

# A política Externa do Governo Dilma Rouseff:

uma Brevíssima Avaliação

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos

**Como citar:** PASSOS, R. D. F. D. A política Externa do Governo Dilma Rouseff: uma Brevíssima Avaliação. *In* : CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M.; SANTOS, A. D. (org.). **A conjuntura econômica e política brasileira e argentina**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p.85-92. DOI: <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-683-1.p85-92>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

# A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA ROUSSEF: UMA BREVÍSSIMA AVALIAÇÃO

*Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos*

O objetivo deste texto é a proposição de uma brevíssima avaliação da política externa do primeiro mandato da Presidente Dilma Roussef, orientada pelo esboço de algumas respostas a problemas norteadores. Tais respostas têm apenas um cunho inicial de reflexão e orientarão pontos a serem aprofundados em futuras pesquisas. As questões norteadoras do ensaio são:

- a) Como resumir tal política e identificar suas continuidades, particularidades a partir de uma perspectiva crítica e gramsciana?
- b) Qual o caráter de tal política externa: hegemônica, imperialista, subimperialista ou alguma(s) destas possibilidades ou nenhuma delas?

O texto seguirá as seguintes etapas: um primeiro item com uma brevíssima cronologia e uma sumária descrição dos principais fatos de tal política. Em seguida, uma análise a partir dos referenciais adotados, buscando identificar a política externa brasileira referida nos marcos da categoria gramsciana de hegemonia e em aspectos relacionados a referenciais marxistas. Por fim, considerações finais com o resumo dos principais argumentos e a proposição de indagações para futuras investigações.

A hipótese central deste texto é a seguinte: a política externa brasileira segue uma linha de continuidades e outra de descontinuidades em relação a governos anteriores em consonância com uma dependência do capital internacional com uma hegemonia regional incompleta na acepção gramsciana do termo, que se coaduna com a perspectiva subimperialista tal como definida por Ruy Mauro Marini.

## **1 BREVÍSSIMA CRONOLOGIA**

O início de 2011 foi pautado pela intervenção da OTAN com bombardeios na Líbia em favor dos rebeldes contrários ao governo de Muamar Khadafi. A posição brasileira no Conselho de Segurança da ONU foi de abstenção frente a uma posição majoritária do mesmo em favor da intervenção. Em linha política semelhante, se absteve no mesmo Conselho no tocante ao tema dos Direitos Humanos no Irã no mesmo ano.

Em Agosto de 2013 houve a substituição de Antonio Patriota por Luiz Alberto Figueiredo Machado, tendo como pivô a crise diplomática envolvendo o senador boliviano Roger Pinto Molina, abrigado dentro da embaixada brasileira e escoltado à revelia até entrada em território brasileiro.

Em meados de Setembro do mesmo ano, veio a público a denúncia através de vazamento de documentos secretos sobre a recorrente sistemática prática de espionagem norte-americana, visando inclusive a própria presidente. Dilma tomou, então, a iniciativa de cancelar a viagem aos Estados Unidos, ainda que o protocolo diplomático norte-americano tentasse amenizar e apaziguar os ânimos.

Mais um fato que corrobora uma tendência geral de certo afastamento do Brasil em relação ao grande gigante do Norte, a ser abordada brevemente abaixo. Ao mesmo tempo, reforça uma particularidade do governo de Dilma no que refere a sua política exterior, ponto também a ser explicitado mais adiante.

## 2 CONTINUIDADES

Parafrazeando Raymond Aron (1986, p. 134), a política externa de um Estado e suas classes e elites relevantes possui objetivos históricos. Sendo as Malvinas no caso argentino, a saída marítima no exemplo boliviano, a Alsácia-Lorena na particularidade francesa, o reconhecimento entre os grandes se reveste de tal fim no que concerne ao Brasil. Tem sido o caso desde a busca de aceitação no Conselho da Liga das Nações<sup>1</sup>. Continuando pela articulação do chanceler Oswaldo Aranha – sob o governo Getúlio Vargas, no Estado Novo – e da vontade temporária do então presidente estadunidense Roosevelt para que o Brasil fosse membro permanente do Conselho de Segurança da nascente Organização das Nações Unidas em 1944 (GARCIA, 2011, p. 102). Passou a ter roupagem diferente o discurso oficial brasileiro como “Brasil-potência” e “potência emergente” nos anos 1970 nos governos Médici e Geisel.

Nos anos que se seguiram à redemocratização inaugurada em 1985 durante o governo Sarney, a tônica foi a busca do assento permanente em eventual reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Desde então, o objetivo histórico de busca por reconhecimento se manifesta com maior ou menor ênfase em torno de tal mote.

No que concerne a pontos em comum entre Dilma e Lula, o assessor especial para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, foi mantido. A meta do reconhecimento em questão ocupou algum espaço no governo de Dilma, embora sem a ênfase da gestão de Lula (FERREIRA, 2014). Ainda assim, tal meta prescinde de bases sólidas para sua consecução. O tema da liderança e potência brasileira é recorrente nas falas de governantes e diplomatas estrangeiros. Tal fato parece embriagar nosso corpo diplomático. Uma advertência relevante sobre tal aspecto já foi enunciada há décadas por Gramsci (2000, p. 86) da seguinte forma:

Um tal Estado só é considerado grande potência nos papéis diplomáticos, mas, na realidade, é considerado como um provável fornecedor de homens para a coalizão que dispõe dos meios não só para sustentar as próprias forças militares, mas também para financiar aquelas dos outros aliados [...]

---

<sup>1</sup> Sobre a busca de reconhecimento com a inclusão no Conselho da Liga das Nações, consultar Garcia (2000).

A linha de um Estado hegemônico (isto é, de uma grande potência) não oscila, já que ele mesmo determina a vontade dos outros e não é determinado por esta, já que a linha política baseia-se no que há de permanente, e não de casual e imediato, bem como nos próprios interesses e naqueles das outras forças que concorrem de modo decisivo para formar um sistema e um equilíbrio.

Some-se a isto a oposição argentina a tal pleito e a necessidade de uma emenda à Carta da ONU, o que demandaria uma maioria de dois terços da Assembleia Geral, ponto muito difícil de ser alcançado. Tal enorme dificuldade é avaliação compartilhada pelo Secretário-Geral Adjunto da ONU, Thomas Steltzer, conforme sua própria fala em visita ao Brasil na cidade de Belém (BRASIL..., FOLHA DE S. PAULO, 2013). Ademais, as posições de outros pleiteantes ao assento permanente no referido Conselho juntamente com o Brasil - Alemanha, Índia - não coincidem em vários pontos (CONSELHO..., FOLHA DE S. PAULO, 2010).

A pretensão de grande e os limites típicos do discurso diplomático com ar de significativa contribuição para a solução de conflitos em nível internacional talvez tenha sido negada somente quando da crueza do embaixador israelense ao chamar a diplomacia nacional de “nanico diplomático”, por ocasião da condenação da ação israelense de retaliar com “desproporcional uso da força” o lançamento de mísseis do grupo palestino. Hamas sobre Israel (INTERNACIONAL..., VEJA, 2014).

Em linhas gerais no tocante às continuidades, o Brasil possui relevantes contatos e pontos políticos, diplomáticos e econômicos em comum com os Estados Unidos. Todavia, a política exterior ainda segue, em linhas gerais, um certo distanciamento que a pauta desde os anos 1970 com uma guinada inaugurada no mandato do então presidente Ernesto Geisel - ocorrido entre 1974 e 1979.

Conforme já tratou Florestan Fernandes (2006), o processo histórico de criação de uma ordem social competitiva no Brasil nos anos 1930 foi marcado por uma composição de novos e antigos estratos com uma clara aceitação de associação dos mesmos ao imperialismo estrangeiro. A política externa brasileira segue tal diretiva desde então, mas com algumas variações, como aquelas apontadas acima no caso dos anos 1970.

No plano regional e com os países do Sul, a linha de continuidade de Lula e Dilma aprofunda uma tendência também observada em governos anteriores. Como já observou Ruy Mauro Marini (2012), a dinâmica subimperialista observada a partir dos anos 1970 coloca em termos um pouco distintos a avaliação estrutural de dependência capitalista e da hegemonia norte-americana na perspectiva das temporalidades<sup>2</sup> econômicas e políticas do imperialismo clássico preconizado por Lênin (2011). Não se trata pura e simplesmente da dicotomia centro-periferia em lógica respectivamente exportadora-importadora e fornecedora de matérias primas e industrialização. A relevância da magnitude da economia brasileira na sua diversificação, industrialização e capacidade exportadora (por oposição ao perfil do vizinho argentino) e sem o eclipse norte-americano no caso mexicano, tornaram o Brasil uma potência ou polo médio do capitalismo global de tipo subimperial.

Neste sentido, os mandatos de Lula e Dilma criaram as condições para o investimento de maior volume já registrado de capitais das empresas transnacionais brasileiras associadas com o capital estrangeiro no exterior (MURUA, 2013). Este é sentido dos ainda limitados processos de integração econômica e criação de cadeias produtivas no âmbito do MERCOSUL. Afirimo limitados uma vez que não segue as mesmas temporalidades de integração econômica da União Europeia, mais aceleradas e liberalizadas em seu todo.

### 3 PARTICULARIDADES

A festejada presença brasileira em setores da sociedade civil e da imprensa como partícipe na solução de controvérsias e em questões delicadas da segurança internacional – como o imbróglgio nuclear envolvendo Estados Unidos e Irã - durante o governo Lula alimentou a já referida visão míope de muitos setores governamentais e diplomáticos sobre a grandeza nacional e sua capacidade de contribuir de modo a integrar futuramente e de modo permanente o Conselho de Segurança da ONU.

Todavia, na gestão de Dilma, a ênfase não foi a política externa nem as viagens internacionais como na gestão anterior. Há que se lem-

---

<sup>2</sup> Processos de transformação, de mudança.

brar, contrariamente ao senso comum, que a visita em demasia a países do exterior não significa necessariamente um caráter assertivo de nossa política exterior. Como bem lembrou o Professor Clodoaldo Bueno, não se coaduna com uma diplomacia de liderança ou de direção as constantes visitas a países estrangeiros e sim o inverso. As negociações em condições favoráveis, em muitas ocasiões, só podem ocorrer em solo pátrio. O ritual diplomático, neste aspecto, não confere uma característica de liderança ao país visitante, como se configurou o caso do Brasil, ou as iniciativas de Lula no tocante à política externa brasileira.

No sentido das diferenças entre as gestões Dilma e Lula, a análise de Oliveiros Ferreira (2014) dá a seguinte notícia:

A ênfase da gestão de Dilma na política exterior e na busca do reconhecimento como grande externada na bandeira do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU não existiu como foi o caso com seu predecessor. O Brasil não se fez presente em várias conferências diplomáticas relevantes e a presidente não fez muitas viagens ao exterior. Conforme Oliveiros Ferreira ao avaliar a ausência em uma de tais conferências (Genebra 2) atesta a particularidade da gestão de Dilma:

A escolha entre enviar o Chanceler à Conferência Genebra-2 e levá-lo a Davos como assessor consagrou a mudança de Norte, a Presidente da República pouco importância dando à reação dos “grandes” presentes em Montreux - especialmente à da Rússia, que se empenhara para que o Brasil estivesse presente à reunião, difícil, mas necessária, e à da própria ONU. Um menestrel diria que o coração de Dilma balançou entre Montreux e Davos - e ela preferiu a platéia dos que podem investir no Brasil à daqueles que, antes, os Governos pretendiam conquistar para que o Brasil fosse reconhecido como ator de importância no novo quadro internacional.

Tal oscilação de perfil de nossa política exterior depõe contra uma linha hegemônica e de liderança de nossa política externa, como é normalmente apregoado. O ponto em questão aqui não é a apologia de uma linha imperialista, dominadora ou hegemônica do Brasil em sua postura externa. Apenas dirimir certas avaliações ufanistas sobre tendências gerais das relações exteriores brasileiras.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito de uma brevíssima avaliação fica muito aquém de uma necessária articulação entre os planos interno e internacional no que se refere aos processos históricos de hegemonia envolvendo estes dois níveis.

Seguindo tal linha de raciocínio, tomo o plano interno. Carlos Nelson Coutinho esboçou certa vez, a partir de sua interpretação do processo histórico brasileiro tal qual avaliado por Florestan Fernandes (2006), a proximidade desta interpretação com uma categoria gramsciana que expressa uma hegemonia incompleta: a revolução passiva (GRAMSCI, 1975). Tal categoria expressaria uma espécie de modernização conservadora, com a composição de interesses entre grupos e frações de classe novas e tradicionais sem o protagonismo dos grupos e frações de classe subalternas, mas com a cooptação de parte destes mesmos setores hegemônicos e uma parcela de suas bandeiras. Um processo histórico hegemônico incompleto, sem a direção da sociedade civil, mas com o predomínio da força através do Estado.

Não cabe neste espaço a discussão sobre o alcance de tais análises. Mas o fato de ter sido ensaiada nos autores citados uma reflexão sobre o caráter incompleto da hegemonia de alguns estratos sociais brasileiros no processo histórico nacional parece sugerir, com a adição de alguns elementos apontados no presente texto, que a hegemonia incompleta do Brasil no que refere a sua postura externa também é fato. Com isto, não quero sugerir de que exista uma mesma lógica ou temporalidade referente aos processos de hegemonia no interior de um Estado e no plano internacional. Quero apenas ressaltar a possibilidade de serem processos hegemônicos incompletos nos dois âmbitos no caso mais amplo que cerca a singularidade histórica brasileira.

Assim, buscou-se tratar de modo bastante sumário no presente ensaio diferenças e continuidades das gestões Dilma e Lula. Uma breve análise conjuntural destas gestões vai além de questões mais imediatistas de cunho conjuntural e remetem a processos históricos mais amplos. Tais momentos pontuais parecem convergir para o processo referido, embora uma análise de maior fôlego se coloque como necessária. Termina o presente ensaio reiterando a necessidade de aprofundar e discutir várias das ideias e análises iniciais aqui lançadas.

## REFERÊNCIAS

- ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília, DF: UnB, 1986.
- BRASIL está longe do Conselho de Segurança da ONU, diz secretário-adjunto. *Folha de S. Paulo*, 9 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/06/1292329-brasil-ainda-esta-longe-do-conselho-de-seguranca-da-onu-diz-secretario-adjunto-assista.shtml>>. Acesso em: 9 jun. 2013.
- CONSELHO deve ter grandes emergentes. *Folha de S. Paulo*, 10 out. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1010201008.htm>>. Acesso em: 10 out. 2010.
- COUTINHO, C. N. Marxismo e “imagem do Brasil” em Florestan Fernandes. In: \_\_\_\_\_. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 244-264.
- FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2006.
- FERREIRA, O. S. *Assunto de estado ou de governo?*. 3 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.oliveiros.com.br/politica-externa-assunto-de-estado-ou-de-governo/>>. Acesso em: 21 set. 2014.
- GARCIA, E. V. *O Brasil e a Liga das nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Brasília, DF: FUNAG; Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- \_\_\_\_\_. *O sexto membro permanente: o Brasil e o Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- GRAMSCI, A. *Quaderni del Carcere*. Torino: Einaudi, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.
- INTERNACIONAL-DIPLOMACIA. *Veja*, p. 64-72, 30 jul. 2014.
- LÊNIN, V. *O imperialismo: etapa superior do capitalismo*. Campinas: FE, UNICAMP: Navegando, 2011.
- MARINI, R. M. A acumulação capitalista mundial e o subimperialismo. *Outubro*, n. 20, p. 27-69, 2012.
- MURUA, G. F. F. *Brasil potência: do malogro à farsa?* Projeto de Doutorado apresentado ao processo seletivo do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.