

## Olhando para fora: o engajamento externo brasileiro após Dilma

JOHANNA MENDELSON FORMAN  
EMMA MYERS

■ Os turbulentos acontecimentos políticos dos últimos meses, que culminaram com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto, simbolizam bem o refrão frequentemente repetido de que o Brasil não é para iniciantes. Compreender o que realmente ocorreu – das complexidades do processo constitucional às posições vacilantes dos 35 partidos políticos do país que se uniram para selar o destino da primeira mulher presidente do Brasil – não foi tarefa fácil, pois era difícil acompanhar o que estava realmente acontecendo até que todos os votos foram lançados e Dilma foi oficialmente derrubada do poder.

Em retrospectiva, a trajetória da queda de Dilma pode ser atribuída a uma série de ações que começaram durante seu primeiro mandato como presidente e continuaram após sua reeleição em 2014. Protestos contra o aumento das tarifas de ônibus em 2013 somaram-se ao descontentamento da população com o Partido dos Trabalhadores (PT). Mas, a desconfiança da população com relação ao governo tinha raízes mais profundas, remontando a 2005 e às audiências, transmitidas pela televisão, em torno de alegações de suborno envolvendo o Partido dos Trabalhadores. O escândalo, chamado de Mensalão, envolveu muitos participantes do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – predecessor de Dilma – e levou à acusação formal de 40 altos funcionários, dos quais 25 foram considerados culpados<sup>1</sup>. A presidência de Dilma foi também prejudicada por uma grande investigação de corrupção na estatal Petrobras, que foi revelada por meio de uma

---

1 “What is Brazil’s ‘mensalão?’” *The Economist*, November 18, 2013. <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/11/economist-explains-14>

operação conhecida como Lava Jato. Os escândalos tiveram efeito cumulativo e minaram a fé pública na legitimidade do governo brasileiro. De certo modo, o tema do impeachment surgiu no horizonte mais de um ano antes de acontecer.

No entanto, a política interna era apenas parte da história. O declínio político de Dilma e do Partido dos Trabalhadores coincidiu com uma dramática recessão econômica que refletiu um declínio na demanda chinesa por commodities como soja e uma queda nos preços mundiais do petróleo, reduzindo, assim, duas das principais fontes de receita do Brasil. Essas mudanças, aliadas a uma economia altamente protecionista, foram fatores que minaram a promessa de expansão dos programas sociais de Dilma, criando mais descontentamento em todo o Brasil, especialmente na base do PT – a população mais pobre.

Os treze anos de predominância do PT também levaram o Brasil a um patamar global mais elevado. Sob Lula, como é conhecido por seus partidários, o Brasil emergiu como um líder do Sul Global. A política externa de Lula transformou o Brasil em um ator internacional altamente relevante – ao abrir um número sem precedentes de embaixadas em toda a África e Ásia e participar de fóruns multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio, de forma a elevar a reputação do Brasil. Economicamente, o Brasil se tornou uma das mais importantes potências econômicas emergentes do Ocidente, e Lula e seus ministros aproveitaram essa situação para aumentar a presença do Brasil na cena global. Como membro fundador do G20 e força motriz por trás da criação do IBAS e da União das Nações Sul-Americanas, o Brasil era, em meados dos anos 2000, um poder emergente, tanto dentro de instituições internacionais estabelecidas quanto de instituições emergentes buscando questionar os desequilíbrios do sistema internacional.

Lula legou a Dilma uma forte plataforma de política externa. No entanto, à medida em que as bases econômicas do Brasil desmoronavam durante seu primeiro mandato, Dilma voltou sua atenção para questões internas. Ela também seguiu uma política que reduziu deliberadamente a presença do Brasil no cenário internacional. As sólidas relações externas do Brasil tornaram-se menos pragmáticas e mais ideológicas em seu apoio a governos socialistas como os da Bolívia, Venezuela e Cuba. As relações com os Estados Unidos também se agravaram quando o Brasil se opôs à intervenção da OTAN na Líbia e às operações militares no Oriente Médio e na Ásia Central. Dilma prejudicou ainda mais o Serviço de Relações Exteriores do Brasil ao cortar posições, reduzir seu orçamento e fechar embaixadas em todo o mundo.

Enquanto o governo brasileiro se voltava para dentro e depois se lançava sobre os duplos desafios do declínio econômico e da turbulência política, é útil

– até essencial – examinar como o mundo vê o impeachment de Dilma e os eventos que levaram a ele. Desde que Lula se tornou presidente em 2003, as percepções globais sobre o Brasil mudaram drasticamente. Hoje, enquanto o presidente Michel Temer e seu novo ministro das Relações Exteriores, José Serra remodelam a política externa brasileira, eles devem lidar com a visão que outros países têm sobre os acontecimentos recentes e seu impacto sobre a posição do Brasil internacionalmente. Este ensaio faz exatamente isso. Ele avalia como aqueles fora do Brasil veem o que aconteceu e suas percepções sobre o potencial do Brasil de manter sua posição na cena global.

Se o Brasil quiser superar esse episódio traumático de sua história, pode ser válido considerar o ponto de vista externo para enquadrar algumas das questões que afetarão o país no curto e médio prazos.

## A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS ANOS 2000

■ Muitos acadêmicos descrevem, acertadamente, a política externa brasileira como um pêndulo que oscila entre períodos de introversão e extroversão. A metáfora também reflete a contínua oscilação do Brasil entre o americanismo e o globalismo. O desejo do Brasil de se tornar um jogador relevante no cenário global não é nada novo. A política externa do presidente Jânio Quadros na década de 1960 priorizou as aspirações do Brasil no exterior. Em um artigo de sua autoria para a revista *Foreign Affairs*, em 1961, em que delineia as vastas aspirações brasileiras, Quadros escreveu “O interesse manifestado pela posição do Brasil nos assuntos internacionais é, por si só, a prova da presença de uma nova força no cenário mundial.”<sup>2</sup> O esforço de Quadros para tornar o Brasil mais visível foi direcionado para países como os Estados Unidos, mas também apelou para o Sul Global – especialmente para os estados africanos, onde articulou as responsabilidades do Brasil com relação a seus vizinhos do sul e reconheceu as ligações históricas entre o Brasil e o continente africano.

A ditadura militar, demarcada pelo fim da era Quadros-Goulart e o início do governo Sarney em 1985, foi marcada por uma reorientação para dentro<sup>3</sup>. O

2 Jânio Quadros, “Brazil’s New Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, October 1961. <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/1961-10-01/brazils-new-foreign-policy>.

3 In 1965, the military overthrew President Goulart with support from the United States. The so-called West feared that Brazil would fall to communism under the left-leaning president. Miriam Wells, “Meet the Kingmakers of Brasilia,” *Foreign Affairs*. October 21, 2014. <http://foreignpolicy.com/2014/10/21/meet-the-kingmakers-of-brasilia/>

presidente José Sarney, o primeiro presidente civil após a queda da junta, era um oligarca que em grande medida estendeu as políticas introvertidas do regime. Apesar disso, algumas notáveis políticas externas aplicadas entre meados do século XX e o seu final que ajudaram a lançar o Brasil como uma potência emergente. O Brasil foi considerado pelos Estados Unidos um parceiro na luta contra o comunismo no Hemisfério Ocidental. Seus sócios na América Latina viram o Brasil unido na luta contra insurgências. Os países asiáticos em rápido crescimento viram o Brasil como uma fonte de matérias-primas. Algumas colônias africanas e muitos estados africanos que haviam recentemente conquistado sua independência viam o Brasil como um aliado em seus esforços para atingir a condição de Estado e obter respeitabilidade na comunidade das nações. O Brasil foi um membro ativo no Movimento dos Países Não-Alinhados.

Após o breve e tumultuado governo do presidente Fernando Collor de Mello – que também terminou com um impeachment – o presidente Fernando Henrique Cardoso estabilizou a economia e alinhou sua política externa à posição americanista. As políticas econômicas neoliberais de Cardoso levaram a um período de crescimento e estabilidade política. Ele liderou a criação do MERCOSUL, que foi parte de um esforço para reconfigurar a América do Sul em um mercado comum regional semelhante à União Europeia.

Quando o Partido dos Trabalhadores chegou à presidência em 2003, Lula voltou suas políticas para a esquerda. Ele seguiu uma estratégia globalista, refletindo suas aspirações de ver o Brasil desempenhando um papel de liderança na América do Sul e no cenário mundial. A estratégia de Lula teve como pano de fundo o recém-cunhado BRICS, nome dado às maiores economias emergentes por Jim O'Neill, da Goldman Sachs – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul<sup>4</sup>. A nova designação ajudou a elevar o status do Brasil não só como potência econômica, mas também como um peso pesado na política internacional. Foi apoiada pelo esforço de Lula para estender seu alcance em toda a África, expandindo os laços diplomáticos ao dobrar o número de embaixadas brasileiras na África para 35, através de programas de assistência externa como objetivo de reduzir a pobreza e expandir os sistemas de saúde e ao falar frequentemente da dívida do Brasil com o continente<sup>5</sup>. Ele também expandiu a presença do Brasil na Ásia

4 Jim O'Neill, "Building Better Global Economic BRICS," Goldman Sachs, November 30, 2001. <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>.

5 Pablo Uchoa, "Brazil's President Lula Makes Final Visit to Africa," *BBC*, November 9, 2010. <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-11717757>.

e promoveu uma agenda nas Nações Unidas para buscar um assento permanente no Conselho de Segurança. A visão expansionista de Lula coincidiu com um período de forte crescimento econômico, a descoberta de grandes quantidades de petróleo na camada pré-sal no Atlântico, o que ajudou a sustentar uma agressiva agenda doméstica para reduzir a desigualdade de renda, reduzir a fome e tirar um grande número de brasileiros da pobreza. Alinhado a outros governos da Nova Esquerda, o Partido dos Trabalhadores incentivou o investimento brasileiro no exterior, oferecendo cooperação técnica em vez de subvenções, utilizando sua posição em organizações multilaterais para fortalecer os laços bilaterais e formulando sua política externa em discursos que abordavam as assimetrias de poder do sistema internacional. Sob Lula, o Brasil era a representação do chamado Sul Global nas mesas do Norte Global.

O legado de programas sociais de Lula continuou sob a presidência de Dilma Rousseff. Mas, sua aversão aos assuntos externos ficava evidente quando fazia cortes deliberados no orçamento do Ministério das Relações Exteriores. Sua decisão de fechar embaixadas na África e de cancelar a construção de uma embaixada no Afeganistão foi vista de fora como um retorno às antigas políticas de afastamento da cena global. Essas mudanças ocorreram enquanto a economia brasileira continuava sofrendo com o declínio global da demanda chinesa por soja e minério de ferro. Nos meses que antecederam o impeachment, o rating de crédito do Brasil fora reduzido a lixo, minando ainda mais o já difícil e protecionista clima de investimento.

O sucessor de Dilma, seu ex-vice-presidente, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), escolheu uma abordagem diferente da política externa, que reflete o legado do Presidente Cardoso. Mas, desde que assumiu o cargo, seu discurso tem focado em como ele vê o Brasil e a posição do Brasil no mundo de forma diferente da de seus predecessores e do PT. Desde que assumiu o cargo, o presidente Temer teve várias oportunidades de articular sua visão sobre o envolvimento brasileiro no exterior. Grande parte desse envolvimento tem sido caracterizado pelo uso do impeachment como padrão do compromisso do Brasil com o Estado de Direito, e isso está tendo repercussões. Ele também reafirmou o papel do Brasil no G20 e está pronto a fazer o mesmo na próxima reunião do BRICS em Goa, na Índia.

Temer substituiu o diplomata de carreira, Embaixador Mauro Vieira, como ministro das Relações Exteriores por José Serra, político paulista e ex-candidato presidencial do Partido da Social Democracia. Serra foi rápido em deixar clara uma reviravolta na política externa brasileira. Em seu primeiro discurso como

Ministro das Relações Exteriores, em maio, Serra estabeleceu diretrizes para a nova política do governo:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior... Estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência.<sup>6</sup>

O discurso foi uma referência velada ao relacionamento próximo do PT com os governos esquerdistas da Venezuela, Equador e Bolívia. Serra prometeu abrir novos mercados de exportação para commodities brasileiras e apresentou planos para aumentar seu foco no comércio, especialmente com os EUA, Europa e China.

O Presidente Temer e o Ministro de Relações Exteriores, Serra, delinearão de maneira rápida e clara sua visão para o Brasil. Será que sua visão corresponde às percepções de seus aliados? Uma avaliação das reações dos BRICS ao impeachment e aos eventos que o antecederam sugere haver ceticismo e até mesmo hesitação em relação a Temer e suas nobres ambições para o Brasil.

## BRASIL E CHINA

■ O relacionamento da China com o Brasil é primordialmente econômico, e é pouco provável que seja afetado pela mudança de governo, especialmente à luz dos esforços de Temer e de seu governo para reafirmar a importância das parcerias brasileiras com a China. A primeira visita oficial de Temer como presidente foi à China, onde participou da cúpula do G20 em Hangzhou e manteve reuniões bilaterais paralelas com autoridades chinesas<sup>7</sup>.

Os números justificam as relações entre o Brasil e a China. 18% das exportações brasileiras, avaliadas em US\$ 40,9 bilhões, vão para a China. Dos produtos

6 José Serra, “Cerimônia de transmissão do cargo” (speech, Brasília, May 18, 2016), Ministry of Foreign Affairs, <http://www.itamaraty.gov.br/en/speeches-articles-and-interviews/minister-of-foreign-affairs-speeches/14044-speech-by-minister-jose-serra-on-the-occasion-of-the-ceremony-in-which-he-took-office-as-minister-of-foreign-affairs-brasilia-may-18-2016>.

7 “Time for Temer,” *The Economist*, September 3, 2016. <http://www.economist.com/news/americas/21706322-new-president-takes-over-country-crisis-time-temer>.

brasileiros importados pela China, a soja responde por 41% e o ferro por 30%<sup>8</sup>. As regulamentações chinesas favorecem a produção doméstica de grãos em vez de soja e a crescente indústria de gado sugere que a demanda do país por soja importada permanecerá forte durante o governo Temer. A importação chinesa de ferro também deve continuar a aumentar graças ao crescimento do setor de construção do país. Desde que assumiu o cargo, Temer vem capitalizando a demanda chinesa e incentivando o crescimento contínuo do investimento chinês no Brasil.

O investimento chinês no Brasil será afetado pela turbulência política? É difícil dizer. Juwai, uma plataforma de propriedades on-line, apresentou investimento chinês relativamente baixo em imóveis brasileiros antes dos Jogos Olímpicos. (Geralmente há um pico de investimento antes de megaeventos). A Juwai deu duas justificativas relevantes – baixo grau de segurança do Brasil e altos níveis de instabilidade política.

Xinhua, a agência de notícias do governo, acompanhou de perto as acusações de que o impeachment foi um golpe<sup>9</sup>. Em um artigo, a agência escreveu que cabe ao presidente Temer “tentar consertar esses contratemplos”<sup>10</sup>. Esse apelo à ação nos remete ao fato de que a instabilidade é particularmente desagradável para políticos e investidores oriundos de um país tão acostumado a uma política fortemente controlada. Tudo indica que Temer tem enfrentado o desafio e empenha-se para tranquilizar os parceiros chineses do Brasil<sup>11</sup>.

Na medida em que o comércio entre as duas potências emergentes cresce, também cresce a complexidade de sua relação, que se expande para incluir objetivos políticos. A China vê a si mesma e ao Brasil no contexto do declínio ocidental e da ascensão de uma ordem mais multipolar. Assim como o Brasil, a China tem procurado afirmar seu poder nas instituições internacionais, muitas vezes desafiando a assimetria dessas instituições. Durante os anos 2000, a China e o Brasil coordenaram suas manobras políticas internacionais – nos BRICS, no G20, na OMC, e através do BASIC, um grupo criado para participar das negociações sobre mudança climática.

8 The Observatory of Economic Complexity. <http://atlas.media.mit.edu/en/>.

9 “Why Rio Olympics Isn’t Drawing Chinese Buyers to Brazil,” Juwai, August 18, 2016. <https://list.juwai.com/news/2016/08/why-rio-olympics-is-not-drawing-chinese-buyers-to-brazil>.

10 Chris Dalby, “Rousseff’s Impeachment Just One Chapter of Brazil’s Political Strife,” Xinhua, September 1, 2016. [http://news.xinhuanet.com/english/2016-09/01/c\\_135649410.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2016-09/01/c_135649410.htm).

11 “Brazil to Woo Chinese Investors at G20 Summit.” *Xinhua*. August 27, 2016. [http://www.chinadaily.com.cn/business/2016hangzhoug20/2016-08/27/content\\_26614601.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2016hangzhoug20/2016-08/27/content_26614601.htm).

## BRASIL E RÚSSIA

■ A imprensa russa reflete em sua análise da turbulência política no Brasil a comparação entre cidadãos irritados que, em ambos os países, querem mudanças, mas que também são beneficiários de políticas sociais que os tiraram da pobreza. Na verdade, no entanto, a abertura política do Brasil continua a ser um componente importante da rebelião popular, em contraste com a forma como o descontentamento dos cidadãos é tratado na Rússia. Ao contrário do Brasil, onde uma mídia livre ajudou a informar o público sobre os escândalos de corrupção, a Rússia continua a vedar qualquer vestígio de uma imprensa livre. Além disso, instituições democráticas como o judiciário estão sendo destacadas na mídia brasileira para demonstrar que o Estado de Direito ainda pode produzir resultados importantes no combate a abusos da confiança da população. Nada disso existe na Rússia.

A questão mais importante nas relações entre os dois países é que ambos parecem estar lutando contra a imagem de declínio político na cena global. Esse parece ser o tema subjacente a alguns dos comentários que apareceram nos meios de comunicação russos após o impeachment de Dilma. Mais preocupante para Moscou, porém, é que a política externa de Temer está se movendo em direção a uma relação mais próxima com os Estados Unidos, e alguns veem o apoio dado às forças de segurança brasileiras durante os últimos Jogos Olímpicos de Verão como um novo sinal de maior cooperação no futuro<sup>12</sup>.

O Brasil é o maior parceiro comercial da Rússia na América Latina, com a Rússia fornecendo fertilizantes e o Brasil fornecendo carnes e produtos agrícolas<sup>13</sup>. Em julho de 2015, Dilma viajou para a Rússia para a cúpula dos BRICS e, em setembro, Temer visitou Moscou para participar de reuniões bilaterais de alto nível<sup>14</sup>. A Rússia desejava tirar vantagem da experiência brasileira em perfuração de petróleo offshore; O Brasil estava ansioso para ganhar um parceiro na exploração espacial. O estado desses acordos não é claro. Ainda mais incerto, porém, é o futuro dos BRICS, dada a desaceleração econômica que tanto o Brasil como a Rússia experimentaram no último ano. Dada a importância que a Rússia atribuiu à criação dos BRICS, agora há especulação entre os investidores de que dinheiro

---

12 Simon Romero and Michael S. Schmidt, "As ISIS Posts in Portuguese, U.S. and Brazil Bolster Olympics Security," *The New York Times*, August 1, 2016. <http://www.nytimes.com/2016/08/02/world/americas/rio-de-janeiro-olympics-terrorism-brazil.html>.

13 The Observatory for Economic Complexity. <http://atlas.media.mit.edu/en/>.

14 "Russian Federation," Ministry of Foreign Affairs. <http://www.itamaraty.gov.br/en/ficha-pais/6573-russian-federation>.



novo fluirá não para o Brasil ou a Rússia, mas para países asiáticos como a Coreia do Sul, Taiwan, China e Índia<sup>15</sup>.

## BRASIL E ÍNDIA

■ Talvez mais do que em qualquer outro lugar, a corrupção na política brasileira tem sido atacada pelos aliados do Sul, especialmente a Índia. Um editorial chamou o impeachment de “um golpe disfarçado por um outro nome” indo de encontro a como o processo está sendo retratado por Temer e seus diplomatas<sup>16</sup>. Muitos comentaristas enfocam a corrupção que precedeu o impeachment, como algo que, do ponto de vista indiano, permeia a política brasileira para além do governo da presidente Dilma<sup>17</sup>. Quando Temer assumiu a presidência provisória em maio, o ex-secretário de Relações Exteriores Krishnan Srinivasan aconselhou Delhi a evitar comentários públicos até que um novo líder eleito – com um mandato popular e uma visão voltada para o Terceiro Mundo – emergisse<sup>18</sup>.

O impeachment de Dilma mudará a relação entre Índia e Brasil? As probabilidades apontam para que os dois países continentais deem continuidade a suas relações. A Índia foi palco da primeira Feira e Exposição dos BRICS antes da cúpula dos BRICS de outubro. A feira deu a Temer e sua delegação a oportunidade de mostrar um dos maiores sucessos de exportação do Brasil – sua expertise agrícola. De fato, Temer já havia explorado o aumento da cooperação agrícola entre os dois países. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária assinou um acordo com o Conselho Indiano de Pesquisa Agropecuária para exportar lenticilhas brasileiras para a Índia. O primeiro-ministro Modi e o presidente Temer realizaram reuniões bilaterais em setembro, durante as quais o Brasil incentivou o envolvimento da Índia no MERCOSUL<sup>19</sup>. O movimento de Temer encaixa-se

15 Eugene Bai. “How the Impeachment of Brazil’s President Would Impact Russia,” *Russia Direct*, May 3, 2016. <http://www.russia-direct.org/analysis/how-impeachment-brazils-president-would-impact-russia>.

16 Editorial Board, “Regime Change in Brazil,” *The Hindu*, May 13, 2016. <http://www.thehindu.com/opinion/editorial/regime-change-in-brazil/article8591273.ece>.

17 Vijay Prashad, “Brazil’s Summer of Discontent,” *The Hindu*, March 21, 2016. <http://www.thehindu.com/opinion/lead/brazils-summer-of-discontent/article8377862.ece>.

18 Richard Bourne and Krishnan Srinivasan, “Why Brazil Matters,” *The Hindu*, May 18, 2016. <http://www.thehindu.com/opinion/columns/world-view-why-brazil-matters/article8612209.ece>.

19 Kallol Bhattacharjee, “Brazil Urges India to Broaden MERCOSUR Presence,” *The Hindu*, September 23, 2016. <http://www.thehindu.com/news/international/brazil-urges-india-to-broaden-mercosur-presence/article9139905.ece>.

numa tendência da política externa brasileira de alavancar sua liderança em várias organizações multilaterais para fortalecer os laços bilaterais.

O Brasil e a Índia, especialmente graças às exportações agrícolas brasileiras, estão no caminho para continuar sua cooperação e engajamento técnico bilaterais através de fóruns multilaterais, principalmente BRICS e IBSA. Dito isto, entre políticos e comentaristas, a corrupção no Brasil é uma grande preocupação. O ex-secretário de Relações Exteriores Shyam Saran previu que a cúpula do BRICS seria articulada entre Índia, China e Rússia, com o Brasil e a África do Sul recuando como consequência de seus dilemas domésticos<sup>20</sup>. Dito isto, o primeiro-ministro Narendra Modi e o presidente Temer deixaram a cimeira celebrando o potencial das parcerias Brasil-Índia<sup>21</sup>.

## BRASIL E ÁFRICA DO SUL

■ A África do Sul enfrenta atualmente sua própria crise de corrupção. Em abril deste ano, o presidente Jacob Zuma enfrentou uma tentativa de impeachment<sup>22</sup>. A corrupção, assim como no Brasil, é desenfreada na política sul-africana<sup>23</sup>. Na África do Sul, como no Brasil, o declínio da economia é fonte de muito descontentamento da população. Muitos comentaristas sul-africanos fizeram essas comparações<sup>24</sup>. Para alguns sul-africanos, o impeachment de Dilma – uma aliada de longa data do presidente Zuma – é um chamado para o impeachment de Zuma<sup>25</sup>. Para Zuma, o impeachment de Dilma serve como um aviso para que ele se concentre mais em minimizar o descontentamento público em vez de perse-

20 Shyam Saran, "Summit over Substance," *The Hindu*, September 17, 2016. <http://www.thehindu.com/opinion/lead/on-indias-diplomacy-at-the-brics-summit-in-goia/article9115819.ece>.

21 Prakash Kamat, "India and Brazil are Natural Partners: Modi," *The Hindu*, October 17, 2016. <http://www.thehindu.com/news/national/brics-summit-india-and-brazil-are-natural-partners-says-modi/article9230815.ece>.

22 Emma Graham-Harrison, "South African President Jacob Zuma Survives Impeachment Vote," *The Guardian*, April 5, 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/05/firms-cut-ties-jacob-zuma-allies-before-impeachment-vote>.

23 David Lewis, "Corruption Report Should Send a Shiver Down SA's Spine," *Sunday Times*, January 31, 2016. <http://www.timeslive.co.za/sundaytimes/opinion/2016/01/31/Corruption-report-should-send-a-shiver-down-SAs-spine>.

24 Barney Mthomboti, "Local Lefties Silent as Brazil's 'Economic Miracle' Falls Apart," *Sunday Times*, September 11, 2016. <http://www.timeslive.co.za/sundaytimes/opinion/2016/09/11/Local-lefties-silent-as-Brazils-economic-miracle-falls-apart>.

25 Dineo Faku, "Zuma Must Go, for the Sake of SA," *IOL*, October 6, 2016. <http://www.iol.co.za/business/news/zuma-must-go-for-the-sake-of-sa-2076762>.

guir a política externa. Com a queda de Dilma, Zuma perdeu sua principal sócia política na América Latina. Mas, o presidente Temer também está perdendo um importante parceiro africano. Se o enfraquecimento do relacionamento entre o presidente Temer e o presidente Zuma terá alguma consequência, especialmente dada a agenda mutante de Temer e as prioridades domésticas de Zuma, é algo a ser avaliado mais para frente. O governo do presidente Zuma deve se voltar para dentro, pois enfrenta a recessão econômica e o descontentamento generalizado da população.

Apesar de a África do Sul ser o principal parceiro africano do Brasil, o Brasil tem fortes laços econômicos e políticos com vários outros estados africanos, notadamente a Nigéria e os estados lusófonos<sup>26</sup>. O Brasil provavelmente continuará contando com seus projetos de cooperação técnica nesses países, especialmente nos setores de agricultura, construção e energia. Dito isto, o ministro Serra encomendou um estudo sobre os custos de sustentar embaixadas na África e no Caribe, apontando para a possibilidade de cortes nessas regiões.

## BRASIL E ESTADOS UNIDOS

■ O Brasil dominou as manchetes nos Estados Unidos neste verão. As Olimpíadas do Rio se tornaram uma metáfora para o potencial do segundo maior país do hemisfério. Mas a imprensa também estava interessada em usar os problemas que ocorreram nos preparativos pré-olímpicos para descrever os desafios da corrupção e da crise política no Brasil. A cobertura desse evento também permitiu a um maior número de repórteres ver em primeira mão a situação in loco, aumentando a imagem de um país em crise<sup>27</sup>.

O governo dos Estados Unidos não comentou o processo de impeachment, alegando que os problemas políticos eram assuntos internos<sup>28</sup>. Mas, o secretário Kerry reconheceu em comentários prévios às Cerimônias de Abertura dos Jogos Olímpicos: “Eu acho que é apenas uma declaração honesta que nos últimos anos as discussões políticas aqui no Brasil não permitiram o pleno florescimento, se

26 Marcus Vinicus de Freitas, “Brazil and Africa: Historic Relations and Future Opportunities,” *The German Marshall Fund of the United States*, February 8, 2016. <http://www.gmfus.org/publications/brazil-and-africa-historic-relations-and-future-opportunities>.

27 Jon Lee Anderson, “The Paradox of Brazil and its Olympiad,” *The New Yorker*, August 5, 2016. <http://www.newyorker.com/news/daily-comment/the-paradox-of-brazil-and-its-olympiad>.

28 Vincent Bevins, “U.S. Congress Members Express ‘Deep Concern’ over Threats to Democracy in Brazil,” July 25, 2016. <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-brazil-impeachment-20160725-snap-story.html>.

assim podemos dizer, do potencial desta relação”<sup>29</sup>. Nos bastidores, havia preocupação com o que a presidência de Temer traria para o avanço da relação bilateral. Com a crise na Venezuela e os interesses atuais dos Estados Unidos na luta contra o terrorismo e no combate ao narcotráfico, na contenção das mudanças climáticas, na expansão das energias renováveis e na prevenção da criminalidade cibernética, o envolvimento bilateral é essencial. É verdade que Dilma foi a Washington em 2015, antes de seu julgamento para redefinir o relacionamento e encontrar-se com o presidente Obama para reajustar as relações entre os EUA e o Brasil<sup>30</sup>. Isso pôs fim às tensões que surgiram depois que Dilma cancelou uma visita de estado que faria no outono de 2013 devido às revelações de que as agências de segurança dos EUA haviam interceptado suas conversas telefônicas privadas<sup>31</sup>. Mas a recomposição da agenda bilateral entre os EUA e o Brasil após a visita de Dilma não avançou devido à crise política interna que ela enfrentou ao voltar para casa.

Não há dúvidas quanto à importância econômica do Brasil como segunda maior economia do Hemisfério Ocidental. No entanto, o Brasil não tem acordos bilaterais de preferência comercial com os Estados Unidos. A probabilidade de uma nova legislação avançar em apoio a uma agenda comercial mais robusta com o Brasil é baixa. O Congresso Brasileiro ainda está altamente polarizado. O presidente Temer, apesar de sua abordagem neoliberal à economia global, será impedido de avançar pelo Partido dos Trabalhadores que tentará evitar a mudança<sup>32</sup>.

## ENTÃO, PARA ONDE VAI O BRASIL?

■ A saída de Dilma abre um novo capítulo no relacionamento do Brasil com outras nações. Enquanto Dilma estava menos interessada em assuntos externos e prestou pouca atenção ao seu serviço exterior, o presidente Michel Temer está pronto para priorizar o trabalho do Ministério das Relações Exteriores. Ainda assim, o Brasil enfrenta uma batalha difícil dada a situação precária de sua econo-

29 John Kerry, “Remarks After Meeting with Brazilian Foreign Minister Jose Serra,” U.S. Department of State, August 5, 2016. <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/08/260893.htm>

30 Gardiner Harris, “Dilma Rousseff of Brazil Visits U.S. Amid Turbulence at Home,” *The New York Times*, June 30, 2015. <http://www.nytimes.com/2015/07/01/world/americas/leader-of-brazil-visits-amid-home-turbulence.html>.

31 “Brazil’s Rousseff Cancels State Visit to U.S. over Spying-Report,” *Reuters*, September 17, 2013. <http://www.reuters.com/article/usa-security-snowden-brazil-idUSL2NoHD13S20130917>.

32 Ricardo Sennes, “US-Brazil Relations: A New Beginning?” *The Atlantic Council*, 2015. <http://publications.atlanticcouncil.org/usbrazil/>.

mia e de seu histórico de focar em questões internas, especialmente após períodos de crise. O trabalho de base deixado pelo presidente Lula no início dos anos 2000 – capitalizando a posição do Brasil como economia emergente no G20, reforçando a inclusão do Brasil nos BRICS e enquadrando o Brasil como representante do mundo em desenvolvimento em instituições internacionais – é uma janela para o mundo que será difícil de fechar, mesmo nestes tempos difíceis.

Visto de fora, o Brasil possui o potencial de superar as divisões do sistema internacional. Muito ainda depende de a situação econômica atual e as restrições fiscais do governo permitirem que o presidente Temer apoie um vigoroso programa de engajamento externo. Certamente, terá de investir nas embaixadas brasileiras e no Ministério das Relações Exteriores para reconstruir a capacidade do Brasil como líder forte e multilateral.

Os pontos de vista dos BRICS sobre o Brasil sugerem que o bloco, que tem servido bem ao Brasil na última década, pode enfrentar maiores desafios para se sustentar. O clima político preocupante na Rússia, a agressão chinesa a seus vizinhos no Sudeste Asiático e as denúncias generalizadas de corrupção na África do Sul ameaçam coletivamente o bloco. A TICKS – um novo agrupamento centrado em Taiwan, Índia, China e Coreia – sugere que Rússia e Brasil como potências emergentes podem ser prejudicados pela desaceleração de suas economias e pelo tumulto doméstico além de ofuscados por novos atores no cenário global<sup>33</sup>.

Muitos países alinhados com o Brasil estão adotando uma política de “esperar para ver” com relação ao país. O mandato do presidente Temer terminará em 2018 e o chanceler Serra poderá demitir-se antes dessa data para concorrer à presidência. Sem dúvida, um dos desafios de Temer será priorizar sua política externa nos próximos 18 meses. Não há solução de curto prazo para a corrupção que afeta a política brasileira. O descontentamento da população com o estado da política brasileira prejudicou seriamente a capacidade do governo de enfrentar os complexos desafios sociais do país, especialmente em um período tão curto. Finalmente, há pouca evidência que sugira que a economia vá melhorar o suficiente no próximo ano para gerar o aumento de arrecadação necessário para dar continuidade aos programas sociais com os quais os brasileiros se acostumaram após mais de uma década de políticas do Partido dos Trabalhadores.

Com os Estados Unidos passando por sua própria transição política, sua relação com o Brasil depende de como o próximo presidente americano olhará para

33 Steve Johnson, “The BRICS are Dead. Long Live the TICKS,” *Financial Times*, January 28, 2016. <https://www.ft.com/content/b1756028-c355-11e5-808f-8231cd71622e>.

o hemisfério. Uma série de questões – a expansão do comércio, a luta contra os crimes cibernéticos, a luta contra a instabilidade na Venezuela, para citar algumas – serão prioritárias em qualquer agenda bilateral. Por enquanto, o retorno a uma relação mais positiva com os Estados Unidos é um passo na direção certa. No entanto, o mais importante é o Brasil por própria casa política em ordem, uma tarefa que ninguém de fora pode gerenciar.

---

JOHANNA MENDELSON FORMAN é Conselheira Sênior no Programa Managing Across Boundaries do Stimson Center, Washington, DC e professora adjunta na American University, School of International Service, em Washington, DC.

EMMA MYERS é estagiária no Programa Managing Across Boundaries e formou-se recentemente pela Universidade da Virginia, em Charlottesville.