

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2019-02-14

Deposited version:

Post-print

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Seabra, P. (2018). Conclusão. In Pedro Seabra, Carmen Fonseca (Ed.), *O Brasil e os Desafios da Ordem Internacional*. (pp. 131-137). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Further information on publisher's website:

--

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Seabra, P. (2018). Conclusão. In Pedro Seabra, Carmen Fonseca (Ed.), *O Brasil e os Desafios da Ordem Internacional*. (pp. 131-137). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Conclusão: O que esperar do Brasil no mundo?

Pedro Seabra

Com o aproximar das eleições presidenciais de 2018, um certo consenso parece já consolidado face ao momento de transição com que o Brasil se tem deparado nos últimos anos. Constrangido por dinâmicas internas implacáveis que ameaçam desmoronar os ganhos alcançados nos últimos anos, e acossado por um sistema internacional que reclama a concretização das expectativas suscitadas durante um ciclo anterior francamente expansivo, o lugar do Brasil no mundo é agora abertamente questionado. Com efeito, após anos de intenso protagonismo e visibilidade internacional, a probabilidade de conseguir garantir um lugar definitivo no seio dos principais centros de decisão parece francamente mais diminuta. Ainda assim, avaliações deste género acabam também elas, em boa medida, por ofuscar duas dimensões relativamente cruciais para se apreender a magnitude dos desafios que agora se colocam. Por um lado, a complexidade inerente ao próprio percurso externo do Brasil até esta data, com todas as peculiaridades e contradições que o caracterizaram e continuam a caracterizar; por outro, as múltiplas variáveis em termos de agência nacional que ajudaram não só a sustentar a narrativa de uma ascensão global laudatória como, em último caso, a minar a sua sustentabilidade. Algumas considerações a esse respeito permitir-nos-ão enquadrar em jeito de conclusão, aquilo que pode ser esperado e antecipado a médio prazo para a posição do Brasil no sistema internacional.

O primeiro ponto torna-se por demais evidente quando verificamos o quão produtivo se tornou analisar o Brasil nos últimos 15 anos, enquanto exercício académico. Quer lhe atribuamos a classificação de potência intermédia (e.g. Soares de Lima e Hirst, 2006), emergente (e.g. Hurrell, 2008), regional (e.g. Nolte, 2010), *soft* (e.g. Chatin, 2016) ou até mesmo empreendedora (e.g. Guimarães e Tavares de Almeida, 2017), parece inegável que o Brasil despoletou uma curiosidade e interesse generalizados quanto às condições que propiciaram e/ou sustentaram o seu percurso internacional de 2003 em diante. Isto dito, e tal como mencionado por Andrés Malamud no prefácio a este volume, o conceito de potência não pode nem deve ser interpretado como absoluto em si mesmo. Longe vão os tempos do discurso político subjacente ao ‘Brasil Potência’ no início dos anos 70. Mas as contradições na emergência do Brasil por entre um sistema internacional fortemente limitativo e restritivo continuam ainda bastante próximas da realidade. Durante vários anos, a expressão político-idiomática ‘de Porto Alegre a Davos’ ilustrou na perfeição este contexto. Por entre uma aposta no Sul Global e a preservação de canais de comunicação privilegiados com países do Norte, o Brasil reclamou para si o ónus de trilhar um caminho através do qual almejava manter o melhor de dois mundos, tão desconectados quão aparentemente incomunicáveis. Essa capacidade para estabelecer pontes (Burgess, 2013) permitiu-lhe, por sua vez, jogar no tabuleiro de xadrez mundial recorrendo a diferentes estratégias e instrumentos enquanto buscava ocupar um espaço próprio face a temáticas e áreas geográficas que lhe interessavam mais diretamente.

No entanto, tal abordagem acabou também ela por deixar transparecer a difusidade inerente ao conjunto das suas ambições externas. Colocado de outra forma, as capacidades

materiais do Brasil foram esticadas até ao limite. Quando confrontado com sucessivos choques externos e internos, fragilidades pré-existentes vieram ao de cima. Os diferentes capítulos apresentados neste volume são bastante ilustrativos a esse respeito. O atual modelo económico, por exemplo, continua a ameaçar incorrer nos mesmos erros do passado ao mesmo tempo que a sua dependência do poder de compra chinês segue em fase visivelmente ascendente. Por outro lado, o peso geopolítico dessa mesma China sobrepõe-se cada vez mais à manutenção de apostas multilaterais inovadoras como foram os BRICS durante anos anteriores de ativismo e ‘criacionismo’ internacionais. Enquanto isso, as primeiras peças de uma visão brasileira para o Atlântico continuam longe de serem consensuais com tais parceiros como Portugal, ao passo que os vizinhos do subcontinente buscam as suas próprias oportunidades perante a crise de liderança brasileira, criando assim obstáculos adicionais na formação de qualquer identidade sul-americana ambicionada desde tempos passados.

A consciencialização destas limitações tem, sem surpresa, levado à redução do entusiasmo em torno daquilo que o Brasil pode ou não conseguir alcançar e tem também invariavelmente levado a um repensar de pressupostos prévios. Carlos Milani, Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima, por exemplo, admitem que, pese embora a ambição de provocar mudanças no seu estatuto e ranking internacionais, o Brasil talvez se englobe mais facilmente no conjunto de países com parco impacto sistémico (2017: 605). Como tal, é expectável que incorra em certas ‘dores de crescimento’, doseando-se assim as expectativas quanto a um novo período de protagonismo internacional. Seguindo a mesma linha de raciocínio, Dawisson Belém Lopes argumenta que, mais do que um momento de crise, encontramos-nos perante uma correção da curva da projeção externa do Brasil, sobretudo quando em contraste com os períodos FHC e Lula da Silva (2017: 242-247). O governo deste último terá constituído um *outlier*, apenas possível em virtude de um conjunto favorável de circunstancialismos quer internos quer externos. Como tal, o aparente declínio da posição internacional do Brasil (cf. Cervo e Lessa, 2014) não deveria ser necessariamente visto como uma catástrofe em si mesma, mas sim como um término previsível após um período de franca expansão com baixa sustentabilidade estrutural. Em qualquer dos casos, quer subscrevamos ou não tais linhas de argumentação, parece claro que qualquer tentativa de compreender o Brasil exige que se ultrapasse dicotomias fáceis e se incorpore as várias nuances que marcaram este último ciclo aqui em análise.

Um segundo ponto importante prende-se com o conjunto de atores intervenientes que impactaram a trajetória analisada por este volume e que, em último caso, contribuíram para a atual conjuntura. Com efeito, a projeção do Brasil no mundo passou a ser vista, não apenas como um objetivo necessário e condizente com as dimensões do país, mas também como parte de uma política pública de Estado que deveria contribuir com a sua parte para o desenvolvimento socioeconómico nacional. Isto implicou, por sua vez, um delicado equilíbrio entre polos de decisão tradicionalmente responsáveis pela prossecução dos interesses externos do Brasil – como sejam a Presidência da República e o Itamaraty – e novos círculos de poder, cada qual com os seus interesses específicos. O processo de formulação da política externa Brasileira passou assim a ter que tomar em consideração posições tão distintas como aquelas emanadas pela Assessoria para as Relações Internacionais junto da Presidência da República, pelo número crescente de

subdepartamentos internacionais dos vários ministérios na Esplanada em Brasília, pela agenda externa das Forças Armadas, pelo protagonismo do Ministério da Defesa sob a liderança de Celso Amorim (2011-2014), e até mesmo pela demanda internacional por *expertise* de agências semiautônomas como a Fiocruz ou a Embrapa. Por outras palavras, num espaço de 15 anos, falar do Brasil enquanto ator global planeado e executado exclusivamente pelo corpo diplomático do Itamaraty, deixou de fazer sentido e dificilmente voltará a fazer novamente.

Esta evolução interna encontra eco também na classe política nacional e nas diferentes visões sobre como o Brasil se deveria posicionar perante os vários desenvolvimentos internacionais da última década. A esse nível, Matias Spektor recorda que “a direita adaptou o Brasil à globalização, enquanto a esquerda buscou condicionar o ritmo e escopo desse processo, num momento em que o Brasil parecia forte o suficiente para fazê-lo” (2016: 21). Mas ambas opções apenas permaneceram válidas enquanto ajustadas e enquadradas pela época em que foram adotadas. Talvez ainda de forma mais importante, tais opções foram sucessivamente ancoradas de forma umbilical no apoio de sectores económicos privados brasileiros, através de uma lógica clientelista de apoio mútuo garantido. Atendendo à informação transvasada para a praça pública no âmbito das múltiplas operações anticorrupção iniciadas em 2015 e ainda a decorrerem, torna-se cada vez mais premente proceder a uma reavaliação de algumas narrativas oficiais adotadas nos últimos anos. Isso conduzirá certamente a um repensar daquilo que o Brasil conseguiu efetivamente alcançar em determinadas áreas geográficas, com a América do Sul e África a assumirem um destaque mais proeminente nesse sentido. Em todo o caso, compreender o caminho trilhado pelo Brasil implicará sempre tomar em consideração estes interesses tão frequentemente opostos quão simultaneamente coincidentes de todos os intervenientes acima mencionados.

Atendendo a este contexto multifacetado, este volume procurou fazer um ponto da situação relativamente aos principais desafios com os quais o Brasil se depara e se continuará a deparar nos próximos anos. Todos os capítulos apresentados apontam para um conjunto assinalável de incertezas com raízes profundas em escolhas do passado, mas que pairam irremediavelmente sobre o país e sobre a sua projeção internacional. No entanto, todos os capítulos insistem também em assinalar várias escolhas que o Brasil terá que inevitavelmente tomar e que ditarão os seus rumos futuros. Nesse sentido, e à guisa de outros trabalhos que buscam encontrar possíveis alternativas para uma saída bem-sucedida do atual momento de crise (e.g. Spektor, 2016), importa tentar sistematizar um conjunto de probabilidades conjunturais. Mais do que aquilo que o Brasil *deve* fazer, procura-se indicar aquilo que *pode* acontecer perante a evolução da sua atual situação.

Nesse sentido, e no caso de assistirmos a um agudizar da incerteza política e económica internas, será apenas expectável que os desafios aumentem proporcionalmente. Com efeito, no plano interno, uma classe política deslegitimada perante a opinião pública e um Congresso bloqueado digladiar-se-iam com taxas de crescimento anémicas. Nesse âmbito, os processos regionais de integração económica dificilmente constituiriam soluções por si só, tal como lembrado por Joaquim Cadete. Por outro lado, no plano regional, a vizinhança sul-americana tenderia a ser invariavelmente vista como uma compensação

natural, como o capítulo de Júlio Rodriguez expõe, sem, no entanto, deixar de continuar algo desalinhada das verdadeiras necessidades brasileiras. Tomando em consideração uma administração norte-americana crescentemente unilateralista nos palcos mundiais, a paralisa da capacidade de iniciativa externa acentuar-se-ia assim consideravelmente. Isso poderia ser manifestado quer pela muito discutida redução da rede diplomática em países de menor dimensão ou peso comercial, quer pelo aumento das dívidas perante várias organizações internacionais – o que, por sua vez, implicaria o ‘congelamento’ temporário da capacidade de voto em domínios previamente considerados como cruciais para a agenda externa brasileira. Seria de se antecipar igualmente um travão severo no financiamento público proporcionado pelo BNDES, com a subsequente retração de várias multinacionais brasileiras no exterior. O resultado mais direto seria por demais evidente: o espaço internacional previamente ocupado pelo Brasil reduzir-se-ia de forma considerável.

Mas se atendermos a uma política de resultados focada no imediato e na superação da crise económica, é também possível vislumbrar eventuais estratégias com vista a tal fim. Nesse caso, o principal objetivo consistiria em capitalizar politicamente uma relativa retoma dos preços internacionais das *commodities*, a reboque do consumo interno chinês. A própria China seria visada enquanto parceiro indispensável e receberia uma atenção oficial ímpar, quando em comparação com outros possíveis parceiros. Por entre essas variáveis internacionais, um mínimo de estabilidade ao nível executivo permitiria algum espaço de manobra para prosseguir com ‘panaceias’ de relações públicas, que possibilitariam depois ser apresentadas enquanto avanços e mudanças de paradigma da política externa brasileira. Essa predisposição poderá ser eventualmente avaliada conforme a adesão à OCDE, por exemplo, se concretize ou não num futuro próximo, o que acarretaria consequências importantes por si só, tal como alertado por Alcides Costa Vaz. O mesmo tipo de dinâmicas se aplicaria caso se assista a uma aceleração das negociações com vista à assinatura de um acordo comercial entre o Mercosul e União Europeia. A ocorrerem, ambos os casos seriam imediatamente conotados não só com uma viragem política assumidamente mais liberal – quando em comparação com governos anteriores – mas também como uma tentativa assumida de minimizar os danos na perceção internacional relativamente ao Brasil.

Por último, não se pode descartar a mera manutenção do *status quo* nacional. Isso implicaria, entre outros exemplos, a continuação de uma posição crítica, mas em último caso, pouco impactante, face à Venezuela, o que manteria, por sua vez, plataformas multilaterais como a UNASUR relativamente ocupados ao exibirem ‘provas de vida’ perante a restante comunidade internacional. Canais de diálogo regionais previamente estabelecidos no âmbito de segurança e defesa, tal como explanados por Antonio Jorge Ramalho, seguiriam o seu caminho. No entanto, após a promulgação do Acordo de Paris relativo às alterações climáticas em Junho de 2017, o Congresso brasileiro enfrentaria novas dificuldades em fazer avançar novos instrumentos legais internacionais por entre uma pauta de trabalhos consumida por questões de foro interno. Viagens pontuais de autoridades brasileiras a países africanos chave serviriam igualmente o propósito de mostrar que os ganhos reputacionais alcançados anteriormente do outro lado do Atlântico não seriam desconsiderados e que uma grande estratégia brasileira para a região, como apontado por Bruno Cardoso Reis, não seria inteiramente posta de lado.

Contudo, e pese embora o esforço de se tentar ‘salvar face’ e se apresentar alguma continuidade para além da turbulência política interna, são patentes as dificuldades em fugir à sensação generalizada de uma mera manutenção periclitante até ao final de 2018. Com efeito, quaisquer resultados que venham a emanar do ciclo eleitoral vindouro terão que ser forçosamente tidos em conta. As colocações partidárias já antecipáveis tenderão a pré-anunciar novas fases de engajamento externo com o correspondente investimento de capital político, sempre com o objetivo de acentuar o corte com a paralisia agora em curso. Mas a sua execução na prática continuará, para todos os efeitos, fortemente dependente das mesmas *forces profondes* que levaram ao Brasil ao atual impasse. Será por isso inevitável um certo dosear de expectativas face às reais probabilidades de mudança significativa no horizonte temporal de curto/médio-prazo.

Muito embora cada um destes possíveis caminhos se baseie no percurso recente do Brasil, nenhum deles abarca inteiramente os problemas existentes ou complementa na totalidade as debilidades que o país enfrenta. Por outras palavras, o leque de alternativas ao nível de posicionamento externo prende-se mais com possíveis desenvolvimentos conjunturais de curto-médio prazo do que com a adoção de alterações estruturais significativas. Mais ainda, porque incorpora desde já avaliações provisórias daquilo que tem, na prática, caracterizado o percurso errático do governo de Michel Temer neste domínio. Desta forma, qualquer diagnóstico da futura inserção internacional do país acabará sempre por incorporar uma combinação de diversas facetas aparentemente descoordenadas enquanto resultado mais provável. Em todo o caso, os vários contributos deste volume parecem apontar também para outra dupla constatação em comum. Por um lado, é mister que as dimensões naturais do Brasil continuarão a torná-lo um país incontornável a vários níveis e em qualquer dos cenários. Mas, por outro, e levando em conta o contexto atual e as fragilidades postas agora a nu, qualquer sinal adicional de ‘desengajamento’ do mundo tenderá a minar ainda mais os ganhos anteriores enquanto ator internacional relevante e suscitará certamente questões adicionais sobre o seu lugar na agenda global. Nesse sentido, falar do Brasil em 2018 talvez implique afinal algumas semelhanças com o Brasil de 2003. Sobretudo, que o país continua a não ser para principiantes.

Referências

- Belém Lopes, D., 2017. *Política Externa na Nova República: os primeiros 30 anos*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Burges, S., 2013. Brazil as a bridge between old and new powers?. *International Affairs*, 89(3), pp. 577-594.
- Cervo, A., e Lessa, A. C., 2014. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), pp. 133-151.
- Chatin, M., 2016. Brazil: analysis of a rising soft power. *Journal of Political Power*, 9(3), pp. 369-393.

- Guimarães, F.S., e Tavares de Almeida, MH. 2017. From Middle Powers to Entrepreneurial Powers in World Politics: Brazil's Successes and Failures in International Crises. *Latin American Politics and Society*, 59(4), pp. 26-46.
- Hurrell, A., 2008. Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where?. *Current History*, 107(706), pp. 51-57.
- Malamud, A., 2011. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), pp. 1-24.
- Milani, C.R.S., Pinheiro, L., e Soares de Lima, M.R., 2017. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, 93(3), pp. 585-605.
- Nolte, D., 2010. How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36(4), pp. 881-901.
- Soares de Lima, M.R. e Hirst, M., 2006. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82(1), pp. 21-40.
- Spektor, M. (ed.), 2016. *10 Desafios da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: CEBRI.