

## A política externa brasileira, as coalizões de poder e a Unasul: ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico

### *Brazilian foreign policy, the coalitions of power and UNASUR: rise and deconstruction of South America as a geopolitical bloc*

TIAGO NERY<sup>1</sup>

**Resumo:** O ciclo de governos progressistas no Brasil, que começou com a eleição de Lula em 2002 e terminou com a derrubada de Dilma Rousseff em 2016, foi responsável por uma política externa autônoma que procurou reposicionar o país e a América do Sul no sistema internacional. Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) lideraram uma coalizão produtivista heterogênea formada por frações da burguesia industrial e setores das classes trabalhadoras. Lula teve um papel importante na criação da Unasul, que constitui a dimensão política do regionalismo sul-americano. A ruptura da ordem democrática levou ao poder uma coalizão conservadora que reunificou as elites empresariais e alterou a orientação da política externa. A coalizão liderada pelo MDB-PSDB tem adotado uma política externa que subordinou o Brasil à potência hegemônica e vem contribuindo para a paralisia e a desconstrução da Unasul enquanto bloco geopolítico.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira; coalizões políticas; Unasul.

**Resumo:** The cycle of progressive governments in Brazil, which began with Lula's election in 2002 and ended with the overthrow of Dilma Rousseff in 2016, was responsible for an autonomous foreign policy that sought to reposition the country and South America in the international system. The Workers Party's (PT) governments led a heterogeneous productivist coalition made up of fractions of the industrial bourgeoisie and sectors of the working classes. Lula played an important role in the creation of Unasul, which is the political dimension of South American regionalism. The rupture of the democratic order brought to power a conservative coalition that reunified the business elites and changed the orientation of foreign policy. The coalition led by MDB-PSDB has adopted a foreign policy that subordinated Brazil to the hegemonic power and has contributed to the paralysis and the deconstruction of Unasul as a geopolitical bloc.

**Palavras-chave:** Brazilian foreign policy; political coalitions; Unasul.

Recebido em:  
06 de Julho de 2018

Received on:  
July 06, 2018

Aceito em:  
06 de Setembro de 2018

Accepted on:  
September 06, 2018

DOI: 10.12957/rmi.2017.35792

<sup>1</sup>Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), carreira vinculada à Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro. **Endereço para correspondência:** Governo do Estado do Rio de Janeiro, Subsecretaria de Relações Internacionais - Secretaria da Casa Civil, Palácio Guanabara, Edifício Anexo, 3º andar, Laranjeiras, Rio de Janeiro, CEP: 22231901, Brasil. **E-mail:** [tiagonnery@gmail.com](mailto:tiagonnery@gmail.com)

*A rebelião dos fracos chama-se violência.  
A violência dos poderosos chama-se impunidade*  
Carlos Fuentes

## **1. Introdução**

O presente artigo analisa as relações entre a política externa brasileira e as coalizões políticas, enfatizando como as ideologias das coalizões de poder geram diferentes visões sobre a inserção do Brasil no sistema internacional, influenciando também as relações do país com a América do Sul.

O artigo divide-se em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, destaca-se a importância da dimensão doméstica da política externa. Nos últimos vinte anos, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) foram as principais forças a disputar as eleições presidenciais, liderando diferentes coalizões. Enquanto o PSDB liderou uma coalizão rentista, envolvendo políticas neoliberais e um projeto de inserção subordinada, o PT dirigiu uma coalizão produtivista que buscou conjugar uma política neodesenvolvimentista com uma política externa autônoma.

A segunda seção analisa a política externa dos governos do PT, a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a crise da coalizão produtivista. Além de destacar as

diferenças entre a política externa de Lula e Dilma, procura-se compreender os condicionantes sistêmicos e domésticos que levaram à erosão da coalizão neodesenvolvimentista e à ruptura institucional provocada pelo *impeachment*.

Na terceira seção, analisam-se a especificidade da burguesia brasileira, o golpe de 2016 e a reorientação da política externa brasileira. No Brasil, a burguesia nunca exerceu um papel revolucionário, preferindo conciliar com as forças do atraso. O golpe parlamentar de 2016 abalou o pacto democrático em torno da Constituição de 1988. Desde então, a diplomacia da coalizão conservadora deixou de enfatizar as relações Sul-Sul e tem agido para esvaziar a Unasul, realinhando o Brasil aos interesses geopolíticos dos Estados Unidos.

Na conclusão, procura-se mostrar como o fim do ciclo dos governos petistas implicou o desmonte de uma política externa autônoma, confirmando a tese de que a política externa é uma política pública sujeita às disputas de poder e à variação político-ideológicas dos governos.

## **2. A influência das coalizões políticas na orientação da política externa brasileira**

As relações internacionais e a política doméstica encontram-se de alguma forma emaranhadas. A interação entre os dois níveis, que se sobrepõem, mas não são idênticos, contribui para configurar não apenas a política externa de um país, mas também seu desenvolvimento geral. Como afirma Christopher Hill (2003), o interno e o externo devem ser percebidos como duas extremidades de um eixo contínuo e não dimensões radicalmente demarcadas.

A política externa de um determinado Estado é a extensão, na cena internacional, da sua dinâmica de poder doméstico. É preciso trazer a política externa para a arena da política, reconhecer que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governos que, por sua vez, resultam de coalizões, apoios, barganhas e disputas inerentes à dinâmica da política. Isso significa retirar a política externa de uma condição inercial, vinculada a supostos “interesses nacionais” autoevidentes e permanentes (Allison; Zelikow, 1999; Boito; Berringer, 2014; Milani; Pinheiro, 2013).

Durante muitos anos, a política externa brasileira era percebida como uma política de Estado relativamente imune à interferência de órgãos governamentais, empresas, sindicatos, meios de

comunicação, partidos políticos e outros atores da sociedade civil. No entanto, os processos de redemocratização e globalização contribuíram para diminuir o monopólio do Itamaraty sobre a política exterior.

Nos últimos vinte anos, PSDB e PT tornaram-se os principais partidos do país, liderando coalizões de centro-direita e centro-esquerda, respectivamente, nas seis eleições presidenciais ocorridas entre 1994 e 2014. O governo Fernando Henrique Cardoso liderou uma coalizão de interesses rentistas integrada por forças defensoras da ortodoxia neoliberal ligadas ao capital financeiro, frações da burguesia associadas ao capital internacional, empresas de comunicação, além da alta classe média dos setores público e privado. No plano institucional, Fernando Henrique encabeçou uma ampla e sólida coalizão parlamentar, nucleada no PSDB, no Partido da Frente Liberal (PFL) e no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que lhe proporcionou o governo mais estável dos dois períodos democráticos brasileiros (Amorim Neto, 2011; Boito; Berringer, 2014; Domingues, 2013)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O PFL é herdeiro da antiga Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido de sustentação da ditadura militar (1964-1985). Em 2007, adotou a nomenclatura Democratas (DEM).

No plano internacional, além de subordinar a política externa à estabilização monetária e às reformas econômicas, os governos do PSDB afastaram-se de qualquer orientação terceiro-mundista e priorizaram as relações com os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos e a União Europeia (UE). Ademais, a política exterior foi marcada pela busca da credibilidade, envolvendo a participação plena nos diferentes regimes internacionais. No âmbito regional, o governo Fernando Henrique concebeu a integração nos marcos do regionalismo aberto, como plataforma para o fortalecimento da inserção competitiva do Brasil na economia mundial.

Os governos do PT apoiaram-se em uma ampla coalizão produtivista que envolvia trabalhadores e setores empresariais ligados à burguesia interna, constituída por setores como as grandes empreiteiras, as indústrias de processamento de commodities, as mineradoras, o setor de construção naval e segmentos do agronegócio. (Berringer, 2015; Boito; Berringer, 2014; Domingues, 2013). No âmbito político-partidário, a partir de 2007 o PMDB acabou tornando-se o principal aliado do PT. Com o passar do tempo, Lula e o PT abandonaram a crítica

histórica contra a estrutura corporativa herdada do regime Vargas e passaram a defender o legado varguista e trabalhista. Segundo o embaixador Rubens Ricupero (2017, p. 627), “nos seus primórdios, o PT não se parecia tanto com o PTB, mas à medida que passou a fazer parte do establishment, as semelhanças tornaram-se cada vez mais indisfarçáveis, nas virtudes e nos defeitos”.

Em relação à política externa, Lula e seus principais assessores internacionais- Celso Amorim (chanceler), Samuel Pinheiro Guimarães (secretário-geral do Itamaraty) e Marco Aurélio Garcia (assessor presidencial) - acreditavam que estava em andamento uma transição de poder mundial que poderia beneficiar o Brasil. Na visão deles, o país tinha recursos e havia espaço para defender a reforma das instituições existentes a fim de reposicionar o Brasil na ordem multipolar em formação. Assim, a política externa preocupou-se simultaneamente em aprofundar a cooperação Sul-Sul e priorizar a integração sul-americana (Amorim, 2016).

Os críticos alegam que a política externa de Lula e Dilma deixou de representar os interesses permanentes do Estado brasileiro. Segundo Ricupero (2017), o consenso multipartidário em política externa, prevalecente desde a fundação da Nova República, teria desaparecido durante os quatro mandatos do PT. A dualidade de comandos diplomáticos –

---

O PMDB retomou sua sigla original MDB em convenção no final de 2017. No entanto, deve-se destacar que a atual agremiação, caracterizada pelo fisiologismo e pela defesa do neoliberalismo, encontra-se

envolvendo a chancelaria, de um lado, e a assessoria internacional da presidência, do outro – transmitiu a impressão de servir mais para contaminar a política exterior com suspeitas ideológicas do que para um propósito prático qualquer. A política voltada para assuntos latino ou sul-americanos teria sido a mais afetada pela “diplomacia paralela” do PT, devido à identidade ideológica deste partido com outras agremiações de esquerda da região.

Ao identificar o tempo presente como politizado em comparação ao passado, corre-se o risco de despolitizar a política externa pretérita (Milani; Pinheiro, 2013). O pressuposto dessa tese é de que sempre teria havido consenso nacional sobre a

inserção do Brasil no mundo. Deve-se superar, portanto, a falsa ideia de que a política externa não divide. Nesse sentido, Marco Aurélio Garcia (2014, p. 98) tinha razão quando afirmou que “ela pode dividir, sim, e é bom que assim o seja, como ocorre nas democracias”.

No Quadro 1, destacam-se as principais propostas de política externa do PSDB e do PT para a América do Sul, o eixo diplomático mais polarizado nos últimos anos, sobretudo nas eleições de 2002 a 2014. Assim, a politização da política externa tem expressado a disputa entre diferentes projetos sobre as relações do Brasil com a região.

**Quadro 1: PSDB x PT: política externa para a América do Sul (2002 a 2014)**

Eleição	PSDB	PT
2002	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valorizar a OEA.</li> <li>2. Negociar a Alca.</li> <li>3. Flexibilizar o Mercosul, convertendo-o em zona de livre comércio.</li> <li>4. Integrar a infraestrutura física e energética da América do Sul.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Denunciar a Alca como um processo de anexação.</li> <li>2. Reconstruir o Mercosul e convertê-lo em uma zona de convergência de políticas agrícolas, industriais, científicas, educacionais e culturais</li> </ol>
2006	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Retomar as negociações da Alca.</li> <li>2. Acelerar o acordo de livre comércio entre Mercosul e UE.</li> <li>3. Estimular a integração física, energética e comercial da América do Sul.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Priorizar a integração sul-americana, o Mercosul e a Casa/CSN.</li> <li>2. Estimular a desdolarização do comércio regional.</li> </ol>
2010	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Flexibilizar o Mercosul, destacando a crise do bloco e criticando a entrada da Venezuela.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Superar divergências no Mercosul, fortalecer a Unasul e reduzir as assimetrias regionais.</li> </ol>
2014	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recuperar os objetivos iniciais do Mercosul, flexibilizar suas regras.</li> <li>2. Reestabelecer a primazia da liberalização comercial na região.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer o Mercosul, a Unasul e a Celac, sem discriminações ideológicas.</li> <li>2. Integrar a infraestrutura física, energética e financeira da América do Sul, região que pode se tornar um importante ator no mundo multipolar em formação.</li> </ol>

Fonte: adaptado de PSDB 2002, 2006, 2010 e 2014, e PT 2002, 2006, 2010 e 2014.

### ***3. Política externa do PT, criação da Unasul e crise da coalizão produtivista***

A eleição de Lula em 2002 marcou o surgimento de uma política externa autônoma, que reincorporou os objetivos de desenvolvimento, reafirmou a autonomia frente às grandes potências e ampliou os laços com países em desenvolvimento. O governo Lula promoveu a institucionalização de coalizões Sul-Sul e priorizou a América do Sul, promovendo um regionalismo que agregava à tradicional ênfase em temas comerciais uma dimensão política.

De acordo com Celso Amorim (2016), a política externa objetivou estimular a multipolaridade em diferentes frentes, como a alta prioridade atribuída à integração da América do Sul, a busca de maior justiça nas negociações comerciais e a articulação com parceiros do mundo em desenvolvimento, incluindo os países árabes e africanos. Assim, a ideia de autonomia que orientou a política externa do governo Lula procurou influenciar os regimes internacionais por meio de coalizões de geometria variável, como o Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o G-20 comercial e financeiro, contrabalançando a agenda das nações desenvolvidas.

No âmbito regional, a política externa de Lula tinha consciência do papel que uma América do Sul unida podia desempenhar num mundo multipolar. Com a criação da Unasul em 2008, a integração regional expandiu-se para o campo político. A nova organização permite a todos os 12 países sul-americanos deliberar sobre os tópicos de interesse comum e coordenar soluções para desafios coletivos. Nas palavras do então chanceler Celso Amorim (2016), com o novo organismo, a América do Sul deixava de ser um conceito meramente cartográfico e adquiria um significado político.

A Unasul tem um perfil diferente das outras iniciativas e aproxima-se mais de um instrumento de governança regional do que dos padrões clássicos de integração. A organização percorreu o caminho inverso ao de outros blocos que só adquiriram uma dimensão política após consolidarem a comercial. Trata-se de um espaço multilateral de coordenação e cooperação política interestatal que difere dos esquemas de integração convencionais. Por não ser um regime comercial, não compete nem pretende substituir nenhum dos regimes existentes, mas permite que os diferentes países possam cooperar em diversos campos, como defesa, educação, saúde e infraestrutura. A Unasul, portanto, atua como mecanismo de construção de

consensos, acomodando distintas visões sobre integração (Lima, 2013; Meunier; Medeiros, 2013).

Entre as instâncias da Unasul, destaca-se o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), cuja criação revela a importância estratégica da América do Sul para o Brasil. O CDS pretende consolidar a América do Sul como uma zona de paz e gerar consenso para fortalecer a cooperação regional em defesa, além de constituir um espaço para o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa. Para essa finalidade, foram criados, no âmbito do CDS, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE). Ao contrário, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o CDS não é uma aliança militar defensiva. Sua novidade geopolítica está no fato de ser um acordo de defesa exclusivamente sul-americano, rompendo com o histórico de instituições hemisféricas tuteladas pelos Estados Unidos. Assim, o CDS representa a apropriação, pela região, dos problemas relativos à defesa, antes tratados de maneira descoordenada e com o envolvimento de potências extrarregionais (Amorim, 2016; Lima, 2013; Milani *et al.*, 2015).

Em seus primeiros anos de existência, apesar de alguns críticos não estarem

convencidos da sua viabilidade, o novo organismo abriu espaços, resistiu a ceticismos e superou obstáculos, contribuindo para uma maior autonomia da região no sistema mundial. Ademais, a Unasul consolidou-se como uma instância para a negociação de delicadas crises regionais.<sup>3</sup>

Diferentemente de Lula, a presidenta Dilma Rousseff assumiu num contexto doméstico e global que lhe concedia uma margem de manobra muito menor para uma política externa ativista. A partir de 2011, a crise internacional iniciada em 2008 atingiu duramente o Brasil, afetando a sua economia e levando à ruptura da coalizão produtivista.

Em relação à diplomacia, houve uma mudança de forma e estilo. Conquanto as estratégias e visões de mundo tenham seguido em vigor, o comportamento do Brasil experimentou mudanças, com a diminuição da proatividade. No plano institucional, erodiu-se o tripé que deu sustentação à diplomacia de Lula, que envolvia um alinhamento entre

---

<sup>3</sup> A Unasul teve papel destacado na mediação da crise boliviana em 2008, envolvendo os departamentos mais ricos e o governo Evo Morales. Em 2010, a Unasul reagiu energicamente à tentativa golpista contra o governo de Rafael Correa, resultando na elaboração de uma cláusula democrática sob a forma de um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da organização. Em 2012, a deposição do presidente paraguaio Fernando Lugo levou, pela primeira vez, à aplicação da cláusula democrática e à consequente suspensão do Paraguai do bloco. Em 2016, a Unasul criticou a ruptura da ordem democrática no Brasil.

presidente, partido e burocracia, bem como um generoso aporte de recursos ao Itamaraty. Com isso, o país perdeu protagonismo na política global e regional (Casarões, 2017; Ricupero, 2017; Saraiva; Velasco Júnior, 2016).

Para alguns analistas, Dilma não se mostrou interessada por política externa, priorizando questões da agenda interna. Em relação ao processo decisório, Dilma abandonou a diplomacia presidencial e o papel da presidência como *agenda setting* e na arbitragem das diferentes visões, marcas de seu antecessor (Casarões, 2017; Saraiva; Velasco Júnior, 2016).

A atuação diplomática brasileira retraiu-se também na América do Sul. Enquanto iniciativas no CDS e em outros conselhos da Unasul ficaram em segundo plano, as ações diplomáticas do país priorizaram vínculos bilaterais e temas relacionados à pauta neodesenvolvimentista, que seria afetada pela crise econômica e pela seletividade das investigações judiciais da operação Lava-Jato. Apesar do engajamento nas missões da Unasul relativas à crise venezuelana, o Brasil ocupou uma posição marginal nos acordos de paz entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o governo de Juan Manuel Santos. Nesse sentido, Saraiva e Velasco Júnior (2016)

têm razão quando afirmam que a política externa brasileira abandonou a vontade política demonstrada por Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional.

O início do primeiro mandato de Dilma coincidiu com a segunda fase da crise financeira internacional iniciada em 2008. A mudança no contexto internacional afetou duramente o “ensaio desenvolvimentista”, cuja principal característica era o ativismo estatal na busca da reindustrialização. Depois de crescer em média 4% ao ano nos governos Lula, as taxas de crescimento foram diminuindo, chegando a 0,1% em 2014. O agravamento da crise foi enfrentado com uma política de aposta no investimento privado, via desonerações da folha de pagamentos de alguns setores empresariais, relaxamento da política monetária e aperto fiscal. Entretanto, a ausência de resposta do investimento privado intensificou a crise econômica e levou à implosão da coalizão neodesenvolvimentista (Paulani, 2017; Singer, 2016).

A coalizão entre industriais e trabalhadores foi atingida pela mudança na conjuntura internacional. Uma das explicações para o fracasso do “ensaio desenvolvimentista” está na inflexão da burguesia industrial, que a partir de 2012 começa a migrar da coalizão produtivista

para a rentista. A dupla condição de industriais e rentistas restringiu o grau de empenho da plataforma produtivista. Segundo André Singer (2016), enquanto a atividade produtiva leva os empresários a pressionar por crédito e juros baixos, impulsionando-os para uma aliança com os trabalhadores, o vínculo desses industriais com os interesses financeiros provoca um movimento na direção contrária.

A retirada da burguesia industrial da coalizão desenvolvimentista foi acompanhada de mudanças em sua visão sobre a inserção internacional do país. Durante algum tempo, houve convergências entre o projeto do Estado brasileiro de aprofundar a dimensão estratégica da integração sul-americana e os interesses de frações da burguesia em ampliar sua presença nos mercados regionais (Berringer, 2015; Boito; Berringer, 2014). Em 2003, por exemplo, setores da indústria brasileira haviam apoiado a orientação lulista de bloquear a proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e investir no relacionamento Sul-Sul, aproximando o Mercosul da China. Em 2013, entretanto, diferentes associações empresariais constatavam que o Mercosul não seria suficiente para tirar o Brasil do isolamento (Singer, 2016). Na concepção do grande empresariado, para romper com o isolamento o país deveria

realinhar sua política externa aos interesses norte-americanos e reaproximar-se dos parceiros tradicionais.

O projeto de integração defendido pelos governos do PT já se encontrava enfraquecido antes da ruptura institucional provocada pelo *impeachment*. Setores da burguesia e da elite burocrática do país nunca apoiaram o projeto de regionalismo pós-liberal, consubstanciado tanto na dimensão social e participativa do Mercosul quanto na dimensão política da Unasul. Nesse sentido, Igor Fuser (2017) tem razão quando observa que, por trás da resistência da burguesia, encontra-se uma opção estratégica pela associação com o capital externo e pela integração subalterna à potência hemisférica. Assim, o afastamento em bloco da burguesia industrial e o deslocamento do centro político para a direita levaram à paralisação do governo Dilma e à ruptura da ordem institucional.

#### ***4. A burguesia brasileira, o golpe de 2016 e o retrocesso na política externa***

No Brasil, o liberalismo só contribuiu para intensificar a desagregação do status quo ante de modo indireto e intermitente, não preenchendo, portanto, as funções de dinamizador cultural da consolidação de uma ordem social nacional autônoma. Em sua obra clássica

sobre a revolução burguesa no Brasil, Florestan Fernandes (2006, p. 62) denuncia o caráter dúplice do liberalismo no país. Por um lado, representava a via pela qual se reestabeleceriam os nexos de dependência em relação ao exterior; por outro, desvendava o caminho da autonomia não de um povo, mas de uma pequena parte dele, que lograra privilegiar seu prestígio social e apossar-se do controle do destino da coletividade.

Ao contrário do paradigma clássico europeu, a burguesia brasileira nunca se afirmou como portadora de uma consciência revolucionária, preferindo a mudança gradual e a composição a uma modernização avassaladora (Fernandes, 2006). Ao analisar a especificidade do liberalismo e da burguesia nacionais, Wanderley Guilherme dos Santos (2017, p. 129) observa que “[...] no Brasil, nem os liberais morrem de amores pela democracia, nem os empresários são apaixonados pelo livre mercado”.

Diante da recente ruptura institucional, é possível traçar um paralelo entre os golpes de 1964 e 2016. Ambos foram uma reação dos conservadores à participação popular na vida pública e às políticas de inclusão social. Outra semelhança está na denúncia de corrupção sistêmica, que acompanha as forças conservadoras desde o retorno de

Vargas em 1951. Todavia, diferentemente dos golpes militares, os golpes parlamentares em democracias representativas dispensam a liderança e a violência institucional escandalosa, armada ou jurídica. O golpe parlamentar consiste na utilização dos mecanismos procedimentais das instituições em favor de objetivos ilegítimos (Santos, 2017).

Entre 2015 e 2016, armou-se a coalizão golpista envolvendo parlamentares, empresários e os meios de comunicação. Um Poder Legislativo de maioria conservadora passou a sabotar sistematicamente as ações do Executivo. O empresariado paralisou os planos de investimento e expansão das empresas, preferindo uma solução radical para enfrentar as consequências da crise mundial. O combate seletivo à corrupção e o consenso social produzido pelos meios de comunicação contribuíram para a derrubada de um governo legítimo. Ao analisar o golpe, Wanderley Guilherme dos Santos (2017, p.131-132) conclui: “com atraso de quase uma década, o Brasil se aproxima do padrão reacionário do mundo moderno, antecedido por recente inovação política do capitalismo: um golpe de Estado com origem e sustentação parlamentares”.

Em maio de 2016, o então presidente interino Michel Temer nomeou José Serra como ministro das relações

exteriores. Em seu discurso de posse, Serra afirmou que a política externa brasileira voltaria a ser regida pelos valores do Estado e da nação e não mais pelas preferências ideológicas de um partido político e seus aliados no exterior. Ironicamente, a referência a uma política exterior não partidária ocorria justamente no momento em que o Itamaraty passava a ser comandado por um senador do PSDB. O próprio empenho em demarcar uma ruptura em relação à política externa dos governos anteriores já demonstrava uma clara opção ideológica (Casarões, 2017; Saraiva; Velasco Júnior, 2016).

Desde o começo, Serra promoveu uma ofensiva diplomática contra os países que haviam criticado o processo de impeachment, por meio de notas públicas contra os governos de Bolívia, Cuba, El Salvador, Equador e Venezuela. A reação do novo ministro voltou-se também contra o então secretário-geral da Unasul, Ernesto Samper, que aventou acionar a cláusula democrática da organização contra o Brasil (Casarões, 2017).

A coalizão MDB-PSDB tem desconstruído o legado da política externa dos anos Lula e Dilma, não somente em sua dimensão ideológica, mas também no tocante aos eixos estratégicos fundamentais da inserção

internacional do Brasil. Um Itamaraty liderado por dois ministros do PSDB – José Serra e Aloysio Nunes – tem priorizado parceiros tradicionais – como os Estados Unidos e a UE – em detrimento das parcerias estratégicas com o Sul global, que supostamente custariam caro e trariam pouco benefício ao país. Apesar de o Brasil seguir participando do BRICS, o atual governo enfatiza as relações bilaterais, sobretudo os laços comerciais com a China, esvaziando o significado geopolítico do bloco.

No plano regional, a atual política externa tem priorizado a dimensão comercial, levando ao rebaixamento estratégico do Mercosul, que voltou a ser um bloco eminentemente comercial, um “Mercosul fenício”, na feliz expressão do cientista político uruguaio Gerardo Caetano. Ademais, o governo Temer tem procurado esvaziar a Unasul. Em abril de 2018, o Brasil foi seguido por outros governos conservadores – Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru – na decisão de suspender a participação e a contribuição orçamentária à Unasul. Na origem dessa decisão está a divergência em torno da nomeação de um novo secretário-geral para o organismo sul-americano, cargo que se encontra vago desde janeiro de 2017.

A renúncia a um projeto autônomo de desenvolvimento nacional reflete-se na ausência de um projeto estratégico regional. A política externa brasileira da coalizão MDB-PSDB abandonou o esforço de construção de um polo sul-americano em torno da Unasul, que havia sido uma das prioridades dos governos do PT, sobretudo de Lula, subordinando-se passivamente à liderança geopolítica estadunidense na região.

## 5. Conclusão

O presente artigo destacou a importância da dimensão doméstica para a política externa. As coalizões políticas são responsáveis por influenciar a orientação da política externa de um país. Por ser uma atividade eminentemente política, toda política externa envolve escolhas pautadas por ideologias e não pode ser abstraída do contexto doméstico no qual está inserida. No Brasil das duas últimas décadas, PSDB e PT disputaram eleições e lideraram coalizões com diferentes propostas de inserção internacional, com destaque para a relação do país com a região.

Os governos do PT priorizaram um projeto de integração pós-liberal, cujo principal símbolo é a Unasul. Em seus primeiros anos, a nova organização contribuiu para projetar geopoliticamente a América do Sul,

numa tentativa de converter a região num novo polo de poder. Com todas as suas limitações, a Unasul constitui uma tentativa de materializar um polo sul-americano historicamente temido e evitado pela potência hegemônica.

Ao contrário de Lula, Dilma não conferiu a mesma prioridade à diplomacia, sobretudo em relação à integração sul-americana, conquanto tenha mantido as linhas gerais da política externa de seu antecessor. O recrudescimento da crise de 2008 e o declínio das commodities desarticulou a heterodoxa coalizão neodesenvolvimentista. O acirramento do conflito distributivo levou ao fim do “ensaio desenvolvimentista” e à crise política que culminaria na ruptura da ordem institucional.

O golpe parlamentar de 2016 gerou uma inflexão tanto da política doméstica, com o retorno agressivo da agenda neoliberal, quanto da política externa, que voltou a priorizar as relações econômicas e comerciais com os países desenvolvidos. Com as transformações na conjuntura mundial, regional e brasileira, a Unasul deverá enfrentar novos desafios, que poderão esvaziar seu propósito original e, no limite, liquidar a organização sul-americana.

A recente ruptura institucional revelou a fragilidade da democracia brasileira e o

caráter antidemocrático das elites do país. O fim do ciclo de governos do PT representou o desmonte de qualquer esboço de projeto nacional de desenvolvimento e o fim de uma política

externa autônoma. Ademais, contribuiu para confirmar a tese de que a política externa é uma política pública sujeita às disputas de poder e à variação político-ideológicas dos diferentes governos.

---

### **Referências Bibliográficas**

Allison, G.; Zelikow, P (1999). *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. 2ª ed. New York: Longman.

Amorim, C. (2016). *A Grande Estratégia do Brasil: Discursos, Artigos e Entrevistas da Gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp.

Amorim Neto, O. (2011). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier e Fundação Konrad Adenauer.

Berringer, T. (2015). *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris.

Boito, A.; Berringer, T. (2014). 'Social classes, neodevelopmentalism, and Brazilian foreign policy under presidents Lula and Dilma', *Latin American Perspectives*, 41(5), pp. 94-109.

Casarões, G. (2017). 'Inserção internacional em um cenário de crise', in: G. Westmann (ed.). *Novos olhares sobre a política externa brasileira*. São Paulo: Contexto, pp. 37-51.

Domingues, J. M. (2013). *O Brasil entre o presente e o futuro: conjuntura interna e inserção internacional*. Rio de Janeiro: Mauad X.

Fernandes, F. (2006). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ª ed. São Paulo: Globo.

Fuser, I. (2017). 'Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional', *Estudos Internacionais*, 5(3), pp. 112-125.

Garcia, M. A. (2014). 'Avanços, impasses e desafios da integração', in: *2003-2013: uma nova política externa*. G. Maringoni.; G.R. Schutte, G. Berron (eds.), Tubarão: Ed. Copiart.

Hill, C. (2003) *The changing politics of foreign policy*. London: Palgrave MacMillan.

Lima, M. R. S. (2013). 'Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil', *Lua Nova*, 90, pp. 167-201.

Meunier, I.; Medeiros, M. A. (2013). 'Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul', *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 56(3), pp. 673-712.

Milani, C. R. S; Muñoz, E. E.; Duarte, R.; Klein, M. (2015). *Atlas da política externa brasileira*. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUerj.

Milani, C. R. S; Pinheiro, L. (2013). 'Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública', *Contexto Internacional*, 35(1), pp. 11-41.

Paulani, L. (2017). 'A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo?', *Cadernos do Desenvolvimento*, 12(20), pp.135-155.

PSDB. (2014). *Diretrizes gerais do plano de governo*. Disponível em: <<http://divulgacand2014.tse.jus.br/divulga-cand-2014/proposta/eleicao/2014/idEleicao/143/UE/BR/candidato/280000000085/idarquiv o/229?x=1406050602000280000000085>>. Acesso em: 01 set. 2014.

\_\_\_\_\_. (2010). *Uma agenda para o desenvolvimento sustentável do Brasil*. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/10/Programa-de-Governo-Jose-Serra.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.

\_\_\_\_\_. (2006). *Programa de governo*. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/grcmoreira/programa-de-governo-alckmin-presidente-2006>>. Acesso em: 01 set. 2014.

\_\_\_\_\_. (2002). *Trabalho e progresso para todos*. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/2541016.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.

PT. (2014). *Mais mudanças, mais futuro*. Disponível em: <<https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.

\_\_\_\_\_. (2010). *Para o Brasil seguir mudando*. Disponível em: <[http://peppercomm.3cdn.net/b4b6758afd3f54fc45\\_eam6iis9n.pdf](http://peppercomm.3cdn.net/b4b6758afd3f54fc45_eam6iis9n.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2014.

\_\_\_\_\_. (2006). *Lula de novo com a força do povo*. Disponível em: <[http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2014.

\_\_\_\_\_. (2002). *Um Brasil para todos*. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.

Ricupero, R. (2017). *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

Santos, W.G. (2017). *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Saraiva, M.G.; Velasco Júnior, P. A. (2016). “A política externa brasileira e o ‘fim de ciclo’ na América do Sul: para onde vamos?”, *Pensamiento Proprio*, 21, pp. 295-324.

Singer, A. (2016). ‘(A falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista’, in: A. Singer; I. Loureiro (eds.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?*. São Paulo: Boitempo.