

## POLÍTICA ECONÔMICA E RELAÇÕES EXTERIORES: OS LIMITES DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL (2003-2016)

*Economic policy and Foreign relations: the limits of Brazil's international insertion  
(2003-2016)*

Marcos do Vale Araujo<sup>1</sup>

João Felipe de Almeida Ferraz<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. **E-mail:** [marcosvalerj@gmail.com](mailto:marcosvalerj@gmail.com) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7200-0814>

<sup>2</sup> Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. **E-mail:** [joaofelipedalmeidaferraz@gmail.com](mailto:joaofelipedalmeidaferraz@gmail.com) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6696-1304>

## RESUMO

Nos governos do Partido dos Trabalhadores, o esgotamento simbólico e material do projeto da política externa brasileira tornou questionável se os seus objetivos preconizados sequer poderiam ser apoiados em um modelo de desenvolvimento voltado majoritariamente ao setor primário. Considerando esse descompasso, questiona-se: até que ponto houve compatibilidade das propostas do projeto de política externa levado a cabo pelos governos Lula e Dilma (2003-2016) com as dinâmicas materiais e ideacionais estruturantes do cenário doméstico brasileiro? Os resultados parciais nos direcionam à conclusão de que a derrocada do projeto de política externa do período remonta em grande parte da baixa conexão entre as propostas deste projeto com o modelo de desenvolvimento adotado e, conseqüentemente, com a realidade política e econômica doméstica. Metodologicamente, o artigo consiste em uma pesquisa majoritariamente qualitativa de caráter exploratório, se valendo da análise de artigos e livros a respeito da temática do desenvolvimento e da política externa brasileira.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira. Modelo de Desenvolvimento. Cenário Doméstico.

## ABSTRACT

During the Workers' Party governments, the symbolic and material exhaustion of the Brazilian foreign policy project has made it questionable whether its advocated objectives could even be supported by a development model focused mainly on the primary sector. Considering this mismatch, the question is: to what extent were the proposals of the foreign policy project carried out by the Lula and Dilma governments (2003-2016) compatible with the material and ideational dynamics structuring the Brazilian domestic scenario? The partial results direct us to the conclusion that the downfall of the foreign policy project of the period goes back in large part to the low connection between the proposals of this project with the development model adopted and, consequently, with the domestic political and economic reality. Methodologically, the article consists of mostly qualitative research of exploratory nature, making use of the analysis of articles and books on the themes of development and Brazilian foreign policy.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy. Development Model. Domestic Scenario.

## INTRODUÇÃO

Apesar de mudanças de governos, coalizões políticas no poder e diferenças nas estratégias de inserção internacional, o Brasil tradicionalmente atua no cenário internacional com vistas a potencializar oportunidades de desenvolvimento e maximizar possibilidades de expansão do capitalismo brasileiro, considerados os históricos estrangulamentos materiais ao nível doméstico e as pressões exercidas pelo sistema internacional (Cunha, 2017). Como argumenta Cunha (2017), a instrumentalização da política externa brasileira (PEB) como um vetor de desenvolvimento está intimamente relacionada com a estabilidade das relações de poder e continuidade das próprias estruturas política, econômica e social do Brasil.

No momento em que partimos deste ponto, observamos que a política externa, tal como qualquer outra política pública, é permeada por disputas e embates políticos que moldam as dinâmicas de poder do ambiente doméstico. Tal ponto possui uma particular relevância na medida em que nos afastamos substancialmente da ideia de que a política externa seria restrita às influências de burocracias especializadas, blindada às contradições do jogo político doméstico e representativa de um “interesse nacional” naturalmente estabelecido. Na realidade, analisar criticamente a política externa nos permite observar que o próprio “interesse nacional” é definido em uma conjuntura temporal e espacial específica, a partir dos interesses políticos e econômicos de classes dominantes que compõem o bloco no poder<sup>3</sup>. Da mesma forma, apesar de haver uma continuidade geral da relação íntima entre política externa, formação social nacional e desenvolvimento econômico no curso da história, se alteram as concepções particulares sobre quais seriam os caminhos adequados para a sua articulação e no que compreendem os distintos modelos de desenvolvimento.

Ao analisarmos a política externa empreendida pelos governos de Lula e Dilma, é notável como seu conteúdo foi marcado por um ambicioso ativismo diplomático, esforçando-se para reordenar as estruturas políticas e econômicas da ordem mundial e almejando, no plano multilateral, a diversificação de parcerias, a construção de uma arquitetura regional independente e o solidarismo ativo com países do chamado Sul Global (Lima, 2010; Saraiva, 2013). Parece lógico sugerir, em um primeiro momento, que tais atitudes foram possíveis por terem estado ancoradas em um modelo de desenvolvimento estável e sustentável no médio prazo. Entretanto, o progressivo esgotamento desse projeto no decorrer dos anos gera dúvidas se os seus objetivos sequer poderiam ser apoiados em um padrão de desenvolvimento pouco sofisticado, caracterizado em grande parte pela dependência comercial-financeira, pautado na geração de superávit primário por meio de uma produção de baixa complexidade tecnológica e vinculado ao pagamento da dívida pública e aos interesses gerais do grande capital financeiro.

Considerando esse descompasso, coloca-se a seguinte pergunta: até que ponto houve compatibilidade das propostas do projeto de política externa levado a cabo pelos governos Lula e Dilma (2003-2016) com as dinâmicas materiais e ideacionais estruturantes do cenário doméstico brasileiro? Os resultados parciais nos direcionam à hipótese de que a derrocada do projeto de política externa do período remonta em grande parte da baixa conexão entre as propostas deste projeto com o modelo de desenvolvimento adotado e, conseqüentemente, com a realidade política e econômica doméstica.

No que diz respeito à estruturação do artigo, as seções se organizam da seguinte forma: na primeira seção, contextualizamos o projeto de política externa empreendido pelos governos

---

<sup>3</sup> Referimo-nos aqui à categoria de Nicos Poulantzas (2019), que corresponde a “uma relação específica entre classes e frações a cujos interesses políticos esse Estado responde” (Poulantzas, 2019, p. 235). Essa articulação política é dada por uma “unidade contraditória particular” de classes e frações de classe burguesas, que, dispostas no Estado capitalista, exercem um papel de dominação e, de acordo com a conjuntura, hegemonia do bloco.

petistas, para em seguida analisar criticamente as suas relações com o modelo de desenvolvimento adotado no período tratado em questão e; na segunda seção, buscamos analisar com maior detalhe as principais consequências da adoção desse modelo para a inserção econômica internacional, notadamente a desindustrialização e a reprimarização da pauta exportadora, de modo traçar as conexões entre vulnerabilidade externa, instabilidades domésticas e o esgotamento do projeto da política externa. Em termos metodológicos, o artigo consiste em uma pesquisa majoritariamente qualitativa de caráter exploratório, se valendo da análise de artigos e livros a respeito da temática do desenvolvimento e da política externa brasileira.

### **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A FRENTE NEODESENVOLVIMENTISTA: UMA RELAÇÃO (DES)ARTICULADA**

Em um contexto de politização da política externa e da natureza disputada dos caminhos para o desenvolvimento, devemos interrogar o conteúdo de uma política externa, considerando os interesses de classe envolvidos no processo de expansão e modernização do capitalismo brasileiro sob uma perspectiva histórica. Neste ponto, a mescla de um caráter supostamente apolítico da definição de objetivos da PEB em termos do “interesse nacional” com interesses econômicos e políticos de classes particulares ocorre a partir de modelos domésticos de desenvolvimento específicos (Cunha, 2017). Merecem atenção as peculiaridades da conexão íntima entre o doméstico e o internacional quando analisamos criticamente o caráter Sul-Sul que deu o tom das políticas externas de Lula e Dilma. De acordo com Cunha (2017, p. 9), a promoção de políticas públicas a partir de projetos de cooperação em desenvolvimento, tanto serviram para conferir legitimidade às políticas domésticas, quanto para oferecer recompensas a parceiros externos com níveis de atraso similares, da mesma forma que assegurou possibilidades de expansão para os capitais nacionais a partir da exportação de bens semimanufaturados e da internacionalização de empresas (Garcia, 2012).

A instrumentalização da PEB enquanto vetor de desenvolvimento remontaria diretamente do jogo entre as forças domésticas que moldam a dinâmica institucional político-econômica, atuando como um meio de promoção e defesa de interesses de desenvolvimento do país, estes promovidos por classes dominantes e atores sociopolíticos que compõem uma coalizão política governante (Cunha, 2017). O ponto é que o teor reformista e solidário aos países do Sul Global, que norteou a política externa dos governos petistas, não pode ser entendido, por exemplo, de forma desconectada da constituição de uma frente política que compreendeu frações da grande burguesia interna<sup>4</sup>, distribuída por vários setores da economia tais como indústria de

---

<sup>4</sup> O conceito poulantziano de “burguesia interna” estaria sendo utilizado para representar uma classe intermediária entre a burguesia nacional tradicional — dos moldes desenvolvimentistas e dotadas de posturas “anti-imperialistas” — e a burguesia compradora — associada diretamente ao capital externo (Boito Jr, 2018). Essa grande burguesia interna brasileira, agora hegemônica, estaria composta por grupos industriais, bancos, agronegócio, construção civil, entre outros; tendo sua unidade particularmente expressa pela “disputa com o capital financeiro internacional, tanto no interior do país quanto — e cada vez mais — na arena internacional, principalmente em países do Hemisfério Sul” (Boito Jr, 2018, p. 66).

transformação, construção pesada, mineração e agronegócio (Boito Jr; Berringer, 2013). Como colocam os autores supracitados, o aumento de relevância dos interesses desta frente aparece em diversos aspectos da política econômica, tais como a busca por superávits na balança comercial, sendo a política externa, portanto, um instrumento de fortalecimento dessa burguesia (Boito Jr; Berringer, 2013).

Tais forças sociais estiveram alinhadas no apoio do Estado para a conquista de mercados para exportação de bens primários e para a realização de investimentos no exterior, conferindo prioridade para seus produtos e serviços nas compras do Estado e almejando níveis satisfatórios de proteção ao mercado interno (Boito Jr; Berringer, 2013). Entretanto, uma investigação sobre o padrão de desenvolvimento nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) deve ser realizada com uma atenção especial à complexidade da conjuntura, devido ao considerável volume de fatos históricos nestes 14 anos.

Tais fatos remontam tanto do plano doméstico, pelas próprias relações de interesse entre as classes e outros atores políticos, como do plano internacional, dado que a ordem mundial presenciou fenômenos de grande impacto econômico<sup>5</sup>, como o boom das *commodities* e a crise financeira de 2008. De acordo com o nível da sua base produtiva-tecnológica (que, no caso do Brasil, se enquadra como um país subdesenvolvido [ou em desenvolvimento] dentro da divisão internacional do trabalho), os Estados tendem a ser mais ou menos atingidos pelas flutuações desta ordem. Neste momento, se faz importante ressaltar que, desde os processos de mundialização (ou globalização) iniciados na década de 1970, o capitalismo segue tendencialmente as normatizações do projeto político do neoliberalismo, o qual estabelece a hegemonia do grande capital financeiro e especulativo sobre as economias nacionais (Osório, 2019).

Evidentemente, o Brasil não configura uma exceção a esta regra. Essa premissa se faz unânime entre os analistas críticos da economia política brasileira do século XXI, ainda que as divergências em relação à adoção dos modelos de desenvolvimento e à disposição de forças políticas existam e sejam determinantes para uma compreensão adequada do movimento da realidade. Como bem introduzido na seção anterior, Armando Boito Jr. e Tatiana Berringer (2013) captam com precisão o movimento de ascensão da grande burguesia interna e de seus interesses no bloco no poder, constituindo uma frente política com frações de classe populares importantes, como a baixa classe média, o operariado urbano e o campesinato.

---

<sup>5</sup> A suscetibilidade de uma economia internacional frente a ocorrências no sistema internacional pode ser avaliada por alguns critérios que envolvem a chamada vulnerabilidade externa. Dentro destes, a escolha da política econômica do Estado e a posição deste no sistema econômico mundial influenciam diretamente. Com isso, a vulnerabilidade externa é a capacidade de uma economia resistir a fatores externos que possam desestabilizá-la. A vulnerabilidade externa estrutural, como um fenômeno de longo prazo, “é determinada, principalmente, pelos processos de desregulamentação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 35). Enquanto isso, a vulnerabilidade externa conjuntural depende essencialmente das opções disponíveis na conjuntura internacional e dos custos dos processos de ajuste aos fatores externos, sendo de curto prazo (Filgueiras; Gonçalves, 2007).

Esta frente ampla alcança conquistas importantes, proporcionadas pelo crescimento econômico por meio da geração de divisas internacionais, ligada ao crescente desempenho dos setores primário-exportadores, principalmente a partir do segundo governo Lula da Silva (2006-2010). Dentre as políticas que favoreceram essa frente, estão o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007); a política de subsídio à taxa de juros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), para o maior crescimento empresarial; a progressiva disponibilização de crédito rural para o agronegócio e para a agricultura familiar pelos Planos Safra; no que concerne às classes trabalhadoras, o aumento real do salário mínimo, juntamente a políticas de transferência de renda e políticas sociais focalizadas; entre outras políticas (Delgado, 2012; Boito Jr; Berringer, 2013).

Assim, observando o destaque político da grande burguesia interna neste período, alguns pensadores<sup>6</sup> identificaram que esta fração da classe dominante nacional estaria ocupando a hegemonia do bloco no poder do Estado, diante de uma defasagem na posição do grande capital financeiro em ter seus interesses gerais atendidos. Dessa forma, o governo Lula estaria rompendo com o modelo de desenvolvimento de alinhamento direto ao neoliberalismo do governo anterior, presidido por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), instituindo um modelo neodesenvolvimentista. Este, por sua vez, compreenderia um “desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (Boito Jr, 2018, p. 57). O presente trabalho, no entanto, assume postura crítica em relação a esta análise por entender que, apesar do real destaque da referida burguesia interna no bloco no poder do Estado, não houve uma consolidação hegemônica de forma a seus interesses serem representados, em última instância, nas decisões políticas mais estratégicas. Este posto ainda se manteve ocupado pelo grande capital financeiro.

O crescimento considerável de empresas como Petrobrás, BR Distribuidora e Vale, de fato, ocorreu, levando-as aos postos das maiores empresas do país. Entretanto, o investimento se deu predominantemente no setor primário-exportador e no setor de serviços básicos, encaminhando processos de desindustrialização e reprimarização do comércio externo. Com o propósito de sustentar o argumento crítico em oposição a análises que consideram alguma relação da política econômica do período com o nacional-desenvolvimentismo, Gonçalves (2013, p. 89) afirma ter ocorrido o oposto deste projeto:

O argumento central é que [...] a estrutura econômica brasileira iniciou ou aprofundou tendências que comprometem a capacidade de desenvolvimento do país no longo prazo. Estas tendências são: desindustrialização e dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; desnacionalização; perda de competitividade internacional; crescente vulnerabilidade externa estrutural; maior concentração de capital e política econômica marcada pela dominação financeira.

---

<sup>6</sup> Dentre os citados pensadores, estariam os próprios Boito Jr. e Berringer (2013) e o intelectual Luiz Carlos Bresser-Pereira (2013), ex-ministro dos governos de José Sarney (1985-1990) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A realização dessas tendências não configura, por sua vez, uma quebra de expectativas com o governo Lula, já que os respectivos programas e declarações<sup>7</sup> de governo durante a campanha eleitoral de 2002 continuam a abrangência dos interesses da ampla gama de classes e frações de classes burguesas e, em específico, com o grande capital financeiro. Na “Carta ao povo brasileiro”, Lula da Silva (2002) reafirma a promessa de “não permitir que ocorra um aumento da dívida em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade do governo de cumprir seus compromissos”.

Destarte, é importante observar que o compromisso com o grande capital financeiro abre espaço ao capital estrangeiro. A participação das empresas estrangeiras no núcleo das 50 maiores empresas do país — exceto Petrobrás, BR Distribuidora e Vale — aumentou, representando uma desnacionalização das maiores propriedades e as remessas de lucros e dividendos ao exterior apresentaram tendência de crescimento no tempo referido (2003-2010). Nesse mesmo tempo, pôde-se observar um largo déficit no caso do investimento externo direto: o retorno médio de lucros e dividendos das empresas estrangeiras no Brasil foi de 6,3%, enquanto o das empresas brasileiras no exterior foi de 1,2%. Já ao fim do governo Lula, o valor dos ativos dos 50 maiores bancos era 74% maior do que o valor dos ativos das 500 maiores empresas: “Os bancos se beneficiaram do abuso do poder econômico, leniência do Banco Central, certeza da impunidade e da política monetária restritiva caracterizada por elevadas taxas de juros” (Gonçalves, 2013, p. 108). Esta última questão corresponde à financeirização do capitalismo brasileiro e o crescimento dos bancos nacionais, componentes da grande burguesia interna (Boito Jr, 2018).

Essa evidência é plausível, apesar de a parte do (neo)desenvolvimentismo se justificar pouco nos limites do projeto político neoliberal. Para Reinaldo Gonçalves (2013), se tratou de um desenvolvimento às avessas. A industrialização direcionada à produtos semimanufaturados é inegável, porém a sua natureza restrita à geração imediata de divisas e de baixo progresso técnico corresponde justamente às expectativas do grande capital financeiro para um país periférico.

### **O PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO LIBERAL PERIFÉRICO E O ESGOTAMENTO DE UM PROJETO**

Uma análise aprofundada sobre as tendências da política econômica nacional deve observá-la em totalidade e ter a capacidade de diferenciar o que são efeitos conjunturais e o que são transformações estruturais. A partir da melhora da vulnerabilidade externa conjuntural da economia brasileira no final da década de 2000, se gerou uma impressão de desenvolvimento, ou seja, reforma nas estruturas produtivas. O que ocorre é que a criação de condições para resistir aos primeiros sintomas da crise financeira internacional de 2008 não condicionou esta estabilidade a médio prazo. A pretensão de um país dependente como o Brasil em se desenvolver de forma a manter sua posição subalterna na divisão internacional do trabalho e não desafiar a ordem imperialista se mostra inconsistente com o tempo.

---

<sup>7</sup> Em Anderson Deo (2011), há uma importante avaliação programática do Programa de Governo para as eleições presidenciais de 2002, que, apesar de elevar expectativas de melhoria por parte da classe trabalhadora, já apresentava pontos explícitos de continuidade da política econômica neoliberal.

A desindustrialização ocorrida no período corresponde a uma taxa de crescimento real do valor adicionado da indústria de transformação de 2,7%, entre os anos de 2002 e 2010, enquanto a taxa da mineração foi de 5,5% e a da agropecuária, 3,2%; ou seja, o crescimento do setor primário foi maior que o do secundário<sup>8</sup> (IBGE *apud* Gonçalves, 2013). Ao passo que foi dado pouco estímulo ao progresso técnico em um momento de expansão comercial, houve um efeito de aumento na importação de bens e serviços de médio e alto valor agregado, agravando ainda mais a dependência tecnológica. Com isso, o déficit tecnológico entre exportações e importações do país conseqüentemente se alargou no que condiz a estes bens e serviços (computação, *royalties* etc.), passando de US\$ 19,3 bilhões, em 2002, para US\$ 60,7 bilhões, em 2010 (PROTEC, 2011 *apud* Gonçalves, 2013).

Por outro lado, a realidade do setor primário-exportador não foi a mesma. A reprimarização das exportações obedece à alta demanda externa por *commodities* da conjuntura e ajusta arranjos econômicos de incentivo tecnológico a setores como os do petróleo, da agropecuária e da mineração. Essa tendência torna-se palpável ao sabermos que a ocupação de produtos primários (básicos e semimanufaturados) na pauta exportadora cresceu de 40,8%, em 2002, para 52,2%, em 2010; quando, em contrapartida, os manufaturados decresceram em cerca de 11% em fator agregado (Gonçalves, 2013; Cervo; Lessa, 2014)<sup>9</sup>. A escolha por essa maneira de gerar acumulação de capital é determinada pela primazia liberal de vantagens comparativas naturais, oportunizando-se dos recursos naturais abundantes em favor do excedente econômico privado. Por mais que a inserção primário-exportadora do Brasil no comércio exterior tenha a ver com planejamentos tecnológicos adotados — como no caso da Petrobrás, que foi materializada uma evolução de progresso técnico para a prospecção petrolífera em águas profundas (Pré-Sal) —, o caso do agronegócio possui outros fatores determinantes (Delgado, 2012).

O que contrapõe o padrão de desenvolvimento do capitalismo brasileiro nos governos do PT ao que Fonseca (2016, p. 119) considera como desenvolvimento, ou seja, “a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista”; é justamente a ausência de uma transformação estrutural nas bases produtivas nacionais. Essa manutenção de uma posição subalternizada na divisão internacional do trabalho agrega à política econômica um baixo grau de autonomia e um alto grau de dependência. Portanto, a lógica contínua de estruturação da economia para a geração de divisas internacionais, que se inicia com a crise da dívida externa na década de 1980 e se aprofunda com o Plano Real (1994) e com a crise cambial do fim da década de 1990, passa a se consolidar, nos governos Lula e Dilma, como o padrão (ou modelo) liberal periférico de desenvolvimento (Figueiras, 2017). Essa categoria, por sua vez, possui justificativa pautada resumidamente em ser:

---

<sup>8</sup> Há de se considerar que a mensuração da desindustrialização pela perda de participação da indústria de transformação no PIB é inexata, uma vez que, em um momento de evolução das estruturas produtivas e conseqüente crescimento da renda, o setor de serviços passa a ter uma participação destacável (terciarização) e, assim, a deturpar a percepção da participação relativa dos outros setores (Gonçalves, 2013).

<sup>9</sup> Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

[...] liberal porque foi constituído a partir da abertura comercial e financeira, das privatizações e da desregulação da economia, com a clara hegemonia do capital financeiro ante as demais frações do capital. E é periférico porque o neoliberalismo assume características específicas nos países capitalistas dependentes, que o tornam mais regressivo ainda quando comparado a sua agenda e à forma como é operacionalizado nos países capitalistas centrais (Filgueiras, 2017, p. 157).

Dito isto, apesar da lógica de subordinação à hegemonia do grande capital financeiro (ou burguesia compradora/cosmopolita) ser contínua, o padrão liberal periférico é constituído de regimes variados a depender da conjuntura, considerando que a fração hegemônica teve de compartilhar o poder político com a grande burguesia interna, especialmente entre o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma (2006-2014). Foi nesse intervalo que se constituíram os ganhos da frente política, a qual se referem Boito Jr. e Berringer (2013), porém sem que a hegemonia da fração financeira fosse atingida. A insistência nessa premissa se dá pelo fato de os interesses fundamentais dela nunca terem deixado de serem priorizados, como é o caso da manutenção, por todo o tempo, do tripé macroeconômico: metas de inflação, superávit fiscal primário e câmbio flutuante (Filgueiras, 2017).

Juntamente à demanda externa por *commodities*, esta restrição imposta à agenda de política econômica pela concertação da hegemonia política condicionou o comércio externo brasileiro para uma reprimarização. Este movimento foi determinante para o contínuo acatamento dos interesses fundamentais do grande capital financeiro em última instância, mediado pelo apoio do investimento público na produtividade da grande burguesia interna. Este pautado pela superexploração dos recursos naturais, na renda fundiária e no progresso técnico dedicado à tecnologia de exploração de petróleo em águas profundas — política econômica pautada nas vantagens comparativas naturais e promotora de graves consequências sociais e ambientais (Delgado, 2013).

Enquanto o crescimento econômico atendia aos interesses das distintas frações de classe dominantes do bloco no poder, a situação era de conforto. Porém, logo com a piora da conjuntura internacional, a fração financeira hegemônica exigiu o aprofundamento do projeto neoliberal, o que incidiu diretamente em acontecimentos na institucionalidade estatal, desde o fim do primeiro e o segundo mandatos de Dilma Rousseff até sua destituição em 2016. Ao vincular esta situação com a pauta econômica dos atores políticos derrotados nas eleições de 2014, pela figura de Aécio Neves pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), verifica-se de forma explícita um movimento de pressão política-ideológica por políticas de austeridade fiscal e por um redirecionamento do regime macroeconômico para os moldes do que se teve entre o segundo governo FHC (1995-2002) e o primeiro governo Lula (2003-2006) (Filgueiras, 2017) — reconhecidos por uma liberalização comercial e financeira que se extremaria mais tarde nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

Posto isso, no que se refere à política externa, analisamos os governos Lula e Dilma dentro de um viés de continuidade (Cervo; Lessa, 2014), a despeito de diferenças marcantes quanto à prioridade que cada estadista conferia à pasta das relações exteriores, marcadas pela ativa

diplomacia presidencial de Lula e pela descentralização e baixa atenção ao tema por Dilma (Milani, 2015). Por um lado, tratar de continuidade remonta do fato de que tanto os governos de Lula quanto os de Dilma buscaram ‘graduar’ o Brasil, no sentido de assumir uma maior ambição por proeminência internacional, papéis elevados na formulação de regras, desenvoltura de uma visão geopolítica e um compromisso com a integração regional (Milani; Pinheiro; Lima, 2017). Por outro, no âmbito do modelo liberal periférico de desenvolvimento, a política externa de ambos os governos foi baseada em grande parte pela criação de condições favoráveis à exportação de bens primários e semimanufaturados, buscando otimizar a elevação dos preços internacionais de *commodities*. Contudo, o ponto em questão é justamente que os movimentos ambiciosos da política externa propostos por tais governos não encontraram par em um contexto doméstico de reprimarização e ausência de transformação estrutural das bases produtivas nacionais, como mencionado anteriormente.

Esse descasamento é justificado pelo fato de que o Brasil “superexpandiu”<sup>10</sup> suas capacidades materiais e diplomáticas de formas consideráveis nas duas primeiras décadas do século XXI, a partir da construção e disseminação de “mitos” por grupos de interesse domésticos, a respeito do suposto inquestionável destino de grandeza do país (Schenoni *et al.* 2022). Como argumentam Schenoni *et al.* (2022), tais “mitos” consistiram em narrativas sobre o Brasil como uma grande potência, com a lógica da multipolaridade sendo naturalizada e adotada como diretriz para a Grande Estratégia, e dando razão à ideia da “política externa ativa, altiva e criativa”, nas palavras do ex-chanceler Celso Amorim (2010). No entanto, classes que se beneficiaram diretamente desses “mitos”, como atores ligados ao agronegócio e à construção pesada, tão cedo se viram em um cenário turbulento. A razão para tanto remonta do fato de que a política externa brasileira se mostrou mais ambiciosa e custosa do que inicialmente aparentava, de formas que possivelmente contribuíram para escândalos de corrupção e crises fiscais (Schenoni *et al.* 2022).

Aqui, as crises e instabilidades que eclodiram no contexto dos governos de Dilma devem ser entendidas sob uma perspectiva histórica que contempla o contínuo processo de desindustrialização ocorrido desde os governos de Lula. Como colocam Menezes e Fingermann (2020), a partir de 2012, o Brasil passa a sentir mais diretamente os efeitos da crise de 2008 em função da retração das economias centrais e a desaceleração do crescimento chinês. Em meio a esta situação, a opção do governo Dilma pela ortodoxia neoliberal em seu segundo mandato se configurou pela nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda. Em posto estratégico, o ministro levou a cabo um ajuste fiscal estrutural na política econômica, lastreado pela ideia de austeridade como solução para um suposto desequilíbrio na conta corrente (relação dívida-PIB),

---

<sup>10</sup> Partimos do conceito de ‘superexpansão’ de Schenoni et al. (2022), visto que ele simboliza a consequência da união entre a permissividade de fatores internacionais, como o boom das commodities, com dinâmicas domésticas em que grupos específicos com interesses em expandir a política externa são capazes de influenciar a opinião pública e classes dominantes, avançando narrativas políticas [mitos] para obter apoio a esse projeto de expansão. O conceito possui sua utilidade para o estudo aqui proposto já que ele capta um momento em que ‘mitos’ são capazes de serem difundidos - notadamente em contextos de estabilidade política e macroeconômica -, da mesma forma que expõe as contradições de projetos ambiciosos quando constrangimentos externos aumentam e coalizões políticas domésticas se desfazem

o que resultou em uma maior desaceleração do crescimento econômico e na elevação do desgaste político do governo com a sua frente política de apoio. Na medida em que Dilma passa direcionar quase a totalidade dos esforços com a política doméstica ao tentar contornar as crises e desacordos com o Congresso Nacional (Menezes; Fingerhann, 2020), implementa-se um esforço ideológico de perda ainda maior de legitimidade da administração. Em decorrência, o que se verificou foi que as condições de dependência da economia brasileira e as deficiências de seu modelo de desenvolvimento primário-exportador, junto com a baixa sofisticação de seu tecido industrial, influenciaram diretamente nas escolhas tomadas pelas burocracias quanto à política externa.

Com isso, o aumento da vulnerabilidade externa conjuntural da economia brasileira explica, por exemplo, o porquê de Dilma ter direcionado mais atenção à contenção de crises no plano doméstico e à tentativa de preservação de alianças políticas que davam base ao governo, em vez de elaborar estratégias de longo prazo para a política externa (Saraiva, 2014). A incapacidade por parte dos governos de Dilma em mobilizar ideias-força capazes de movimentar sociedade e Estado em torno de estratégias coerentes para ação externa, bem como a perda material e simbólica da eficiência da função gestora do Estado, com quebra das parcerias público-privadas (Cervo; Lessa, 2014), simbolizam as contradições inerentes ao projeto ambicioso da política externa.

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. [...] 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 externas e reprimarização econômica, mesmo porque o único setor dinâmico que anda por si corresponde ao agronegócio (Cervo; Lessa, 2014, p. 145-146).

Ainda com a Operação Lava Jato e a judicialização da política institucional, houve a perda maior das bases de sustentação do projeto. A revelação dos escândalos de corrupção por trás de algumas das iniciativas tocadas por atores públicos e privados ligados ao governo foram fatores centrais, tais como as obras de infraestrutura conduzidas em países regionais e africanos. O alinhamento prévio entre classes que compunham a coalizão política governante em torno de certas ideias, como a reforma do Conselho de Segurança da ONU e o regionalismo, caiu por terra (Spektor, 2021). Iniciativas diversas, como a internacionalização das empresas brasileiras e o direcionamento de contingentes e ajuda humanitária para a missão de paz no Haiti, passaram a ser encaradas pela sociedade civil de forma mais enfática como perda de tempo e de recursos financeiros, frente a um cenário doméstico turbulento e cada vez mais fragmentado politicamente.

Como consequência da crise, verificou-se um aumento da postura ambígua tomada pelo Brasil de, ao mesmo tempo, buscar manter a estabilidade de compromissos regionais assumindo os custos políticos e materiais para tanto, e se abster de assumir maiores responsabilidades com receio de sobrecarregar recursos domésticos e de subverter posturas soberanistas tradicionais (Saraiva, 2013). Essa postura foi uma variável importante no âmbito do acirramento das disputas políticas com vizinhos regionais, que haviam buscado desenvolver outras iniciativas regionais, tais como a já estabelecida Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) desde 2004 e a Aliança para o Pacífico, lançada em 2012. O que se verificou até o momento que culminou no *impeachment* de Dilma foi uma progressiva falta de apoio desses países aos objetivos estratégicos da política externa brasileira, devido às rivalidades geopolíticas e sentimentos de desconfiança quanto à capacidade do Brasil em propor um modelo de integração efetivo (Clemente, 2021).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira sintética, a principal argumentação do texto é a de que, nos governos de Lula e Dilma, não houve compatibilidade entre forma de atuação ambiciosa da política externa no cenário internacional e o grau primário-exportador configurado pelo padrão liberal periférico, adotado a nível doméstico. Este descompasso se mostrou mais evidente a partir do segundo mandato da presidenta Dilma (2015-2016), quando os efeitos da crise internacional impactaram diretamente o crescimento econômico brasileiro e o governo passou a ser deslegitimado em termos políticos e ideológicos, na medida em que adotava uma política econômica neoliberal cada vez mais ortodoxa até o rompimento institucional do *impeachment*. Sobre isso, merecem importância as Jornadas de Junho de 2013 que, quando tiveram a vanguarda tomada por lideranças da oposição nos anos que a sucederam, passaram a instrumentalizar a insatisfação da classe média para uma contínua estigmatização ideológica, oportunizada pela destituição da administração petista.

Por um lado, os movimentos da política externa ‘superexpandiram’ a ideia da multipolaridade e do dito destino de grandeza do Brasil, por meio da perseguição de metas para além de seu alcance material, como nos casos da internacionalização de empresas dos setores público e privado e dos projetos de cooperação com países em desenvolvimento do Sul Global. Por outro lado, o cenário econômico evidenciava a alta vulnerabilidade externa estrutural (e, nesse momento, também conjuntural), ocasionada pela manutenção de um padrão de desenvolvimento apoiado em setores primário-exportadores, sem uma base produtiva diversificada e suscetível às instabilidades da ordem econômica global.

Sob a hegemonia do grande capital financeiro no bloco no poder do Estado brasileiro, os interesses dessa fração de classe seguem sendo atendidos, por políticas públicas alinhadas a uma liberalização econômica cada vez mais agressiva e que escancara a dependência comercial-financeira do país. Esta propensão ao aprofundamento da dependência se dá de formas cada vez mais concretas nos anos recentes dos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro

(2019-2022), dada a inexistência de qualquer debate na cena política sobre um projeto nacional de política externa, desvinculado dos interesses gerais do grande capital financeiro.

O novo mandato de Lula inaugurado em 2023 abriu espaço para um momento de novas expectativas frente a esse cenário, na medida em que o governo adota um comprometimento em recuperar o protagonismo global em áreas estratégicas que foram negligenciadas pelos dois governos anteriores, como a saúde, a mudança climática e o meio ambiente, os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável e a integração regional (Lima, 2023). Trata-se, no argumento de Lima (2023), não como um movimento de mero retorno, mas de projeção internacional com vistas a restaurar o prestígio da política externa brasileira em um contexto mais adverso do que no início do século. Contudo, entendemos que a expectativa de uma política externa compatível às potencialidades da economia brasileira permanece sendo algo distante do que a realidade nos apresenta. Dentro de uma visão ampliada acerca dos processos que influenciam a implementação da política externa, observa-se que a defasagem da estrutura produtiva do país e sua vulnerabilidade nos marcos da ordem capitalista não deixam de atuar como limitadores a empreitadas ambiciosas encarregadas pelo corpo diplomático, gerando dúvidas sobre as viabilidades da política externa brasileira nos próximos anos que se seguirão do atual governo.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amorim, C. (2010). *Entrevista - Celso Amorim*. [Entrevista concedida a] Douglas Portari e João Cláudio Garcia. IPEA, Brasília, ano 7, ed. 61.

Boito JR, A. (2018). *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas, SP: Editora Unicamp/São Paulo, SP: Editora Unesp.

Boito JR, A.; Berringer, T. (2013). “Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, p. 31-38.

Bresser-Pereira, L. C. (2013). “Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo”. *Revista de sociologia e política*, v. 21, p. 21-29.

Cervo, A. L.; Lessa, A. C. (2014). “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)”. *Rev. Bras. Polít. Int*, 57(2), p. 133-151.

Clemente, D. (2021). “Robert Cox, los neogramscianos y el regionalismo post-hegemónico en Sudamérica. Una revisión crítica de la literatura sobre el proyecto regional de Brasil y la hegemonía (2003-2016)”. *OIKOS*, Rio de Janeiro, 20(2), p. 123-141.

Cunha, D. C. (2017). “O modelo de desenvolvimento brasileiro e a política externa”. *Revista Neiba - Cadernos Argentina-Brasil*, v. 5, p. 1-12.

Delgado, G. C. (2012). *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: UFRGS Ed.

Delgado, G. C. (2013). “Economia do Agronegócio (anos 2000) como pacto de poder com os donos da terra. Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil”. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, pp. 61-68.

Deo, A. (2011). *A Consolidação da Social Democracia no Brasil: forma tardia de dominação burguesa nos marcos do capitalismo de extração prussiano-colonial*. Tese de Doutorado, Unesp, SP.

Filgueiras, L. A. M.; Gonçalves, R. (2007). *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Filgueiras, L. (2017). "Economia, política e o bloco no poder no Brasil". *Bahia Análise & Dados*, 27(2), p. 147-173.

Fonseca, P. C. D. (2016). "O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade". *Cadernos do Desenvolvimento*, 11(19), p. 117-128.

Garcia, A. S. (2012). *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese de Doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 413 f.

Gonçalves, R. (2013). *Desenvolvimento às Avessas: Verdade, Má-Fé e Ilusão no Atual Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*, LTC, Rio de Janeiro.

Lima, M. R. S. (2010). "Tradição e inovação na Política Externa Brasileira". *Plataforma Democrática*, working paper, n.3.

Lima, M. R. S. (2023). "A dialética da política externa de Lula 3.0." *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (5), 79-95.

Menezes, R. G.; Fingermann, N. (2020). "Cooperação Sul-Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2016): Retração ou Transformação?". *Sociedade e Cultura*, v. 23.

Milani, C. (2015). "Política Externa é política pública?". *Insight Inteligência*, v. 18, p. 56-75.

Milani, C.; Pinheiro, L.; Lima, M. R. S. (2017). "Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'". *International Affairs*, 93(3), p. 585-605.

Osório, J. (2019). *O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. (trad.) Fernando Correa Prado. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular. 357 p.

Poulantzas, N. (2019). *Poder político e classes sociais*. trad. Maria Leonor Loureiro. Campinas, SP: Editora da Unicamp.

Saraiva, M. G. (2013). "Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010". *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 37, p. 63-78.

Saraiva, M. G. (2014). "Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras". *Relações Internacionais*, 44(1), p. 25-35.

Schenoni, L. L. et al. (2022). "Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch". *Foreign Policy Analysis*, 18(1).

Silva, L. I. L. (2002). *Carta ao povo brasileiro, por Luiz Inácio Lula da Silva*. São Paulo, 22 jun. 2002 (a). Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2010/09/28/carta-ao-povo-brasileiro/>>. [Acesso em: 06 jun. 2022].

Spektor, M. (2021). Strategies of rising Brazil: postmortem review, looking forward. *Contemporary Politics*, [s. l.], p. 1-18.

