

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI:
DIVERSIFICAÇÃO, REALINHAMENTO E DEPENDÊNCIA**

**LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA EM SIGLO XXI:
DIVERSIFICACIÓN, REALINEAMIENTO Y DEPENDENCIA**

**BRAZILIAN FOREIGN POLICY AT THE 21st CENTURY:
DIVERSIFICATION, REALIGNMENT AND DEPENDENCY**

Hermes Moreira Júnior

Doutor em Relações Internacionais pela Unesp. Docente no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados

hermesmoreira@ufgd.edu.br

RESUMO

Ao longo da última década a política externa foi efetivamente alçada ao debate da política nacional. A despeito de nossa sólida tradição diplomática, pode-se afirmar que, pela primeira vez, imprensa, academia e o mundo político ofereceram a devida atenção à ação internacional brasileira, trazendo-a para dentro do polarizado debate que constitui nosso cenário atual. Traçando uma breve reconstituição das principais agendas da diplomacia brasileira entre os anos 2000 e 2019, o objetivo desse texto é demonstrar que as diferentes estratégias adotadas nesse período, de diversificação de parcerias e de realinhamento automático aos Estados Unidos, foram inócuas no que diz respeito à alteração da nossa condição de país primário-exportador e dependente.

Palavras-chave: política externa brasileira; inserção internacional; dependência; desindustrialização; reprimarização.

ABSTRACT

Throughout the last decade foreign policy was substantially raised as part of national politics. In spite of a solid diplomatic tradition, it is possible to say that, for the first time, press, academy and the political field have offered due attention to brazilian international action, inserting it in the current polarized scenario. Tracing a reconstitution of the main agenda in brazilian diplomacy between 2000 and 2019, the aim of this article is to demonstrate that the different strategies adopted during this period, mostly the diversification of partnerships and automatic realignment with the United States of America, were innocuous to change the brazilian condition as a country dependant on primary exports.

Keywords: brazilian foreign policy; global positioning; dependency; deindustrialization; reprimarization on exports.

RESÚMEN

Durante la última década la política exterior fue efectivamente elevada al debate político nacional. A pesar de la sólida tradición diplomática brasileña, por la primera vez, la prensa, la academia y el mundo político prestaron la debida atención a la actitud internacional de Brasil, llevándola al debate polarizado que constituye el escenario actual. Trazando una breve reconstitución de las principales agendas de la diplomacia brasileña entre los años de 2000 y 2019, el objetivo de este texto es demostrar que las diferentes estrategias adoptadas en este período, de diversificación de asociaciones y realineamiento automático a los Estados Unidos, se ponieron ineficaces para cambiar la condición de un país exportador primario y dependiente.

Palabras-clave: política exterior brasileña; inserción internacional; dependencia; desindustrialización; especialización productiva primaria.

INTRODUÇÃO

Ao final de 2009, grande parte da imprensa brasileira repercutiu o fato da China ter se convertido no principal destino das exportações brasileiras, desbancando os Estados Unidos que figuravam como principal parceiro e destino dos produtos brasileiros desde 1930. Em 2019, dez anos após se tornar o principal destino de nossas exportações, a China foi responsável por consumir 28% dos produtos exportados pelo Brasil, mais do que o dobro do que os 12,5% que tiveram como destino o mercado norte-americano. Ademais, China e Estados Unidos foram também origem de 13,5% e 11%, respectivamente, dos produtos importados pelo Brasil. Tais números foram mobilizados para oferecer ao leitor a dimensão do peso que apenas dois países, ainda que sejam as duas principais potências econômicas mundiais, possuem no comércio exterior e, conseqüentemente, na dinâmica da economia brasileira.

Nesse sentido, a proposta do texto é demonstrar que a política externa conduzida pelos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, a despeito de diferentes ênfase e diretrizes, disputas por narrativas e distintas estratégias, não foram capazes de alterar o quadro imposto pelos constrangimentos sistêmicos à realidade brasileira. Ou seja: nem os governos FHC, Lula e Dilma, com a estratégia de diversificação de parcerias, conseguiram minimizar a concentração do comércio junto às duas potências mundiais; tampouco os governos

Temer e Bolsonaro, com sua política de realinhamento moderado e automático aos Estados Unidos, foram capazes de evitar a ampliação da participação chinesa no comércio brasileiro.

Para isso, apresento em linhas gerais a atuação internacional brasileira nas duas primeiras décadas do século XXI, identificando os focos e agendas priorizados por cada governo e pelos formuladores de suas políticas. Assim, na sequência, desenvolvo a hipótese de que, ao não articular sua atuação internacional a um conjunto de políticas e estratégias domésticas que fossem capazes de alterar o *status* do país na divisão internacional do trabalho, o Brasil trabalha sua política externa muito mais como um exercício de retórica doméstica e projeção em fóruns e organismos internacionais, do que como uma ferramenta efetiva de alteração qualitativa da inserção internacional brasileira. Para isso, demonstro como, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, em que pesem as disputas pela condução da atuação internacional brasileira, pouco se colheu em termos de instrumentos para barrar os processos de reprimarização da pauta exportadora brasileira e desindustrialização do país, e alterar a dinâmica de dependência técnico-científica e econômica vivenciada pelo Brasil no âmbito da economia-mundo.

DA DIVERSIFICAÇÃO DE PARCERIAS AOS ALINHAMENTOS IDEOLÓGICOS

A economia-mundo vivia o rescaldo de um período de sucessivas crises financeiras no início dos anos 2000, proporcionando fortes questionamentos aos mecanismos que forjaram a ordem internacional da década anterior, como a liberalização comercial, a desregulamentação financeira e a redução da intervenção estatal na economia. No Brasil, o presidente Fernando Henrique Cardoso passa a adotar um discurso crítico ao que ele viria a chamar de “globalização assimétrica” (SILVA, 2009) e dá início a uma reorientação em sua política externa. A nova postura de sua diplomacia pode ser notada pelo endurecimento do discurso contra a atuação norte-americana na guerra contra o terrorismo, mas, principalmente, pela tentativa de construção de uma aproximação dentro dos organismos multilaterais com outros países

considerados emergentes, como a Índia e a África do Sul nas negociações das patentes farmacêuticas na OMC.

Esse legado foi fortemente explorado pelo recém-eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Contando com a figura do experiente e habilidoso diplomata e ex-chanceler Celso Amorim de volta ao cargo de Ministro das Relações Exteriores, o presidente Lula da Silva aprofundou a guinada rumo à construção do que alguns chamariam de “nova geometria econômica global” (FIORI, 2007) ou “nova geografia mundial” (LIMA, 2010). Ainda que não haja rupturas significativas nos rumos gerais da política externa entre os governos FHC e Lula, há diferentes interpretações sobre os constrangimentos e as possibilidades de atuação do Brasil no cenário internacional, fazendo com que a ênfase dada a certos arranjos seja alterada pelo estabelecimento de parcerias consideradas estratégicas com Estados menos tradicionais em seu espectro de relações bilaterais.

Desse modo, através de viagens internacionais, fóruns de discussão, reuniões paralelas em eventos de organizações internacionais, comitivas de empresários e técnicos de pastas ministeriais, Lula da Silva e a equipe do Itamaraty foram construindo um ambiente favorável à implementação da agenda de cooperação sul-sul, engajando-se em ações junto a países na África, Oriente Médio, Ásia-Pacífico, e, principalmente, América Latina e Caribe. Por meio desse caminho traçado, buscavam angariar apoio para o que, segundo seus principais formuladores, o Ministro Celso Amorim (2015) e o Secretário-Geral das Relações Exteriores Samuel Pinheiro Guimarães (2005), era o objetivo principal da diplomacia brasileira no século XXI: conseguir uma participação mais ativa na formulação e aplicação das normas internacionais, e contribuir para a desconcentração de poder e redução das assimetrias nos organismos internacionais.

O processo de diversificação de parcerias fez com que a política externa ganhasse destaque junto à imprensa nacional, à academia e aos mundos político e empresarial. Isso pode ser acompanhado pela ampliação da cobertura internacional e do número de analistas debatendo a política externa brasileira nos principais veículos de comunicação do país, pelo aumento na procura e abertura de cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais nas universidades públicas e privadas, pelo

fortalecimento de setores voltados à internacionalização em associações comerciais e de entidades de classe, bem como nas médias e grandes empresas, e até mesmo pela maior importância conferida pelos parlamentares às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara Federal e do Senado.

Outra característica marcante do período foi a abertura de novas representações diplomáticas do Brasil no exterior. Das 226 repartições diplomáticas e consulares mantidas pelo MRE no exterior, 66 foram abertas após 2003, sendo 44 embaixadas e 22 consulados, incluindo países da África e do Caribe que não possuíam nenhuma representação brasileira (SENADO FEDERAL, 2016). Nesse contexto, o Brasil também estabeleceu a renegociação da dívida soberana com Bolívia, Cabo Verde, Congo-Brazzavile, Costa do Marfim, Gabão, Moçambique, Nigéria, República Democrática do Congo, Senegal, Sudão, Suriname, Tanzânia e Zâmbia.

A política externa brasileira também concentrou seus esforços nas ações de cooperação internacional. No campo da chamada cooperação humanitária, o exemplo mais emblemático foi a liderança exercida na Missão das Nações Unidas para o Haiti (MINUSTAH), na qual o Brasil comandou as tropas da ONU durante mais de uma década nas missões de estabilização e pacificação do Haiti, com o agravante da imensa crise social e econômica resultante do terremoto de 2010 (AGUILAR, 2014; SEITENFUS, 2019). Na vertente da cooperação para o desenvolvimento, uma rede de instituições públicas nacionais em sintonia com ministérios e sob coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) conduziu projetos em conjunto a organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), entre outros¹.

¹O governo brasileiro mobilizou uma rede de instituições públicas nacionais detentoras de conhecimento em diferentes áreas de atuação como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o SEBRAE, o SENAI, além de um conjunto de Instituições de Ensino Superior, sobretudo Universidades Federais, para contribuir com o trabalho técnico no

Todos esses movimentos resultaram em alguns ganhos imediatos, como a conquista de posições de liderança em organismos multilaterais, dos quais podemos destacar as eleições do diplomata Roberto Azevêdo como Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), do professor José Graziano como Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e do ministro Paulo Vannuchi para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH-OEA). Todavia, outro tipo de alteração de rumos acabara recebendo mais destaque no período.

Ao passo que a diplomacia brasileira trabalhava em cooperação com organismos internacionais e governos do hemisfério sul, a dupla Lula/Amorim tentava imprimir uma nova forma de atuação nos principais palcos da política mundial, ocupando todos os espaços que lhes cabiam, da Assembleia Geral das Nações Unidas aos encontros do G-20 financeiro. Era colocada em prática a outra vertente da política externa brasileira do governo Lula da Silva, a reforma da governança global. Esse projeto partia do entendimento de que o mundo multipolar emergente deveria encontrar paralelismo normativo nas instituições multilaterais.

A estabilidade econômica vivida pelo Brasil durante a primeira década dos anos 2000, somada à extraordinária popularidade pessoal do presidente Lula, possibilitaram que esse ativismo internacional brasileiro elevasse o país a um patamar de proeminência global. A estratégia adotada foi a de formar diferentes grupos de negociação com os países em desenvolvimento nos circuitos de decisão global (HURRELL, 2010), iniciando pelo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) (2003) e pelo G-20 comercial na OMC, passando pelo BRICS (Brasil, Rússia, Índia China e África do Sul) (2006), União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (2008) e Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) (2010). Desse modo, o Brasil foi estruturando uma rede de apoio a seu pleito por reformas nas estruturas de poder e governança global, e na luta política pela redução das assimetrias regionais, naquilo que

desenvolvimento dos projetos em parceria com a ABC e as agências do sistema ONU. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sistematizou diversos desses projetos em materiais de estudos como textos de discussão e livros no âmbito do projeto “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional” (COBRADI). A avaliação das três etapas desse projeto (2005-2009 / 2010-2014 / 2014-2016) pode ser encontrada no repositório digital do IPEA, assim como os materiais de estudos.

passou a ser denominado na academia de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2009).

Assim, a despeito de orientações muito próximas ao governo anterior no campo da diplomacia econômica multilateral, a política externa do governo Lula adquire um caráter muito mais político e estratégico em assuntos globais. A autonomia pela diversificação, portanto, não significou apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também por capacidade de intervenção em questões que se referem a bens públicos internacionais, no que pode ser definida como uma agenda internacional “transformacional”.

Todavia, todo esse engajamento e pluralidade de interlocução internacional estavam muito vinculados ao perfil ativo do ministro Celso Amorim e à diplomacia presidencial exercida pelo presidente Lula. Características que sofreram mutação com o início da gestão de Dilma Rousseff. Muito menos afeita aos espaços e à cena da diplomacia internacional, a presidenta Dilma adotou postura pragmática nos eventos internacionais e encontros com líderes de outros países ou representantes de organismos internacionais. Ao contrário de Lula, que manteve Celso Amorim durante seus oito anos de governo, Dilma contou com três ministros nas Relações Exteriores: Antonio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014) e Mauro Vieira (2015-2016). Todos diplomatas de carreira, com larga experiência e vivência em alguns dos principais postos do circuito da diplomacia internacional, mas com perfil mais técnico do que político.

O cenário internacional também ofereceu águas muito mais revoltas nesse período (SARAIVA, 2014; BASTOS; HIRATUKA, 2018). As dificuldades de recuperação da economia global após a grande crise de 2008 levaram os países a buscar soluções cada vez menos concertadas e mais individuais. Acordos bilaterais passaram a se sobrepôr a grandes negociações multilaterais, insurreições populares abalaram estruturas políticas tradicionais no Oriente Médio, governantes eleitos não conseguiam reunir coalizões capazes de formar maiorias governáveis na Europa e a instabilidade institucional voltaria a rondar a América Latina, com os casos de Honduras, Paraguai, Bolívia e Venezuela sendo os mais destacados.

Do outro lado do mundo a China também alteraria a condução de sua atuação internacional. A propagada “ascensão pacífica” chinesa tão vendida à comunidade internacional pelo ex-presidente Hu Jintao passa a ser questionada à medida que a política de investimento externo, cooperação financeira, financiamento ao desenvolvimento e, principalmente, a Belt and Road Initiative são impulsionados pelo novo líder chinês, Xi Jinping, que tem na América Latina uma de suas plataformas de atuação. Por fim, as relações com o parceiro mais tradicional, os Estados Unidos, conhecem um dos pontos de maior atrito em sua história a partir da divulgação dos atos de espionagem conduzidos pela CIA contra a Petrobrás e membros do governo brasileiro, incluindo a própria presidenta Dilma Rousseff, no conhecido “caso Snowden” (BESSA, 2014).

Complementando a mudança de perfil das “vozes autorizadas” (ALMEIDA, 2016) e a reviravolta no quadro internacional, a crise política e institucional na qual o Brasil mergulha a partir de junho de 2013 dificultava que governo brasileiro oferecesse maior atenção à agenda internacional. Dois grandes trunfos, considerados também legados do maior engajamento internacional brasileiro, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, ambas sediadas no Brasil, acabaram, pelo desenrolar dos fatos, se convertendo em mais fonte de instabilidade política doméstica e desgaste da imagem internacional do país. Diante desse quadro, a ruptura institucional vivenciada no âmbito doméstico com o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff fora também mimetizada no campo das relações exteriores, primeiro com um momento de paralisia e, posteriormente, com uma guinada nos sentidos da atuação internacional do país, que caminharia nos anos posteriores rumo a uma política de alinhamento aos Estados Unidos.

Pode-se afirmar que essa guinada aconteceu paulatinamente. No interregno Michel Temer (2016-2018), dois tradicionais políticos do PSDB paulista, ocuparam o cargo de Ministro das Relações Exteriores: os senadores José Serra (2016-2017) e Aloysio Nunes (2017-2018). De imediato já pode ser constatada uma mudança importante, pois nos 14 anos anteriores, desde a saída de Celso Lafer ao final do governo FHC (2002), os ministros que ocuparam a cadeira mais importante do Itamaraty foram diplomatas de carreira. Político experiente, ex-governador de São

Paulo, candidato a presidência da República, Serra chegara ao cargo com a expectativa de que sua experiência como ministro da Saúde durante o contencioso das patentes farmacêuticas que o Brasil levou à OMC (CEPALUNI, 2005; OLIVEIRA, 2007) daria suporte novamente ao aprofundamento da cooperação internacional e das relações com os países do hemisfério sul. Mas a prioridade dos pouco mais de nove meses de Serra no cargo de chanceler brasileiro passou longe dos mecanismos de concertação multilateral ou da ênfase à cooperação para o desenvolvimento. Em diversos discursos minimizou a importância dos BRICS e outros instrumentos de cooperação no sul global, enfatizando a necessidade do Brasil reorientar sua atuação internacional em direção aos países desenvolvidos.

Iniciou sua gestão com forte viés político, criticando o que viria a chamar de “ideologização” da política externa nos governos petistas e impulsionando o processo de suspensão da Venezuela dentro do MERCOSUL. Aproveitando-se desse novo cenário, tentou empurrar o bloco na direção dos acordos de livre-comércio, principalmente com a retomada das negociações do acordo Mercosul-União Europeia respaldado pela nova agenda da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), que passaram a tratar a finalização do acordo com os europeus como prioridade para a política externa do país, junto ou não aos parceiros de bloco (BERRINGER; FORLINI, 2018).

Além disso, Serra se notabilizou pela articulação junto a consórcios empresariais internacionais para que participassem dos leilões do pré-sal, resultado de projeto apresentado por ele ainda na condição de senador durante o governo Dilma. Afastado sob alegações de problemas com a saúde logo após a confirmação das alterações nos regimes de partilha e concessões com a aprovação do projeto na Câmara dos Deputados, viu seu colega de partido e senado, Aloysio Nunes, assumir o posto até o final do governo Temer.

Político com bom trânsito entre as bancadas no Congresso Federal, Aloysio Nunes apresentava menos credenciais do que José Serra para ocupar o mais importante posto da diplomacia brasileira. Tinha a seu favor, contudo, a recente experiência de presidir a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, com destaque

para as frequentes reuniões realizadas com opositores ao presidente da Venezuela Nicolás Maduro. Porém a atuação de Nunes teve um escopo mais amplo do que se especulava à época de sua nomeação.

O novo ministro colocou como prioridade para seu mandato conduzir a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) através da formalização do pedido de ingresso à instituição em maio de 2017. Para fazer parte da organização, que é conhecida como “clube dos ricos” e busca estabelecer padrões de negócios, comércio, legislação e políticas públicas entre seus membros (COZENDEY, 2017; FLORÊNCIO; SEYFFARTH, 2018), é necessária a adesão a um protocolo de condicionalidades, que demandaria ao país a realização de um conjunto de reformas internas, sobretudo voltadas à liberalização econômica. Todas elas estavam na pauta do governo Temer, porém a instabilidade de seu governo em função das contínuas investidas da Operação Lava Jato e o déficit de legitimidade junto à população minaram parte delas.

Também durante sua gestão foi aprovada a nova Lei de Migração, projeto de autoria do próprio Aloysio Nunes no Senado. Definindo direitos e deveres do migrante, regulando sua entrada e estada, a nova lei estabeleceu princípios e diretrizes para políticas públicas na área de migração, como por exemplo a concessão de vistos temporários para acolhida humanitária, ou a institucionalização da reunião familiar. Ademais, criou parâmetros para o tratamento de residentes fronteiriços. Além de colocar o Brasil na vanguarda internacional sobre legislação migratória, a aprovação e regulamentação da nova lei foi fundamental para o episódio internacional mais desafiador do governo Temer, o fluxo intenso de migrantes e refugiados venezuelanos em razão da grave crise vivida pelo nosso país vizinho.

Esse capítulo perpassa a transição entre o governo Temer e o governo Bolsonaro. Recém-eleito com forte discurso crítico ao governo Maduro na Venezuela e apoio explícito ao opositor e auto-declarado como presidente venezuelano, Juan Guaidó, Bolsonaro assume sob pressão de diversos grupos para que encaminhasse medidas mais enérgicas para a mudança de regime no país. Não obstante, suas ações, para além daquelas do campo retórico, se concentraram em dar continuidade à Operação Acolhida,

iniciada no governo Temer em parceria com diversas agências do sistema ONU para promover a interiorização de migrantes e refugiados do território venezuelano.

Contudo, é possível afirmar que este foi um dos poucos traços de continuidade a serem encontrados no que se configura como uma política externa no governo de Jair Bolsonaro. Desde os tempos de campanha à presidência já estava traçado o perfil que seria adotado pelo futuro governo nas relações exteriores: um alinhamento automático aos Estados Unidos e a Israel, e a crítica à chamada “agenda globalista” da Organização das Nações Unidas (CHAGAS-BASTOS, 2019). Perfil delineado por Filipe Martins, jovem professor de cursos preparatórios para a carreira diplomática e responsável pela aproximação da família Bolsonaro com o filósofo Olavo de Carvalho. Logo após a vitória nas eleições, Martins seria confirmado como Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais, e influenciaria também na escolha do novo ministro das Relações Exteriores, o diplomata Ernesto Araújo.

Imbuídos por uma ideologia conservadora de ares fundamentalistas, juntos arrogaram para si a missão de conduzir as ações do Planalto e do Itamaraty em direção contrária àquela percorrida desde o processo de redemocratização, a adesão ao multilateralismo e aos esforços dos organismos internacionais e agências do sistema das Nações Unidas para lidar com as questões de governança global e assuntos domésticos. Determinados valores civilizacionais, segundo eles, não devem estar subjulgados a uma governança global ou a um arranjo de uma comunidade de nações. Araújo, por exemplo, é defensor do que ele chama de “metapolítica externa”, uma política capaz de atuar no plano cultural-espiritual “muito mais do que no plano do comércio ou da estratégia diplomático-militar” (ARAÚJO, 2017).

Essa substituição da geopolítica por uma “teopolítica” foi colocada à prova com o anúncio do presidente Bolsonaro de sua intenção de transferir a embaixada brasileira em Israel de Tel-Aviv para Jerusalém, tal qual fizera Donald Trump meses antes. Os fortes protestos e ameaça de retaliação por parte de países árabes, grandes parceiros comerciais do agronegócio brasileiro, e a tensão nos gabinetes ministeriais, principalmente nas pastas ocupadas pelos militares, fizeram com que o governo alterasse os planos e recuasse, determinando – ao menos momentaneamente – apenas a

abertura de um escritório comercial ligado à Associação Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) na cidade.

O alinhamento incondicional do governo Bolsonaro aos Estados Unidos foi além da sintonia com o presidente Donald Trump no tom e alvos de seus discursos e entrevistas no Brasil e no exterior. Foi simbolizado, também, pelas concessões comerciais unilaterais brasileiras nas tarifas e cotas para a entrada de trigo e etanol norte-americanos no país, que atende a um antigo pleito dos Estados Unidos, mas afeta um delicado equilíbrio de trocas comerciais com o mercado argentino, no caso do trigo, e alarma produtores nacionais de etanol. Ou ainda pelo decreto presidencial no qual o país deixou de exigir visto para o ingresso de cidadãos dos Estados Unidos no Brasil sem o tradicional princípio da reciprocidade, um dos pilares da diplomacia brasileira. Porém, de maneira mais grave, com o abandono do *status* de país em desenvolvimento no âmbito da OMC, abrindo mão de tratamento especial e vantagens nos acordos dentro da instituição. Por sua vez, os Estados Unidos impuseram barreiras às exportações de aço, alumínio e de papel e celulose brasileiros. Nos bastidores, o argumento para a defesa de tais medidas seria a garantia do apoio formal dos Estados Unidos para a consolidação do ingresso do Brasil na OCDE, ainda que tal decisão dependa de um consenso entre todos os membros da instituição.

Essa mesma visão ideológica gerou atritos com a China. Na esteira das críticas feitas por Donald Trump no âmbito de sua “guerra comercial” com os chineses, Bolsonaro subiu o tom diversas vezes sobre a presença de investimentos e negócios dos asiáticos no Brasil. Mais uma vez o Ministério da Agricultura e alguns ministros da ala militar tiveram que entrar em cena para contornar a situação e garantir a importância da parceria estratégica entre Brasil e China. Em diversas oportunidades, inclusive, o vice-presidente, General Hamilton Mourão, se reuniu com autoridades do alto escalão do governo e diplomacia chineses reforçando o compromisso do Planalto com o principal parceiro comercial do Brasil.

A disputa, contudo, adquire outra dimensão quando pensada dentro da disputa pela liderança da corrida tecnológica da Internet 5G, entre Estados Unidos e China. No seio dessa disputa está a retomada e finalização do acordo entre Brasil e Estados Unidos

para a utilização, por parte dos norte-americanos, da Base de Alcântara para o lançamento de satélites e foguetes. Estagnado há vinte anos, desde sua rejeição pelo congresso nacional ainda no governo FHC, o acordo trata de salvaguardas tecnológicas para os Estados Unidos no uso comercial do Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão, considerado um dos mais estratégicos locais do mundo para o setor aeroespacial. Esse acordo de salvaguardas tecnológicas prevê a proteção de conteúdo com tecnologia norte-americana utilizado na base, e regulamenta a permissão do acesso de nacionais e estrangeiros às instalações norte-americanas em território brasileiro. Em troca de recursos a serem utilizados no programa espacial brasileiro.

Contudo, o acordo celebrado é tratado pelo governo norte-americano como um enclave na disputa pelo controle da rede de Internet 5G no país. Desse modo, o governo Trump passou a utilizar a manutenção do acordo como forma de pressionar o governo brasileiro a vetar a participação chinesa nos leilões, tal qual fizeram os próprios norte-americanos e outros aliados ao impedir a concorrência da Huawei, empresa chinesa que vem sendo acusada de espionagem industrial pelos Estados Unidos, em seus negócios locais. O assunto deve ocupar boa parte da agenda política e diplomática do governo Bolsonaro ao longo de seus próximos anos de mandato.

A CONDIÇÃO DE DEPENDÊNCIA

Ao nos debruçarmos sobre os dados da balança comercial brasileira, principalmente quando especificamos o perfil de nossas exportações e de nossas importações, é quase que automática a mobilização de conceitos do estruturalismo cepalino, bastante caros à teoria econômica latino-americana do século XX. A teoria estruturalista, desenvolvida por Raul Prebisch, Celso Furtado, Álvaro Pinto, Fernando Fajnzylber, entre outros, caracterizava a condição de subdesenvolvimento dos países periféricos por meio da disparidade de seus modelos de inserção na divisão internacional do trabalho, fixando países periféricos como responsáveis pelo provimento de produtos primários, ao passo que economias centrais seriam aquelas dotadas de condições tecnológicas de produção de manufaturas (RODRIGUEZ, 2009; GALA, 2017).

Nessa acepção, devido à possibilidade de incremento de técnicas e processos capazes de aumentar produtividade e valor agregado dos produtos manufaturados ser amplamente maior que para produtores de gêneros primários, trocas comerciais efetuadas entre economias periféricas e centrais levariam ao prejuízo daquelas. Assim, a deterioração dos termos de troca alargaria o abismo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, restando como forma de superação da condição de subdesenvolvimento o processo de industrialização e modernização da estrutura produtiva das economias periféricas.

Permeado de acertos e erros, o Brasil se engajou nesse processo ao longo da segunda metade do século XX (KOHLI, 2004; BRESSER PEREIRA, 2009), cenário que passa a ser revertido a partir da dupla condução de desindustrialização da economia nacional e reprimarização da pauta exportadora brasileira. Ambos processos foram fortemente impulsionados nas últimas décadas pela pressão dos Estados Unidos à abertura e desregulamentação de mercados no bojo do Consenso de Washington, que expôs a indústria brasileira a uma competição à qual ela não tinha condições de suportar, e pelo apetite chinês por produtos primários, que levou a uma intensa valorização dos preços das commodities e influenciou na correlação de forças de setores domésticos brasileiros. Não demoraria para que surgissem interpretações de que o Brasil entraria em uma nova e profunda fase de dependência, fruto da incapacidade de desenvolver tecnologias de ponta, e da impossibilidade, portanto, de produzir e exportar produtos de maior complexidade tecnológica em condições competitivas, restando recorrer à ampliação das exportações de produtos primários.

É exatamente esse quadro que encontramos nas exportações brasileiras. Segundo dados do Anuário Estatístico da CEPAL, no ano de 2018 62,4% das exportações brasileiras foram de produtos primários. De acordo com dados fornecidos pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia, dentre os 10 principais itens da pauta exportadora brasileira para China, apenas a exportação de veículos aéreos pode ser considerada no rol de bens industrializados de alta intensidade tecnológica. Ainda assim, com valores bastante inferiores aos produtos que ocupam o topo da lista, soja, minério de ferro, petróleo cru e pasta de celulose.

A absorção efetiva da China à economia-mundo capitalista, principalmente após sua entrada na Organização Mundial do Comércio, teve como efeito novas acomodações na divisão internacional do trabalho e na dinâmica das relações econômicas internacionais (MOREIRA Jr., 2018). Setores industriais brasileiros que haviam se beneficiado da estabilidade macroeconômica alcançada com o Plano Real, e que figuravam ainda como alternativas viáveis para a indústria nacional – notadamente o de têxteis, vestuário e calçados, brinquedos e materiais de construção civil – foram praticamente dizimados pela concorrência chinesa. O resultado disso foi a desmobilização de setores industriais inteiros, declínio econômico e social de regiões, e materialização da incapacidade da indústria brasileira em concorrer no mercado internacional, fosse ao fazer frente a indústria estrangeira na manutenção ou conquista de mercados no exterior ou para atender às demandas do mercado doméstico.

Embora tenha desenvolvido uma parceria estratégica em sentido amplo com a China, o Brasil não construiu mecanismos capazes de diversificar os fluxos de comércio, garantir significativa modernização do parque industrial nacional com a ampliação dos investimentos e estabelecer cadeias produtiva que rendessem ao país produtos de maior valor agregado em sua pauta exportadora. A entrada significativa de investimentos diretos da China no Brasil visa garantir o fornecimento a longo prazo de *commodities*, por isso grande parte deles foram direcionados às empresas do setor agrícola, exploração de petróleo e extração de minerais.

Ademais, também passaram a ter como estratégia a constituição de uma plataforma de exportações direcionada para toda América Latina a partir do Brasil, canalizando investimentos em áreas como: indústria de produtos químicos, indústria alimentícia, fábricas de equipamentos de informática e materiais elétricos, indústria de máquinas e de equipamentos. Nos anos mais recentes, indústrias chinesas entenderam que o mercado consumidor brasileiro poderia ser uma nova porta a ser explorada, desse modo, uma nova natureza de investimentos foi realizada nas áreas de telecomunicações, eletricidade e gás, atividades imobiliárias, instituições financeiras, serviços de tecnologia e setor automotivo.

Com o impacto sofrido pela economia brasileira em função da grave crise política e do severo ajuste fiscal implementado nos últimos anos, dois novos campos

passaram a ser aproveitados pelo capital chinês. O primeiro deles trata do financiamento da infraestrutura nacional, principalmente com a aquisição por parte de grupos chineses de uma série de ativos estratégicos, como campos de exploração de petróleo, aquisição de hidrelétricas, além de investimentos em rodovias, portos e aeroportos via contratos de concessão. Outro aspecto recente se refere ao controverso fenômeno da estrangeirização de terras, ou *land grabbing*, cuja nova regulamentação está em debate no congresso nacional e já faz parte do conjunto de relações entre Brasil e China (HAGE, *et al* 2012; SASSEN, 2013). A aquisição de terras no território brasileiro por grupos chineses está ancorada a interesses vinculados ao agronegócio, em áreas como o cultivo de grãos, cana-de-açúcar, pecuária e extração vegetal. De acordo com estudos de movimentos de defesa da soberania nacional, o fenômeno da estrangeirização de terras faz com que vinte grupos transnacionais, dentre os quais estatais chinesas, sejam detentores de 2,74 milhões de hectares, equivalente ao território do Haiti.

A China também passou a figurar, ao lado dos Estados Unidos, como principal fonte dos produtos importados pelo Brasil. No topo dos produtos exportados pelos chineses para nossas empresas estão equipamentos de alta tecnologia das áreas de informática e telecomunicações, assim como máquinas e acessórios para produção industrial. Essa disparidade entre o perfil de produtos importados da China e exportados para a China indica os termos de nossa relação comercial hoje, semelhante àquela estabelecida com os norte-americanos ao longo das últimas décadas.

A manutenção de uma balança comercial superavitária com a China possui algumas explicações que não podem deixar de ser percebidas. Primeiramente, a grande demanda chinesa por nossas commodities primárias em função do enorme mercado interno chinês a ser atendido. Em segundo lugar, a valorização do preço dessas commodities em virtude de uma ampliação da demanda por parte de economias emergentes que foram alçadas à condição de novos consumidores na esteira do crescimento econômico mundial da última década. Por fim, somadas a desindustrialização da economia nacional e a grave crise econômica em que o país está mergulhado, fruto de sua deterioração fiscal e instabilidade política, levam a uma retração das importações brasileiras, contribuindo para manutenção do superávit na

balança comercial, mesmo frente a desvalorização de algumas commodities e uma acomodação momentânea da demanda chinesa.

Já no caso norte-americano, concorrente direto do Brasil na produção de diversos gêneros agrícolas, alimentícios, minerais e energéticos, nem mesmo o “benefício” do superávit pela valorização das commodities nos é “concedido”. Assim, amargamos nos últimos anos constantes déficits comerciais, em função da importação de itens de maior intensidade tecnológica, principalmente bens de capital, além produtos de química fina, farmacêuticos e petróleo refinado e combustíveis, itens que poderiam estar encadeados em cadeias produtivas nacionais, caso houvesse tecnologia disponível para tornar sua produção competitiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há na tradição das grandes potências uma evidente interlocução entre seu projeto de inserção internacional e a condução de sua política externa. O velho debate sobre o “interesse nacional” ou sobre a “construção de preferências” é parte fulcral no estabelecimento das prioridades diplomáticas dos países centrais. No caso brasileiro isso parece ainda ser uma realidade um pouco distante. Um rápido olhar sobre a atuação internacional brasileira nesse início de século XXI aponta pouco nessa direção. Parece ausente uma maior articulação entre um programa de construção de parques industriais, vinculação destes a cadeias globais, estabelecimento de acordos comerciais voltados a sua efetivação e pleitos por atração de investimentos para sua consolidação. Nesse sentido, é possível arriscar dizer que nossa política externa tem sido, a despeito do protagonismo exercido no cenário internacional, vazia de conteúdo transformador.

Observamos que, mesmo com a disputa entre modelos e a variação de estratégias e objetivos, o Brasil teve pouco controle sobre sua inserção internacional, ou melhor, sobre sua incorporação na divisão internacional do trabalho na economia-mundo. Um país que figura entre as dez maiores economias, os dez maiores territórios, e as dez maiores populações do mundo (BATISTA Jr., 2019) não deveria ser tão suscetível aos constrangimentos sistêmicos. Seus compromissos internacionais devem estar atrelados às suas capacidades e interesses reais.

Quando Immanuel Wallerstein propõe a análise sistêmica como método de compreensão da realidade política, econômica, social e cultural do mundo contemporâneo, ele indica que não é possível fragmentar a realidade, bem como o estudo das “ciências sociais” (WALLERSTEIN, 2004; WALLERSTEIN, 1991). Nesse sentido, o “sistema-mundo moderno”, como ele denomina a realidade em que estamos inseridos, trata-se de um sistema social com dimensões definidas e com um modelo de reprodução econômica específico. Vivemos, portanto, em um sistema social total, em que, geograficamente, todos países (ou unidades políticas, em sua definição) estão abarcados, e somos parte de um mecanismo de regulação econômica único, cujas cadeias produtivas e mercantis estão espalhadas por todo o sistema, na assim chamada economia-mundo. O que difere o papel de cada uma das unidades políticas existentes e a diferença de sua posição na hierarquia desse sistema é a inserção que possuem na divisão internacional do trabalho.

O Brasil tomou um rumo diferente do que a literatura indica como caminho para ascensão na hierarquia da economia-mundo ao adentrar em um processo de desindustrialização e retomar um padrão de crescente primarização da pauta exportadora. Portanto, é preciso estabelecer um projeto de desenvolvimento autônomo que vise uma nova posição na divisão internacional do trabalho. Para que assim possibilite ao país a redução de suas disparidades e um crescimento econômico sustentável com distribuição de renda e justiça social.

Para a situação atual brasileira, depreende-se a necessidade de abandono de qualquer perspectiva de desenvolvimento associado-dependente e o restabelecimento de uma clara estratégia de inserção internacional autônoma, com bases domésticas de adaptação da estrutura produtiva que poderá levar o Brasil a apresentar condições de aproveitar as transformações conjunturais pelas quais passará o Sistema Interestatal na esteira das revoluções tecnológicas assistidas pela economia-mundo capitalista nos anos vindouros.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio L. C. **Gerenciamento de Crises: o terremoto no Haiti**. São Paulo: Porto de Ideias, 2014.

ALMEIDA, Paulo R. **Nunca antes na diplomacia: a política externa brasileira em tempos não convencionais**. Curitiba: Appris, 2016.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva**. São Paulo: Benvirá, 2015.

ARAÚJO, Ernesto H. F. **Trump e o Ocidente**. Cadernos de Política Exterior. Ano III, N. 6. Brasília: FUNAG, 2017. pp. 323-357.

BASTOS, Pedro Z.; HIRATUKA, Célio. Notas sobre a política econômica externa do governo Dilma Rousseff e o contexto global. IN: CARNEIRO, R.; SARTI, F. **Para Além da Política Econômica**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

BATISTA Jr. Paulo N. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém**. Bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata. São Paulo: Leya, 2019.

BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. **Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira**. Conjuntura Austral V.9, N.48, 2018. pp.5-19.

BESSA, Jorge. **O escândalo da espionagem no Brasil: o caso Snowden**. Brasília: Thesaurus, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Globalização e Competição**. Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CEPALUNI, Gabriel. **Regimes Internacionais e o Contencioso das Patentes para Medicamentos: Estratégias para Países em Desenvolvimento**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, V. 27, 2005, pp. 51-99.

CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. **Political Realignment in Brazil: Jair Bolsonaro and the Right Turn**. Revista de Estudios Sociales V.69, 2019, pp. 92-100.

COZENDEY, C. M. **O pedido de acesso do Brasil à OCDE: aceder a quê? Aceder por quê?** Revista Brasileira de Comércio Exterior, Ano 31, N. 132, 2017, pp. 26-32.

FIORI, José L. **A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul**. OIKOS. V.6, N. 2, 2007, pp. 77-106.

FLORENCIO, Sérgio A. SEYFFARTH, Anamélia S. **OCDE: o ponto de inflexão necessário na política externa brasileira.** Desiderá Neto et al.: Política Externa Brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional pós-crise de 2008. Brasília: FUNAG/IPEA, 2018.

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

GALA, Paulo. **Complexidade Econômica: uma nova pergunta para entender a antiga questão da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

HAGE, Fábio A. S.; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José E. R. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica.** Texto para Discussão, nº 1795. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

HURRELL, Andrew. **Brazil and the New Global Order.** Current History, V.109, N. 724, 2010, pp. 60-68.

KOHLI, Atul. **State-directed development.** Political power and industrialization in the global periphery. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MOREIRA Jr., Hermes. Desindustrialização, Reprimarização e Dependência: o aprofundamento das relações Brasil x China no atual quadro da economia-mundo. In: AGUILAR, S.; ALONSO, I. **Desafios da Política Externa e Segurança no Século XXI.** Marília: Cultura Acadêmica, 2018.

OLIVEIRA, Marcelo F. **Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC.** Dados V.50, 2007, pp. 189-220.

RODRIGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SARAIVA, Miriam G. **Balço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?.** Relações Internacionais N. 44. Lisboa, 2014, pp 25-35.

SASSEN, Saskia. **Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory.** Globalizations, V.10 N.1, 2013. pp 25-46.

SEITENFUS, Ricardo. **A ONU e a epidemia de cólera no Haiti.** São Paulo: Alameda, 2019.

SENADO FEDERAL. Sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no exterior. **Relatório N. 16:** Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2016.

SILVA, André. L. R. da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**. Curitiba: Juruá, 2009.

VIGEVANI, Tullo. CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa Brasileira: A Busca da Autonomia de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

WALLERSTEIN, Immanuel M. **Unthinking social science: the limits of nineteenth-century paradigm**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

WALLERSTEIN, Immanuel M. **World System Analysis: an introduction**. Durham: Duke University Press, 2004.

Recebido em março de 2020.

Aceito para publicação em abril de 2020.