

O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)

The fall: the international insertion of Brazil (2011–2014)

<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400308>

AMADO LUIZ CERVO*
ANTÔNIO CARLOS LESSA**

Rev. Bras. Polít. Int. 57 (2): 133-151 [2014]

Introdução

As relações internacionais do Brasil atravessam, durante os quatro anos do primeiro governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, um período caracterizado pelo declínio relativamente ao período correspondente aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, quando se lidava com o conceito “ascensão”.

Neste trabalho serão examinados causas e indicadores como base empírica para elaboração do conceito de declínio. Sobressai, nesse sentido, a dificuldade do Estado em manter o diálogo intenso e confiante com os segmentos dinâmicos da sociedade de que resultara a ascensão brasileira como potência emergente. Outros problemas de pesquisa foram identificados sem dificuldade. Que foi feito do multilateralismo humanitário do país? Em que medida, coalizões, blocos e parcerias bilaterais alimentam a vocação globalista do país? Um passo para a maturidade sistêmica da economia nacional havia-se dado mediante a expansão de empresas brasileiras no exterior: como evolui a tendência da internacionalização econômica? Enfim, a preocupação com a segurança internacional, bem como no entorno geográfico e no Atlântico sul.

O declínio do Brasil nas relações internacionais é, pois, eleito nesse texto como hipótese analítica aplicável ao período do primeiro mandato de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014. O fenômeno é perceptível desde a transição do governo de Lula da Silva para a sua sucessora e afeta a inserção internacional da potência emergente. A tendência mantém-se depois por efeito de duas causalidades que correspondem a variáveis explicativas. Em primeiro lugar, a inexistência de ideias força, ou seja,

* Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil (amado.l.cervo@gmail.com).

** Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil (aclessa@gmail.com).

de conceitos operacionais com capacidade de movimentar sociedade e Estado em torno de estratégias de ação externa; em segundo lugar, obstáculos acumulados pelo Estado com perda de eficiência da função gestora de caráter indutor.

De potência emergente ao declínio sistêmico

Até 2010, o Brasil nutria autopercepção e exibia no exterior imagem de país emergente e dinâmico, segundo estudos que conferências internacionais e publicações divulgavam (Rolland e Lessa 2010; Cervo e Bueno 2011; Cornelet 2014). Percepção interna e imagem externa assentavam-se sobre sólidos fundamentos, operacionalizados por ideias força. Tais pilares correspondiam à estabilidade econômica e política, à inclusão de dezenas de milhões de pobres à sociedade de bem estar mínimo e, enfim, à uma política exterior assertiva que reposicionava a nação no mundo, além de dinâmica internacionalização de empresas brasileiras. O presidente Lula da Silva costumava expressar ideias força em linguagem simples, porém de impacto sobre a sociedade brasileira, o processo decisório e a opinião internacional: a) *conflito tem dono, solução não tem*, base de iniciativas de mediação de conflitos, até mesmo a questão nuclear iraniana e a longa crise do Oriente Médio e base de ação em benefício da paz entre as nações; b) *toda pessoa tem direito a três refeições por dia*, base moral de ação em favor da inclusão social de cidadãos e da inclusão internacional de nações, de que resultou a multiplicação de projetos de cooperação nas áreas da agricultura, alimentação, saúde e educação patrocinados pelo mundo tanto por governos quanto por organizações não governamentais; c) *reciprocidade de benefícios entre as nações*, lema de todo ordenamento multilateral, orientado especialmente ao tratado global de livre comércio negociado no seio da Organização Mundial do Comércio-OMC; d) *é bom para o Brasil*, ideia que servia ao diálogo intenso e constante com o empresariado brasileiro, motivando-o a fazer investimentos diretos no exterior, de que resultou a internacionalização econômica.

Sem novos conceitos e sem diálogo com a sociedade, o primeiro termo de Rousseff no poder tolheu eficiência aos fundamentos internos e falhou em outros dois pontos ao abrir o caminho do declínio internacional: não formulou uma política de comércio exterior, apesar do malogro da fase anterior nesse aspecto, e não programou junto com o empresariado uma estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de economias internacionalizadas. Apenas dará continuidade lerda e obstruída às estratégias externas da fase anterior.

A segunda causalidade do declínio internacional do Brasil advém dos entraves que se acumularam no Estado e tolheram eficiência ao paradigma logístico de conduta. Por paradigma logístico entendemos a colaboração entre Estado e agentes não governamentais dinâmicos da sociedade, aos quais o dirigente repassa poder e responsabilidade nas áreas interna e externa (Cervo 2008).

Embora alguns desses entraves fossem preexistentes, como a insuficiente infraestrutura e a elevada carga tributária, o governo de Rousseff não somente falhou ao enfrentá-los como ainda agregou novos entraves: inchou a máquina do Estado, em três níveis – federal, estadual e municipal – multiplicando licenças requeridas para implantação de projetos de infraestrutura, produtivos, de desenvolvimento, e confiando, ademais, a burocratas subalternos o poder de interrompê-los em qualquer etapa de execução; sustou o diálogo constante e intenso com o empresariado industrial e do agronegócio, bem como com dirigentes, a exemplo do próprio Ministro de Relações Exteriores; não supriu, enfim, a baixa propensão do empresariado em inovar com política de Estado de inovação tecnológica que envolvesse Universidades, centros de pesquisa e empresas em dinâmica harmonizada.

Os resultados da queda de eficiência do paradigma logístico de aliança Estado-sociedade são concretos e incidem sobre os fundamentos internos da emergência no cenário internacional: queda do percentual da indústria no PIB, reprimarização econômica, queda das exportações, especialmente de manufaturados, queda do crescimento econômico e, mais grave, quebra da confiança no país do empresariado nacional e estrangeiro.

Ao se defender, Rousseff afirmou durante o Fórum Econômico Mundial de Davos (22-25 de janeiro de 2014), que seu governo não se posiciona contra a iniciativa privada. Embora medidas amigáveis de recuperação dessa confiança na linha da conduta logística – a parceria público-privada – como redução de preços e isenções tributárias setoriais, além de créditos direcionados, a tendência declinante se constata nos leilões de licitação de projetos de infraestrutura, como modernização de portos e aeroportos e construção ou manutenção de rodovias e ferrovias. São poucas as licitações bem sucedidas, sendo iniciativas relevantes para o desenvolvimento obstruídas pela insuficiente capacidade gestora do Estado, como foi o caso da licitação do vasto campo de petróleo de Libra, na zona do Pré-Sal, em novembro de 2013: os burocratas consumiram sete anos na elaboração das regras do edital e lograram atrair depois apenas cinco grupos empresariais para o consórcio, quando quarenta eram esperados¹.

Em suma, as duas causalidades do declínio do Brasil sobre o cenário internacional localizam-se no âmbito interno: baixa inovação e baixa competitividade dos sistemas produtivo e de serviços, exceto o agronegócio; sistema político de coalizão partidária, que desloca facilmente a governabilidade da eficiência ao proveito pessoal ou do partido. Compromete-se, destarte, a qualidade do

1 Estatísticas são fornecidas por instituições como Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Banco Central do Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Por outro lado, análises de conjuntura vêm a público em boletins periódicos, dentre os quais *Mundorama*, da Universidade de Brasília, e *Meridiano 4*, do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, *The Brazilian Economy* da Fundação Getúlio Vargas, Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes) da Unesp, Campus de Franca.

processo decisório, o qual tende a separar o Estado da sociedade e a refugiar-se no personalismo. Apenas de leve as causalidades internas são agravadas pela circunstância de crise financeira e econômica internacional vigente no período. Aliás, o declínio, por ironia, alcança a alta política internacional na desconfiança de líderes mundiais, aos quais a Presidente brasileira no início de seu mandato pontificava soluções de como superar os impactos da crise, quando, na realidade, logo depois, trouxe-os para dentro, ao ponto de provocar manifestações de massa de descontentamento diante de seu governo em junho-julho de 2013.

Como consolo aos dirigentes brasileiros nesse período, observa-se, apesar de tudo, que a consolidação de estratégias internas e externas durante o governo Lula da Silva e sua continuidade, mesmo que frouxa e lerda, pela sucessora, mantém o país como única potência emergente da América Latina no século 21, apesar de declinante.

Atuação em órgãos humanitários multilaterais

A grande presença brasileira em órgãos multilaterais tradicionais, globais ou regionais, mantém-se, sobretudo por meio da máquina diplomática, o Itamaraty. Essa frente de ação associa-se à atuação em órgãos recentes criados por efeito da formação de blocos, de coalizões de poder e de cúpulas de Chefes de Estado e de governo, nos quais a delegação brasileira costuma agregar representantes de segmentos ativos da sociedade. Observa-se que o multilateralismo brasileiro penetra desse modo, por vontade nacional, o primeiro mundo e o mundo emergente, guiado pelo objetivo de fortalecer o poder e expandi-lo, em sintonia com a vocação globalista do país. Nesse parágrafo, analisamos a atuação brasileira em órgãos humanitários e deixamos para mais adiante multilateralismo econômico e coalisões de poder ao sul.

O tema da reforma do Conselho de Segurança, tão caro a Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores de Lula da Silva, não é esquecido, porém ofuscado na política exterior de Rousseff. Em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas de 2010, Amorim reiterou pela última vez como chanceler sua ideia de reforma do Conselho, cuja composição considerava inadequada à nova distribuição do poder. De fato, à esta altura, o Brasil alinhava-se com o Brics, cujos dois representantes no Conselho, Rússia e China, eram suficientes para vetar decisões contrárias ao pensamento em segurança internacional com que os emergentes confrontavam a Organização do Tratado do Atlântico Norte-Otan. Aliás, os dois não desejam que o poder de veto se dilua em aumento de membros permanentes e, nessas circunstâncias, o recuo brasileiro torna-se mais compreensível.

A política exterior brasileira mantém princípios tradicionais em matéria de segurança internacional, especialmente a autodeterminação dos povos e a não intervenção, que fustigam os dois mecanismos de violência, intervenção e sanção, aplicados como regras de conduta pela Otan, desde a Segunda Guerra Mundial.

Mas o confronto volta-se diretamente para os Estados Unidos, líder da Aliança Atlântica. Basta examinar a oposição da diplomacia brasileira às ideias ou iniciativas dos Estados Unidos diante da questão nuclear iraniana, da Líbia e da Síria, bem como do conflito israelo-palestino, além da repugnância pela presença norte-americana na Organização dos Estados Americanos-OEA, quando esta presença tende a imiscuir-se na solução de conflitos na América do Sul. Tudo isso lembra a posição brasileira diante das anteriores intervenções no Iraque e no Afeganistão, bem como o sutil apoio ao governo do Paquistão, o qual, desde 2005, não aprecia a presença da Otan que deseja manipulá-lo.

A coerência da política externa brasileira em matéria de segurança internacional aplica-se às operações de paz sob o patrocínio da ONU e, por esta via, vinculam-se aos direitos humanos. Expressando tal raciocínio acerca das operações de paz, o Ministro brasileiro de relações exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, advogava, em 2012, a favor dessas normas de conduta: soluções multilaterais para conflitos, uso da força apenas em defesa das tropas e do mandato específico da ONU, não ingerência em assuntos internos do Estado anfitrião e substituição de funções do Estado débil como proteção de civis e ação humanitária coletiva, quando necessário. Em razão de tais princípios e de sua experiência histórica, a ONU escolheu o Brasil para dirigir as forças destinadas à Missão de Paz no Haiti, a Minustah. Lembrava Patriota o contingente de cerca de 1900 homens e mulheres brasileiros no Haiti, além de presença em outras treze missões de paz da ONU.

Entre 2006 e 2011, o debate amadurece no Conselho de Segurança e na Assembleia Geral, de tal sorte que o consenso multilateral em torno da responsabilidade de proteger irá vincular segurança e direitos humanos. Desconfiada de outras pretensões de grandes potências em operações de paz, a diplomacia brasileira toma a iniciativa de agregar ao conceito de *responsabilidade de proteger* o de *responsabilidade ao proteger*, disciplinando a aplicabilidade do primeiro ao associar segurança, direitos humanos e desenvolvimento. De todo modo, os casos de violações dos direitos humanos são difíceis de diagnosticar, mesmo que belos conceitos os iluminem. Por isso mesmo, a diplomacia brasileira irá flexibilizar suas posições e aprovar no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 20012-2013, investigações e mesmo condenações específicas em alguns países, como Coréia do Norte, Irã, Mianmar, Síria e Sri Lanka (Kenkel e Moraes 2012; Nasser e Moraes 2014; Battagliano 2012).

Em anos recentes, outro aspecto das relações internacionais ocupa governo e sociedade no Brasil: as migrações internacionais. O pensamento brasileiro vincula assuntos migratórios a direitos humanos e, por esta via, mune-se de argumentos para criticar atitudes de países propensos a violar direitos humanos de imigrantes.

Em razão das condições de emprego, favoráveis no Brasil e deterioradas nos países avançados por efeito da crise econômica e social, o Ministério das Relações Exteriores registra uma queda sensível do número de brasileiros emigrados relativamente aos anos anteriores: de 3,1 milhões, estimativa em 2010, para 2,5

milhões em 2013. Regressavam do Japão (onde somavam 313 mil em 2007 e 193 mil em 2012), de Espanha e Portugal, França, Estados Unidos e Paraguai. Além da reversão do fluxo, em razão de imagem positiva que os brasileiros da missão da ONU no Haiti difundem, o Brasil torna-se alvo de nova corrente migratória, provinda desde o Haiti e de outras sociedades pobres da África e do Oriente Médio. O debate nacional sobre imigração externa se instala, como ocorreu na Europa e nos Estados Unidos.

O crescente fluxo migratório internacional revela a existência de uma parcela especial, os refugiados. O Comitê Nacional para Refugiados (Conare) chega em 2013 à soma de 4.500 beneficiados pelo governo brasileiro com o asilo político: 64% da África, 22% da América e 10% da Ásia. Sendo a outorga do asilo uma operação delicada, estabeleceu-se estreita colaboração entre Conare e Acnur (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) com o fim de enquadrar a política brasileira nas normas internacionais de proteção de direitos dos refugiados. Com efeito, a situação em certos países, especialmente aqueles afetados por guerras de religião, agrava-se como nunca ocorrera após a Segunda Guerra Mundial. Segundo relatório do Acnur de 2013, nesse ano os deslocados dentro ou fora de seus países ultrapassavam a cifra de cinquenta milhões e o Brasil, no mesmo ano, recebia mais de cinco mil pedidos de asilo.

O direito internacional do meio ambiente, uma variável do Direito Internacional, vem sendo erigido em conferências da ONU com objeto e normas próprias, porém em ritmo de sofreguidão, desde a conferência de Estocolmo de 1972. Em 2010, a 16ª Conferência sobre mudanças climáticas realizada em Cancun foi precedida de diálogo promovido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo-Fiesp com o governo e segmentos da sociedade, visto estarem os empresários preocupados com eventuais prejuízos. O acordo firmado pelas delegações presentes em Cancun, em 12 de dezembro daquele ano, correspondeu a um pacote de intenções destinado a salvar o malogro da conferência anterior de Copenhagen. O presidente do Brasil não compareceu, visto não acreditar em compromisso internacional sério. Apesar disso, para efeito pedagógico, a delegação brasileira anunciou na ocasião a política ambiental do país, decidida por decreto que reduziria a emissão de gases de efeito estufa entre 36% e 39% até 2020.

Em Durban, na África do Sul, em 2011, a 17ª Conferência prorrogou o Protocolo de Kyoto e discutiu a obrigatoriedade de metas de redução, postergando a 2020 decisões de todos os países nesse sentido. Como o Brasil já decidira, apenas comprometeu-se a cumprir suas metas. Estados Unidos e China, os maiores poluidores, aceitaram, enfim, o princípio da obrigatoriedade.

O esforço em normatizar a política internacional nesse setor chega à Rio+20, a Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável de junho de 2012. Nela compareceram delegações de 193 países, que não incluíam os líderes de grandes nações poluidoras. Apesar de prevalecente nos debates, a preocupação com a emissão de gases que afetam o clima, mais uma vez o documento final revelou-se

polêmico. Para Rousseff, a inclusão nele do combate à pobreza representou um avanço. Contudo, as Organizações Não Governamentais-ONGs o consideraram fraco, senão decepcionante, visto renovar promessas anteriores, consolidando-as em mais uma carta de boas intenções, sem clareza e sem compromisso com a obrigatoriedade.

A vocação globalista: blocos, coalizões e parcerias bilaterais

A inserção internacional do Brasil mantém o universalismo como parâmetro da ação externa desde os anos 1950. A insistência sobre relações Sul-Sul no século 21 traduz, precisamente, o universalismo: cabe aos emergentes traçar a ordem internacional junto com o velho mundo desenvolvido. Atitudes diante de blocos, coalizões, parcerias e prioridades regionais evidenciam, com objetividade, o universalismo, e não correspondem a nenhuma opção exclusivista, mesmo que o exclusivismo seja a preferência desse ou daquele segmento da sociedade. A identidade nacional composta, bem como o interesse nacional explicam o zelo do Estado em harmonizar com lógica o modelo de inserção, longe de teorias maléficas como choque de civilizações, estabilidade hegemônica e mesmo o ocidentalismo, tido por preconceito. O único requisito inerente ao universalismo consiste na autonomia decisória da ação externa.

Conforma-se com o universalismo da vocação globalista a percepção acerca da integração: a área próxima se amplia na visão brasileira, do Mercado Comum do Sul-Mercosul à União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) para alcançar o mundo. O pressuposto segue sendo o papel sistêmico a desempenhar pelo país nas relações internacionais e, para tanto, a construção regional de um polo de poder. Por tais razões, Rousseff dá continuidade ao governo de Lula da Silva, mantendo como imutável a inserção de impulso universalista.

Benefícios auferidos pelo Brasil da integração regional são palpáveis, como também resultados adversos à conquista da maturidade sistêmica. A complementariedade econômica regional é baixa, os agentes econômicos acompanham a diretriz política, porém hesitam entre o regional e o extrazona, o comércio exterior entre os países latino-americanos cresce, porém é composto de bens de consumo em maior proporção do que de bens de produção, os países mantêm, ademais, maior volume de comércio extrazona. A integração vem abrindo, por certo, boas oportunidades de negócios para o Brasil, como exportações de manufaturados, investimentos e interpenetração empresarial, porém o desenvolvimento ainda revela baixa vinculação com o mercado regional. Os agentes econômicos brasileiros padecem com a fraqueza das instituições regionais e a falta de consenso estratégico, condicionamentos que conduzem à dispersão generalizada dos modelos de desenvolvimento interno, das concepções da integração, das visões de mundo e dos modelos de inserção internacional. Ademais, uma divisão do

pensamento latino-americano confronta liberais com nacionalistas introspectivos. E para coroar a fraqueza da integração regional, exhibe-se a auréola das empáfias políticas nacionais. Por efeito de tais condicionamentos, a melhor performance da integração latino-americana consiste no entendimento político regional, responsável pela mais vasta zona de paz do universo humano.

O processo de integração latino-americano como desígnio brasileiro tem o Mercosul por mola propulsora e agrega objetivos políticos, geopolíticos, financeiros e sociais que ultrapassam o econômico-comercial, como a superação de assimetrias. Constrói-se como experiência específica sem formatação acabada e deriva, operacionalmente, do paradigma logístico interno. Destarte, iniciativas e instituições surgem em sua evolução: o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focen), a colaboração deste com o CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina – e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para superação de assimetrias; a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) com sua Agenda de Implementação Consensuada, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (Cosiplan) e o BNDES com seus vultosos recursos, para projetos de infraestrutura. Em 2013, de aproximadamente 600 projetos de infraestrutura na carteira do Cosiplan, 14% estavam concluídos e 30% em execução. Quase tudo se fazendo sob parceria brasileira público-privada.

Os tropeços, contudo, escandem o processo: a suspensão do Paraguai do Mercosul em 2012 e a admissão da Venezuela como membro pleno logo depois provocaram comoção e surpresa, revelando a natureza *em construção* da integração regional; Alba (Aliança Bolivariana para as Américas) e Aliança do Pacífico espelham divergências com outros blocos acerca de integração e comércio, por mais que líderes políticos afirmem a conveniência da concertação entre todos os órgãos regionais. Em 2014, o órgão de planejamento estratégico da Unasul, o Cosiplan, promove seminários técnicos que fazem evoluir o conceito de integração, da IIRSA à integração integrada, aquela capaz de harmonizar combate à pobreza, infraestrutura, integração produtiva e inclusão social. Em suma, o discurso da integração evolui com perfeição, resta medir a influência prática. No fundo, o caráter *em construção* se deve à essência do processo: à diferença da União Europeia, na América Latina a cultura política, inclusive no Brasil, considera legítimo sobrepor o projeto nacional ao regional e não ceder o controle da autonomia decisória a ponto de debilitar a soberania; contudo, todos os países elegem o entendimento político como bem supremo da integração (Cervo 2013; Baumann 2013; Couto 2013; Resende 2013; Desiderá Neto 2012; Álvarez 2012)². Poderia a vitória da direita

2 Dados estatísticos e análises sobre integração regional são fornecidos por instituições como: Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe-SELA; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-Cepal; Banco Mundial; Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe-Intal do Banco Interamericano de Desenvolvimento; ver Thomas Legler, Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda, Contexto Internacional, vol. 35, n. 2, 2014.

nas eleições europeias para o Parlamento em 2014 fazer convergir a rota dos dois processos pela via da valoração do nacional sobre o regional?

O dilema entre regional e global não machuca a política exterior brasileira, comprovam as coalisões ao Sul e as parcerias estratégicas.

O declínio do Brasil como potência emergente durante o governo de Rousseff desloca o protagonismo do Brics aos outros dois grandes, Rússia e China. Com efeito, a letargia externa de Rousseff contrasta com a projeção geopolítica russa e econômica chinesa, convergindo os dois quanto à promoção conjugada de suas presenças sobre o continente asiático. Destarte, o Brics mantém consenso em algumas conferências internacionais, no Conselho de Segurança para condenação de intervenções unilaterais da Otan, como também na cooperação sul-sul e na promoção da inclusão social interna e da inclusão das nações mais pobres no sistema internacional. Mas o Brics anda sem posições consensuais em outras questões, como na OMC e no G20, e sobre o regional. Está longe de alcançar a OCDE quanto à cooperação para o desenvolvimento e aos gastos com inovação. Em maio de 2014, Rússia e China firmam relevante acordo comercial e vislumbram a formação de um bloco econômico no mercado euroasiático, de porte a equilibrar no futuro a União Europeia, havendo Vladimir Putin avançado nesse caminho no mesmo mês mediante acordo assinado com os presidentes de Bielorrússia e Cazaquistão para criação da União Econômica Euroasiática (De Jesus 2014; Thorstensen 2012).

O Brics continua a impressionar como coalizão. Na V cúpula de Durban, em 2013, na África do Sul, acenou com três decisões: a criação do Banco Brics para financiar o desenvolvimento, do fundo de compensação cambial para fazer face a desequilíbrios financeiros de seus membros, enfim, concordou com investigações sobre violação de direitos humanos na Síria. Ao termo da VI cúpula realizada no Brasil, o documento final, Declaração de Fortaleza, assinada em 15 de julho de 2014, além de reafirmar os princípios da ação internacional da coalizão, anunciou três acordos anteriormente previstos: foi criado o Banco de Desenvolvimento do Brics, com capital inicial de cem bilhões de dólares, sede em Xangai e direção colegiada dos membros da coalizão; foi instituído o fundo de reservas cambiais, dotado do mesmo montante; foi firmado, enfim, termo de entendimento para cooperação entre as agências nacionais de crédito às exportações. Como ocorrera em Durban com os países africanos, após a cúpula de Fortaleza, os cinco Chefes de Estado do Brics reuniram-se com os onze presidentes sul-americanos com o fim de estender à região a cooperação das novas instituições especialmente para projetos de infraestrutura. Sobre o plano financeiro global, o Brics as considera instituições complementares e alternativas ao FMI e ao Banco Mundial, nas quais os países avançados detém maior poder que os emergentes³.

3 O Brics Policy Center da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro acompanha a coalizão com abundantes informações e análises.

A coordenação do Brics, enfim, e sua agenda baseada na cooperação entre os membros e no esforço em transformar a ordem internacional são vistas amiúde com desdém por intelectuais dos Estados Unidos, da União Europeia e por estrategistas da Otan. Estes desejam a manutenção da ordem que lhes convém, porém o Brics deseja transformá-la em favor da paz e da multipolaridade, que contemple, enfim, interesses e valores complexos da comunidade internacional. Por vezes decisivo por vezes não em dimensão global, o Brics ofusca o papel de outra coalizão ao Sul, o Ibas, que se refugia na cooperação entre seus membros, Índia, Brasil e África do Sul. Para fazer face à penetração chinesa e indiana no continente, a política africana do Brasil usa o *soft power* da cooperação em setores de apelo popular, como inclusão social, agricultura, educação e saúde, havendo, por exemplo, inaugurado em 2012 uma fábrica de medicamentos contra a Aids em Moçambique (Bertonha 2013).

Em outra linha de continuidade, mesmo que lerdada, considerados os avanços do Brics, a inserção internacional do Brasil preserva no período a relevância das parcerias bilaterais. A crítica à globalização e o retorno do Estado, agora sob a égide do paradigma logístico no Brasil, reforçam o bilateral, historicamente usado pelo país para estender os braços do poder e veicular interesses nacionais. Como tudo no modelo brasileiro de inserção internacional, o bilateralismo se conforma com o universalismo.

As chamadas parcerias estratégicas, laços de intercâmbio de fatores com potencial de influir sobre a formação nacional de longo curso do país em desenvolvimento, são preservadas como bens preciosos da ação externa: parcerias tradicionais, com Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Japão, Inglaterra, Argentina e outras, como novas, com China, Espanha, Portugal e outras. Ousar pôr em risco uma parceria estratégica configura-se como temeridade. Daí, por exemplo, porque os dirigentes toleram medidas comerciais heterodoxas, até agressivas, de parte da Argentina, daí porque a opinião brasileira considerou desmesurada a reação da Presidente Dilma Rousseff à espionagem norte-americana da NSA.

As relações entre Brasil e Estados Unidos passam por uma fase instável. A inteligência norte-americana não confere ao Brasil a atenção que este supõe merecer em razão do papel que pretende desempenhar no mundo. Tampouco aprecia certas tendências de longo prazo, como o universalismo e a autonomia decisória da política externa. A Secretária de Estado, Hilary Clinton, ao termo do governo de Lula da Silva, expressara a discordância, afirmando com clareza que não cabe ao país envolver-se em assuntos do Oriente Médio. Com efeito, as visões de mundo, as políticas de segurança e as posições ideológicas de ambos os países muito divergem. É na esfera bilateral que as relações adquirem relevância.

Barack Obama veio ao Brasil em 2011 e Rousseff foi aos Estados Unidos em 2012. As duas visitas oficiais trataram de assuntos bilaterais em profundidade ao estilo de conduta logística dos Estados. Uma dezena de acordos foram firmados, descobrindo ou criando oportunidades de movimento para empresários e entidades, bem como agentes de ambas as sociedades, cujos interesses eram estimulados:

cooperação entre Universidades, Embraer e Boeing, petróleo, proteção de marcas nacionais de bebidas, facilitações comerciais, de fluxo de cidadãos, de negócios para investidores etc.

A revelação da espionagem da Agência Nacional de Segurança (NSA) deixou Rousseff injuriada pessoalmente, mesmo porque, além de ter seu telefone grampeado, comunicações entre civis foram interceptadas, até mesmo a Petrobras e outras empresas monitoradas. As reações foram quatro: o rompante da voz de protesto, a suspensão da visita de Estado que Rousseff faria aos Estados Unidos em 2013, um projeto de regime internacional para a Internet apresentado à ONU conjuntamente com outra vítima da espionagem, a Alemanha de Angela Merkel, enfim, aceleração do projeto *Brics Cable*, destinado a uma internet autônoma entre os países do Brics. A 2 de junho de 2014, em entrevista ao jornal *The New York Times*, Rousseff declara encerrado este ciclo de desentendimento e retomadas as relações entre Brasil e Estados Unidos, do ponto onde haviam sido interrompidas no ano anterior, inclusive com a remarcação da cancelada visita. Em Brasília, no mesmo mês, o vice-presidente americano, Joe Biden, confirmou mudanças no sistema de monitoramento e disposição de retomar as relações na linha da parceria estratégica bilateral.

Apenas as relações com a China medem-se com a parceria entre Brasil e Estados Unidos, em termos de fatores envolvidos, negociações entre dirigentes, comissões de concertação e envolvimento de agentes das duas sociedades. Recentemente, a cooperação em ciência e tecnologia definha, porém afinidades de visões de mundo convergem e facilitam o entendimento. O grande desafio brasileiro, conduzido a termo com êxito, repete a história: assim como os norte-americanos desejavam o mercado brasileiro de manufaturados nos anos 1950 e foram forçados a investir na industrialização brasileira, assim desejava a China exportar manufaturados para o Brasil e está sendo convencida a mudar de atitude e facilitar investimentos diretos no país. Entre 2010 e 2013, os investimentos diretos chineses no Brasil aproximam-se de 30 bilhões de dólares, oitavo mercado de destino no mundo, o que torna o Brasil diferente de seus vizinhos latino-americanos (Bernal-Meza 2013).

Como cooperação sul-sul, a parceria Brasil-China revela três eixos em curso: político, empresarial e científico-tecnológico. E se descola dos Estados Unidos, exibindo autonomia tanto no bilateral quanto no global. Ademais, em 2012 a China se torna o primeiro parceiro comercial do Brasil, superando a posição histórica ocupada pelo comércio entre Brasil e Estados Unidos.

Durante os governos de Dilma Rousseff e Cristina Kirchner, as relações entre Brasil e Argentina mantêm-se relevantes, porém prolongam dificuldades em seu curso. Os vultosos investimentos brasileiros no país vizinho recuam ante percalços de caminho que desanimam empresários. Quando da reestatização da YPF, a companhia petrolífera argentina, em 2012, a Petrobras recusou-se a estabelecer uma parceria solicitada e necessária para consolidar a empresa irmã. Grandes grupos empresariais brasileiros reconsideraram seus projetos no país, alguns são desativados

como o grande projeto de exploração do fosfato em Mendoza. Em frequentes encontros na Argentina, Rousseff se dispõe a salvar o entendimento político bilateral, porém ela e agentes econômicos lamentam medidas administrativas que emperram os fluxos do comércio, acentuam o isolamento financeiro argentino e espantam investidores. O tradicional acordo automotivo para comercialização de veículos, renovado em julho de 2014, faz transparecer dificuldades maiores do que no caso do acordo similar que o Brasil mantém com o México. De fato, a industrialização da Argentina, legítima e necessária sob o aspecto econômico e social, é conduzida no período por decisões que denotam exacerbada introspecção econômica e choques entre governo e setores econômicos, enquanto o Brasil mantém sua parceria público-privada interna e maior abertura aos mercados externos. Dois modelos de desenvolvimento distintos, senão irreconciliáveis.

A internacionalização da economia brasileira

A modernização do Brasil passou por duas fases, a primeira entre os anos 1930 e 2000, a segunda no século 21. Na primeira fase, sob vigência do paradigma desenvolvimentista até por volta de 1990, a internacionalização ocorreu de fora para dentro e deu forma à industrialização, tocada por capitais, empreendimentos e tecnologias de países avançados, os parceiros estratégicos. Esse modelo incorreu em duas falhas estruturais: voltados para o mercado de consumo interno, feito reserva em função de elevado protecionismo alfandegário, os empresários da indústria pouca importância atribuíam às exportações em seu planejamento; como não competiam com produtores externos, pouco ou nada investiam em inovação, comprometendo a competitividade e eventuais exportações com valor agregado. O neoliberalismo dos anos 1990 com o choque da abertura desestabilizou o modelo de desenvolvimento introspectivo. Somente no século 21, contudo, se adentra pela segunda fase da modernização, quando empresas, capitais e mesmo tecnologias setoriais impulsionam a internacionalização para fora, com penetração de empresas brasileiras em mercados externos e crescente envolvimento em cadeias produtivas globais. Por volta do ano 2000, com efeito, a sociedade estava preparada para a segunda fase, porém coube ao Presidente Lula da Silva estabelecer decisão política clara em diálogo com um empresariado entusiasta (Schenoni 2012).

As relações econômicas externas serão examinadas a partir da primeira década do século 21, nos dois aspectos de comércio e investimentos, considerando-se os efeitos da crise econômica global que se estende de 2008 ao presente, bem como a atuação brasileira no G20, o grupo criado para conjurá-la.

Segundo dados do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe-Intal, a América do Sul acelerou seu comércio exterior no século 21. Entre 2003 e 2011 as exportações aumentaram 17%, superando a expansão do comércio mundial (11,6%). Nesse período, o crescimento do comércio entre os países sul-americanos, 19%, superou os envios para outros mercados, estes com expansão

de 11,6%. Contudo, a América Latina como um todo enfrenta desafios na segunda década desse século, em razão da queda dos preços dos produtos primários, da queda das exportações e da maior oferta de manufaturados provindos da Ásia como também de países avançados, cujos excedentes aumentam devido à queda do consumo.

A crise financeira acentua, ademais, mudanças anteriores em curso no comércio internacional: as tarifas alfandegárias são substituídas por entraves nacionais às importações, o liberalismo pelo mercantilismo, a OMC pelas negociações bilaterais. O G20 cuida do imediato, não de estratégias de longo prazo, suas cúpulas revelam-se inócuas, porque sem entendimento entre desenvolvidos e emergentes, o que também ocorre entre os mais de 150 membros da OMC. O regime do comércio internacional torna-se complexo, porque suas normas advêm agora do bilateral ou regional, não do global via OMC. Todos esses desafios suporiam, racionalmente, adaptação de estratégias regionais: para aproveitar o aparecimento de nova classe média na América Latina, fruto dos programas de inclusão social, uma nova política industrial; e para enfrentar pressões sobre o mercado, novas políticas de comércio exterior.

Durante a primeira década do século 21, o superávit comercial do Brasil aumentava, atingindo o pico de 46,5 bilhões de dólares em 2006. Caía para 25 em 2008-2009. Os manufaturados correspondiam a 59,1% da pauta exportadora em 2000, 44% em 2009. A importação de produtos de alta tecnologia triplica entre 2004-2010. As cinco *commodities* mais exportadas representavam 28% sobre o total da pauta em 2005, 47% em 2011. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em 2013, as exportações totais alcançam 242,2 bilhões de dólares, queda de 1% relativamente ao ano anterior; as importações totais alcançam 239,6, isto é, aumento de 6,5% relativamente ao ano anterior. Uma deterioração da balança do comércio exterior em curso.

Apesar do grande crescimento das exportações de produtos primários com destino à China, duas evidências econômicas se impõem: desindustrialização e reprimarização. Diante de tais circunstâncias, o Brasil de Rousseff não reage com estratégia adequada para o comércio exterior, não negocia acordos do novo modelo, por isso não penetra o novo regime do comércio internacional, volta-se para o consumo interno com medidas setoriais de incentivo à produção e ao crédito e não para exportações por meio de incentivos à inovação. Ora, como a economia nacional alcançara o maior índice de industrialização da América Latina, o dinamismo do comércio exterior brasileiro estava ligado ao dinamismo das exportações de manufaturados. Urgia proceder a uma reestruturação produtiva nesse sentido, para repor a pauta industrial do comércio exterior. Como não ocorreu, as estatísticas indicam consequências negativas e múltiplas: queda sensível do ritmo de crescimento do PIB, particularmente do PIB industrial, queda das exportações de manufaturados, perda de parcela crescente do próprio mercado interno de manufaturados, queda do emprego industrial, piora das contas externa

e reprimarização econômica, mesmo porque o único setor dinâmico que anda por si corresponde ao agronegócio⁴.

Em razão de seu dinâmico multilateralismo comercial anterior, apesar de conquistar a direção da OMC, uma instituição praticamente falida, o Brasil não influi mais sobre os ordenamentos do comércio internacional. Segundo a OMC, os acordos de livre comércio elevaram-se a 25 entre 1958 e 1990, 88 entre 1991 e 2000, 158 entre 2001 e 2012. Em contraste, o primeiro acordo global de livre comércio, tímido e sem impacto previsível, foi alcançado pela OMC na reunião de Bali, Indonésia, em dezembro de 2013.

Uma sorte de unanimidade se faz entre estudiosos em torno da inércia da política de comércio exterior durante o governo de Rouseff. Quatro carências fundam tal conceito: de investimentos internos, de inovação, de exportação com valor agregado e de mercados (Cesar e Sato 2012).

Poderiam os investimentos brasileiros no exterior compensar a inexistência de política de comércio exterior e elevar a internacionalização econômica brasileira ao nível da maturidade sistêmica? Sim e não. A segunda fase da modernização brasileira configura-se, por certo, uma tendência irreversível desde o início do século 21, rumo à maturidade sistêmica da economia de mercado. A expansão para fora de empresas brasileiras é insuficiente, contudo, para evitar desequilíbrios e carências estratégicas, como as deficiências acima descritas, cuja superação estaria requerendo o concurso de outras causalidades.

Capitais e empreendimentos brasileiros deslocam-se para o exterior no século 21, a começar pela América do Sul, em razão de estímulos criados pela integração regional, porém desviando-se depois para outros mercados, Estados Unidos, Canadá, África, China e Europa. Ao lado do comércio, o movimento corresponde a indicador concreto da vocação globalista, incorporado à política exterior como desígnio de Estado e acompanhado com entusiasmo pelos segmentos dinâmicos da sociedade. Os estoques de investimentos diretos brasileiros no exterior, em bilhões de dólares, aumentam em ritmo acelerado, segundo dados da Confederação Nacional da Indústria-CNI: 51,9 em 2000; 79,2 em 2005; 188,6 em 2010; 202,5 em 2011 e 266,2 em 2012. A CNI indica, contudo, as dificuldades de um movimento que já anda por si, como faz o setor agrícola, porém não amadurece como conviria aos interesses da economia brasileira.

Com efeito, se Lula da Silva estimulou, Rouseff não avançou na percepção dos investidores brasileiros. A expansão de empresas brasileiras carece de uma política de Estado coerente, por isso tais empresas andam espontaneamente. Desde a década de 1990, o BNDES é usado como instrumento da política exterior, provendo recursos para o movimento de expansão de empresas brasileiras no exterior, porém os empresários consideram que este importante suporte da internacionalização,

⁴ *Revista Brasileira de Inovação (Brazilian Journal of Innovation)*, Campinas, Universidade de Campinas, v. 13, n. 1, jan.-jun. 2014.

por si só, não corresponde a uma política de Estado. Ao invés de avançar, Rousseff cogita na tributação de lucros no exterior e tolhe competitividade às empresas brasileiras. Por isso a expansão ocorre mais com empresas de serviço intensivas que de capital intensivas. As bem sucedidas no exterior transferem para filiais funções nobres de inovação, inclusive exportam de lá em vez de exportar do Brasil, quando compram plantas ou se associam. Em suma, desejam os investidores brasileiros no exterior mais acordos de não bitributação, menos tributos sobre lucros no exterior e mais institutos de inovação tecnológica no Brasil (Confederação Nacional da Indústria 2013).

A criação do Mercosul, em 1991, já previa a inserção competitiva impulsionada pela interpenetração de cadeias produtivas regionais. Os investimentos diretos brasileiros na América do Sul cresceram ao ponto de tornarem-se variável substantiva dos balanços de pagamentos, estoques de investimentos e estrutura produtiva dos países da vizinhança. Com o tempo, porém, as reações dos governos da vizinhança colocaram em perigo essa filosofia política da integração, quando, em sua percepção, concluíram que servia diretamente como instrumento do desígnio globalista brasileiro. Obstáculos foram sendo erigidos nos países da América do Sul à penetração de capitais e empreendimentos brasileiros, segundo o paradigma logístico da colaboração Estado-sociedade, obstáculos derivados de políticas de exploração estatal de recursos primários, como na Bolívia e no Equador, pelas medidas protecionistas argentinas de industrialização, pelos princípios ideológicos da Alba. Daí o desvio do movimento para mercados além da vizinhança, mesmo porque os mercados de Chile, Colômbia e Peru, países que apreciam a parceria público-privada do paradigma logístico, são limitados.

O último grande mercado de destino de investimentos diretos brasileiros no exterior, a Europa, somava, em 2011, 80 bilhões de dólares, mais do que China, Rússia e Índia juntas nele investiam. Segundo a Fundação Dom Cabral, em 2012, a JBS é a empresa brasileira mais internacionalizada, com 72,2% de sua receita realizada no exterior. Em segundo lugar situa-se a Gerdau, com 52,4% (Álvarez 2012; Cervo 2013; Resende e Mallmann 2013).

O Brasil e a segurança

Apenas em duas ocasiões históricas cogitou-se no Brasil em construir capacitação militar: nos meados do século 19 e nos anos 1970. Ambos os projetos foram abandonados. Contudo, a preocupação com segurança e defesa agrega-se à política exterior de modo visceral e à política interna de modo pragmático, mesmo que a indústria militar padeça da ineficiência do Estado desde 2011, como outros aspectos do desenvolvimento interno e da inserção internacional acima descritos.

Em janeiro de 2014, um balanço acerca do equipamento de defesa brasileiro revela forte conexão com a cooperação tecnológica externa, lentidão e certa descoordenação de ações, por outro lado. O acordo com a França para construção

do submarino nuclear de 2009 e o contrato de 2013 para compra dos caças Gripen da Suécia preveem transferência de tecnologia militar; a Embraer em cooperação com a Boeing conclui a produção de cargueiro militar de grande porte, porém a crise na Ucrânia, com a qual mantinha-se cooperação tecnológica, pode atrasar por anos o programa espacial brasileiro; enfim, a revelação da espionagem da NSA norte-americana comprova o atraso do equipamento brasileiro destinado à defesa ou à guerra eletrônicas .

Três dimensões da política brasileira de segurança são perceptíveis: posição tradicional e firme em segurança internacional conjugada com a negociação de conflitos e longe da violência; promoção do entendimento político e construção da zona de paz na América do Sul; cuidado com a defesa do Atlântico Sul, onde se procede à prospecção do petróleo.

As ideias e iniciativas brasileiras em segurança internacional se projetam sobre o Conselho de Segurança da ONU e no esforço em harmonizar as posições do Brics em oposição à Otan. O pacifismo do Brasil, ao invés de esmorecer, se reforça diante das intervenções da Otan. Estas comportam o uso de tecnologias que desumanizam a guerra, afastam-na de todo direito humanitário e da moral, provocam a morte de inocentes e são conduzidas por pretextos por vezes fúteis, além de semearem o caos como resultado, em vez de erigirem a ordem e a paz (Monod 2012). O risco que a diplomacia brasileira percebe nas intervenções da Otan é a promoção de interesses escusos de quem as conduz, não necessariamente os interesses da paz e da segurança humana. Daí porque a diplomacia brasileira confronta a tradição de violência da Otan com a inovação das operações de paz: cabe à ONU manter a paz, não à força. (Kenkel e Moraes 2012).

A estratégia de segurança internacional do Brics vem modificando a segurança internacional e levando a Otan a repensar suas ações. Por certo, as estratégias nacionais de segurança dos países do Brics divergem, porque distintos dos brasileiros são seus desafios internos e no entorno geopolítico. Grosso modo, elas convergem sobre o global: reforçar ordenamentos multilaterais com apoio de coalizões que se opõem ao mundo unipolar; substituir a força militar pelo *soft power* da diplomacia. Contudo, a nova estratégia internacional de segurança do Brics encontra resistência dos Estados Unidos e aliados europeus, que prosseguem espalhando ameaças e sanções. No interior da coalizão Brics, o Brasil confere menor confiança à força militar, tem menor preocupação com o terrorismo, menor preocupação com a unidade nacional e maior confiança no entendimento com a vizinhança. Apesar dessas resistências e diferenças, o Brics exerce influência concreta sobre a segurança internacional, perceptível nas diferenças conceituais diante da Otan e na mudança da estratégia da Otan, que evita novas intervenções, da questão líbia à questão síria. (Bertonha 2013).

As relações do Brasil com a África, especialmente com os países da África atlântica, contribuíram para agregar novo conceito à política internacional de segurança do país: o desenvolvimento. Com efeito, vários acordos firmados com

países africanos da costa atlântica agregam o zelo pela segurança do Atlântico Sul, interesse específico brasileiro, e a cooperação em desenvolvimento, interesse específico africano (Aguilar 2013).

Mais relevante para a política de segurança do Brasil e mesmo para sua dimensão internacional é o cinturão de paz na América do Sul. A construção desse cinturão envolve forças armadas moderadas e senso de segurança internacional global. Incorpora, por isso, segurança humana e defesa dos direitos humanos, prevê afastamento da securitização norte-americano de agendas regionais após o 11 de setembro de 2001, afastamento da OEA, incorporação da criminalidade e da violência transnacional, manutenção da área livre de armas de destruição em massa e de ameaças externas. O Conselho de Segurança e Defesa da Unasul obtém sucesso na implementação dessa agenda, mesmo durante o governo Rousseff, não sem dificuldades, especialmente ao conectar segurança regional com segurança internacional e tentar erguer a América do Sul como complexo de segurança. O êxito brasileiro está mais próximo do cinturão de segurança (Battaglini 2012; Nasser e Moraes 2014).

Conclusão

Após uma fase de ascensão do país como potência emergente, a inserção internacional do Brasil entra em declínio entre 2011 e 2014. As causas que determinam a mudança e a nova tendência localizam-se no enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; na quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; no enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos; no emperramento da gestão pública com perda da capacidade indutora do Estado; enfim, no protagonismo de Rússia e China no seio do Brics. Esses fatores de caráter interno conduzem à deterioração de indicadores de medida da presença e da influência econômica, política e geopolítica do Brasil sobre o cenário internacional.

O declínio do país torna-se perceptível de vários modos. A escassez de investimentos internos e de progresso tecnológico e a ausência de política de comércio exterior conduzem à queda do ritmo de crescimento, da competitividade sistêmica e das exportações, bem como ao agravamento das contas externas. O país não influi mais na produção do ordenamento e dos regimes internacionais na esfera do comércio internacional, os quais transitam então do multilateralismo ao bilateralismo.

O conceito de declínio aplicado à inserção internacional do Brasil durante o período do primeiro governo de Dilma Rousseff há de ser qualificado para bem expressar a realidade. A crise financeira e econômica internacional apenas de leve afeta o declínio, cujas causas são eminentemente internas. As grandes estratégias externas da era Lula da Silva, quando são mantidas, o são de modo lerdo e obstruído.

Dois setores apenas andam por si, embora também se ressintam da inércia do Estado: o agronegócio e a expansão para fora de empresas brasileiras, isto é, a internacionalização econômica. Na esfera do multilateralismo humanitário e da segurança internacional, princípios e conduta se mantêm. Em suma, declínio leve do Brasil sobre o plano global.

Referências bibliográficas

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. South Atlantic: Brazil-Africa relations in the field of security and defense. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 2, n. 4, Jul-Dec, 2013, p. 47-68.

ÁLVAREZ, Silvia Teresa (org.). *América Latina: integración e inserción*. Bahía Blanca, El Autor, 2012.

BATTAGLINO, Jorge Mario. The coexistence of Peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 55 (2), p. 131-151, 2012.

BAUMANN, Renato. *Integração regional: teoria e experiência latino-americana*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

BERNAL-MEZA, Raúl. Las relaciones China-Mercosur y Chile. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, ano 21, v. 20, n. 41, 2012-2013, p. 147-173.

BERTONHA, João Fábio. A estratégia nacional de defesa do Brasil e dos outros BRICs em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 56, n. 2, 2013, p. 112-130.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: de 1930 a nossos dias*. São Paulo: Saraiva, 2013, 3ª Edição.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 2011 (4ª Edição).

CESAR, Susan E. M. & Sato, Eiiti. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 55 (1), 2012, p. 174-193.

CONFEDERAÇÃO Nacional da Indústria, *Relatório dos investimentos brasileiros no exterior 2013*. Brasília, CNI, 2013.

CORNELET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, jun.-jul. 2014.

COUTO, Leandro Freitas. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.

DE JESUS, Diego Santos Vieira. Além do espírito de Xangai? As políticas externas da Rússia e da China e o balanceamento brando, *Conjuntura Austral*, vol. 5, n. 24, jun.-jul. 2014.

DESIDERÁ NETO, W.A. & Teixeira, R. A. (orgs.) *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: IPEA, 2012.

KENKEL, K. M. & Moraes, R. F. *O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012.

MONOD, Jean-Claude et alii. *Masques et figures de la guerre*. Marseille: Editions Parenthèses, 2012.

NASSER, Reginaldo M. & Moraes, Rodrigo F. de (orgs.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico*. Brasília: Ipea, 2014.

RESENDE, Erica S. A. & Mallmann, Maria I. (orgs.) *Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade*. Curitiba: Appris, 2013.

ROLLAND, Denis & Lessa, Antônio Carlos (Eds.). *Relations internationales du Brésil: les chemins de la puissance*. Paris: L'Harmattan, 2010, 2 vol.

SCHENONI, Luis L. Ascenso y hegemonia: pensando a las potencias emergentes en América del Sur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 55 (1), 2012, p. 31-48.

THORSTENSEN, Vera & Oliveira, Ivan T. M. (orgs.). *Os Brics na OMC*. Brasília: IPEA, 2012.

Recebido em 1º de agosto de 2014
Aprovado em 15 de novembro de 2014

Resumo

No artigo são examinados os fundamentos da inserção internacional do Brasil sob o primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014). São analisadas as causas da perda de eficiência da estratégia de ação internacional adotada no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a partir da elaboração de hipótese analítica relacionada com a ideia de declínio relativo.

Palavras-chave: Governo Dilma Rousseff; inserção internacional do Brasil; Política Externa Brasileira.

Abstract

In the article we examine the foundations of international insertion of Brazil in the first government of President Dilma Rousseff (2011-2014). The causes of the loss of efficiency of the international action taken in the government of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), is considered under the elaboration of the analytical hypothesis of relative decline.

Keywords: Dilma Rousseff Administration; Brazil's international insertion; Brazilian Foreign Policy.