente, que o atual governo brasileiro terá estabilidade e condições para negociar acordos no âmbito internacional (Bastos, 2016; Rothkopf, 2016).

Em segundo lugar, a despeito do apoio que o governo Temer tem recebido por parte do empresariado brasileiro (Cilo, 2016), ficam algumas questões: até que ponto este empresariado brasileiro está realmente disposto a abertura do mercado em negociações

com os Estados Unidos ou entre Mercosul-União Europeia³? Até que ponto os processos de reprimarização da pauta exportadora brasileira e a crescente dependência do mercado chinês pode influenciar neste processo? E o BRICS e seu recém criado banco de desenvolvimento (NBD)? Não seria uma peça importante no xadrez da política externa brasileira como forma de captar capital para investimento em infraestrutura? Cumpre aqui oportuno lembrar que, em fevereiro de 2015, o então presidente da Confederação Nacional de Indústrias (CNI), Robson Andrade, defendia a entrada em vigor do NDB (Exame, 2015). Especialmente com a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), há por parte do empresariado brasileiro e sul africano a expectativa de que os recursos do NDB sejam voltados para o investimento nos países do bloco preferencialmente. Estes são apenas alguns fatores que apontam para a existência de certos constrangimentos histórico-estruturais que se colocam para uma ruptura radical no curto prazo.

Além disso, em terceiro lugar, o Itamaraty, visto como lócus de luta pela construção de subjetividade, por sua peculiar estrutura ideacional e relação com os aparatos estatais apresenta setores e atores resistentes ao novo projeto hegemônico: desde a crítica à proposta de fechamento de algumas embaixadas como parte da política de corte de custos (Chade, 2016b) ao receio de que a “Casa do Barão” seja usada “como plataforma para avanço em interesses de curto prazo da política interna, em vez de perseguir objetivos de longo prazo do Estado brasileiro” (Senra, 2016) – e passando pela crítica aberta de nomes consagrados do Itamaraty, como Celso Amorim⁴ e Samuel Pinheiro Guimarães, por exemplo – é possível notar as dificuldades encontradas pelo novo governo em construir o consenso em torno de seu projeto.

³ Nas palavras de um alto funcionário da União Europeia, “A FIESP terá de ser convencida a ceder” (Chade, 2016a).

⁴ De acordo com Celso Amorim, com as diretrizes para a PEB apresentadas pelo ministro José Serra, “O Brasil voltará ao cantinho pequeno de onde nunca deveria ter saído” (Amorim, 2016, 3).

À luz de tais questões acerca da relação local-global, percebem-se sérios limites para a construção de uma nova hegemonia. Por fim, como fica o Brasil no mundo? Se, por um lado, a “autonomia pela diversificação” garantiu, a partir de um contexto histórico-estrutural específico, uma forma distinta de inserção internacional do Brasil – nos âmbitos regional e global –, mesmo assim o fez dentro de uma condição de revolução passiva em escala global. Os governos Lula, Dilma e Temer (?), mesmo que de maneiras distintas, se apresentam como *conservative globalizers* (Kahler, 2016) e, neste sentido, não questionam a ordem mundial. Além disso, existem claramente limites histórico-estruturais para a construção e implementação de um modelo alternativo. Não obstante, a despeito de tais questões, é impreterível refletir, neste contexto de transformações nos âmbitos doméstico e internacional, sobre as possibilidades de inserção internacional do Brasil no longo prazo, a partir de um determinado projeto nacional que não ignore a dialética nacional-global como algo constitutivo deste processo.

Referências:

Amorim, Celso. “Guinada à direita no Itamaraty”. *Folha de São Paulo*. 22 de maio de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1773728-guinada-a-direita-no-itamaraty.shtml>. Acessado em: 10 de junho de 2016.

Apex-Brasil. *Agência brasileira de promoção de exportações e investimentos*. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/home/index>. Acessado em: 10 de junho de 2016.

Barbosa, Rubens. “Ação do PT no exterior é péssima para o Brasil”. *Época*. 05 de abril de 2016a. Disponível em: <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/04/rubens-barbosa-acao-do-pt-no-exterior-e-pessima-para-o-brasil.html>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

_____. “O Brasil não acompanhou a evolução das regras”, diz embaixador”. *O Estado de*

São Paulo. 29 de maio de 2016b. Disponível em:

<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-nao-acompanhou-a-evolucao-das-regras-diz-rubens-barbosa,10000053967>. Acessado em: 10 de junho de 2016.

Bastos, Fabrício H. Chagas. “A hora e a vez de Serra”. *O Estado de São Paulo*. 23 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,analise---a-hora-e-a-vez-de-serra,10000053032>. Acessado em: 10 de junho de 2016.

Boito Jr., Armando e Alfredo Saad-Filho. “State, State Institutions, and Political Power in Brazil”. *Latin American Perspectives*. 43, no. 2 (190-206): 2016.

Boito Jr., Armando e Tatiana Berringer. “Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma”. *Revista de Sociologia e Política*. 21 no.47 (2013): 31-38

Borges, André e Anne Warth. “Governo quer menos BNDES nas obras de infraestrutura”.

Exame. 18 de maio de 2016. Disponível em:

<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/governo-quer-menos-bndes-nas-obras-de-infraestrutura>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

Braga, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012.

Burges, Sean W. “Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question”. *International Politics*. 52, no. 2 (2015): 193-207.

Camex. *Câmara de comércio exterior*. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/>. Acessado em 10 de junho de 2016.

Chade, Jamil. “Brasil no fim da fila do livre-comércio”. *O Estado de São Paulo*. 22 de maio de 2016a. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-no-fim-da-fila-do-livre-comercio,10000052667>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

_____. “Plano de Serra sofre resistência interna”. *O Estado de São Paulo*. 26 de maio de 2016b. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,plano-de-serra-sofre-resistencia-interna,10000053557>. Acessado em: 10 de junho de 2016.

Cilo, Hugo. “Uma ponte com os empresários”. *Istoé dinheiro*. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20160513/uma-ponte-com-empresarios/372924>. Acessado em: 13 de maio de 2016.

Coutinho, Carlos Nelson. “A hegemonia da baixa política”. In *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*, editado por Cibele Saliba Rizek, Francisco de Oliveira e Ruy Braga. 29-43. São Paulo: Boitempo, 2010.

Cox, Robert W. “Foreword”. In *Counter-hegemony and foreign policy: The dialectics of marginalized and global forces in Jamaica*, editado por Randolph Persaud. Albany: State University of New York Press, 2001.

Cucolo, Eduardo. “Governo limita empréstimos do BNDES a grandes empresas”. *Folha de São Paulo*. 25 de junho de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1647950-governo-limita-emprestimos-do-bndes-a-grandes-empresas.shtml>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

Exame. “CNI pede rapidez no lançamento do banco dos Brics”. *Revista Exame*. 10 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/cni-pede-rapidez-no-lancamento-do-banco-dos-brics>. Acessado em: 10 de maio de 2016.

_____. “Governo usará BNDES e Fundo Soberano para abater dívida”. *Revista Exame*. 24 de maio de 2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/governo-usara-bndes-e-fundo-soberano-para-abater-divida>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

FIESP. *Documento de posição: propostas de integração externa da indústria*. 2014. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/propostas-de-integracao-externa-da-industria/>. Acessado em: 01 de junho de 2016.

Fleck, Isabel. “Itamaraty pune diplomata por enviar circulares alertando sobre ‘golpe’”. *Folha de São Paulo*. 23 de março de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1753239-itamaraty-pune-diplomata-por-enviar-circulares-alertando-sobre-golpe.shtml>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

Freire, Vinicius Torres. “Ortodoxa e bem-sucedida, Marques será a primeira presidente do BNDES”. *Folha de São Paulo*. 16 de maio de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/05/1771936-nova-presidente-do-bndes-marques-assumiu-csn-gravida-de-gemeos.shtml>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

G20. *G20 Leaders' Communiqué*. 16 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communicue.html>. Acessado em: 10 de junho de 2016.

Gramsci, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.2, 2001.

Kahler, Miles. “Conservative globalizers: reconsidering the rise of the rest”. *World Politics Review*. 02 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/17840/conservative-globalizers-reconsidering-the-rise-of-the-rest>. Acessado em: 10 de maio de 2016.

Lima, Maria Regina Soares de. “Aspiração internacional e política externa.” *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 82, jan-mar (2005): 04-19.

Lopes, Dawisson. “Temer e o partido do Itamaraty”. *O Estado de São Paulo*. 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-e-o-partido-do-itamaraty,10000050662>. Acessado em: 10 de junho de 2016.

MDIC. *Marcos Pereira e José Serra acertam manter a complementaridade entre MDIC e MRE*. 25 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/noticias/109-comercio-exterior/1488-marcos-pereira-e-jose-serra-acertam-manter-a-complementaridade-entre-mdic-e-mre>. Acessado em: 10 de junho de 2016.

Mothe, Sephan. “What president Dilma Rousseff’s impeachment means for Brazil-China relations”. *CRIES*. 26 de maio de 2016. Disponível em: <https://medium.com/@CRIESLAC/what-president-dilma-rousseffs-impeachment-means-for-brazil-china-relations-45737ae0afc5#.rup4myp5r>. Acessado em 10 de junho de 2016.

Moura, Cristina Patriota de. “Herança e metamorfose: a construção social de dois Rios Brancos.” *Revista Estudos Históricos*, 25, (2000): 1-25.

MRE. *Manifestações sobre a situação interna do Brasil*. MRE, nota 176. 13 de maio de 2016a. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14023-manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>. Acessado em 5 de junho de 2016.

_____. *Declarações do Secretário-Geral da UNASUL sobre a situação interna do Brasil*. MRE, nota 177. 13 de maio de 2016b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14024-declaracoes-do-secretario-geral-da-unasul-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>. Acessado em 5 de junho de 2016.

_____. *Declarações do governo de El Salvador sobre a situação interna no Brasil*. MRE, nota 179. 16 de maio de 2016c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14032-declaracoes-do-governo-de-el-salvador-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

Oliveira, Francisco de. “Hegemonia às avessas”. In *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*, editado por Cibele Saliba Rizek, Francisco de Oliveira e Ruy Braga. 29-43. São Paulo: Boitempo, 2010. 2010;

Paoliello, Tomaz. “A vice política externa”. *Revista Forum*. 19 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/2016/04/19/reginaldo-nasser-a-vice-politica-externa/>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

Persaud, Randolph. *Counter-hegemony and foreign policy: The dialectics of marginalized and global forces in Jamaica*. Albany: State University of New York Press, 2001.

Presidência da República. *Decreto 4.410 - Aprova novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES*. 11 de outubro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm. Acessado em: 10 de junho de 2016.

_____. *Decreto 6.322 - Altera o Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES*. 21 de dezembro de 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6322.htm#art1.

Acessado em: 10 de junho de 2016.

Ramos, Leonardo. “Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula”. *Carta Internacional* 7, no. 1, (2012): 69-86.

Rothkopf, David. “Desfazer o que Lula fez em política externa não é bom para o Brasil”. *BBC Brasil*, 20 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36334715>. Acessado em: 5 de junho de 2016.

Rüttimann, André de Barros, et. al. “CCR: seu papel no financiamento à infra-estrutura”. *Revista do BNDES*. 14 no. 29 (81-114): 2008.

Saad-Filho, Alfredo, Armando Boito Jr. “Brazil: the failure of the PT and the rise of the ‘new right’”. *Socialist Register*. 52. (213-230): 2016.

SEBRAE. *Governo altera política para o comércio exterior*. 24 de janeiro de 2003.

Disponível em: <http://www.sebrae-sc.com.br/newart/default.asp?materia=4785>.

Acessado em 05 de junho de 2016.

Senra, Ricardo. “Respostas ‘duras’ de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty”. *UOL Notícias*. 16 de maio de 2016. Disponível em:

<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2016/05/16/respostas-duras-de-serra-a-criticas-de-paises-vizinhos-dividem-itamaraty.htm>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

Serra, José. *Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores*. 18 de maio de 2016. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14043-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>. Acessado em: 05 de junho de 2016.

Veiga, Pedro da Motta e Roberto Magno Iglesias. “A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior”. In *O desafio das exportações*, organizado por Armando Castelar Pinheiro, Ricardo Markwald e Lia Valls Pereira. 51-96, Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

Vigevani, Tullo, Gabriel Cepaluni. “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification.” *Third World Quarterly*, 28, no. 7 (2007): 1309-1326.

Recebido em 30 de outubro de 2016

Aprovado em 17 de novembro de 2016

Editado em 15 de dezembro de 2016