UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

YURI BRAVO COUTINHO

A "NOVA POLÍTICA EXTERNA" BRASILEIRA (2016-2018): INFLEXÃO MATRICIAL E ESVAZIAMENTO DA AUTONOMIA NO GOVERNO TEMER

PORTO ALEGRE
2026

YURI BRAVO COUTINHO

A “NOVA POLÍTICA EXTERNA” BRASILEIRA (2016-2018): INFLEXÃO MATRICIAL E ESVAZIAMENTO DA AUTONOMIA NO GOVERNO TEMER

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

PORTO ALEGRE

2026

CIP - Catalogação na Publicação

Coutinho, Yuri
A "Nova Política Externa" Brasileira (2016-2018): Inflexão matricial e esvaziamento da autonomia no Governo Temer / Yuri Coutinho. -- 2026.
206 f.
Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2026.

1. Análise de Política Externa. 2. Política Externa Brasileira. 3. Governo Temer. 4. Autonomia. I. Reis da Silva, André Luiz, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

YURI BRAVO COUTINHO

A "NOVA POLÍTICA EXTERNA" BRASILEIRA (2016-2018): INFLEXÃO MATRICIAL E ESVAZIAMENTO DA AUTONOMIA NO GOVERNO TEMER

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Aprovado em: Porto Alegre, 02 de abril de 2026.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

UFRGS

Prof. Dr. Vinícius Henrique Mallmann

UNISC

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior

UnB

AGRADECIMENTOS

A redação e a defesa desta tese representam apenas etapas de um processo mais amplo e contínuo que é a minha formação como pesquisador. Ainda assim, tratam-se de momentos decisivos dessa trajetória, e sou profundamente grato por ter tido a oportunidade de trilhá-la com êxito com o apoio de colegas, amigos e familiares.

Nesse percurso, agradeço pelo apoio concedido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundamental para a realização desta pesquisa, bem como pela educação pública e de qualidade que tive a felicidade de receber na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Agradeço imensamente ao meu orientador, André Luiz Reis da Silva, que confiou em mim desde o princípio, nutriu grandes expectativas em relação ao potencial desta pesquisa e me transmitiu segurança ao longo de toda a jornada durante a pós-graduação. Encontrei nele uma inspiração que certamente levarei comigo pelo resto da minha vida pessoal e profissional.

Agradeço também ao professor Guilherme Ziebell, que, sempre com conselhos valiosos, ensinou-me que “pesquisar é fazer renúncias”, ideia que acabou se tornando um verdadeiro mantra durante a execução desta pesquisa. Ao professor Eduardo Ernesto Filippi, registro igualmente minha gratidão: uma das pessoas mais autênticas que já conheci e um pesquisador que genuinamente instiga e inspira seus alunos.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), do Laboratório de Análise de Política Externa Brasileira (Lab-PEB) e da Revista Conjuntura Austral, agradeço pela convivência, pelas trocas intelectuais e pela parceria ao longo desta trajetória. Em especial, agradeço a Matheus Felten Fröhlich e Mateus Webber Matos, pelas conversas e companheirismo durante a pós-graduação.

Por fim, um agradecimento especial à minha esposa Luana e à nossa filha Olga. Sem elas, nada disso seria possível. O apoio incondicional da Luana foi, muitas vezes, o que me fez acreditar em mim mesmo e seguir em frente – afinal, ao lado de todo homem de sucesso há sempre uma mulher sustentando as bases que o tornam possível. Já o brilho nos olhos da nossa filha quando menciona o trabalho do papai é algo simplesmente inenarrável.

Muito obrigado.

“O Brazil não conhece o Brasil.
O Brasil nunca foi ao Brazil”
(Elis Regina – Querelas do Brasil, 1978).

RESUMO

Esta pesquisa analisa as transformações na política externa brasileira durante o governo de Michel Temer (2016-2018), período caracterizado pela implementação da autodenominada “Nova Política Externa” (NPE). O problema de pesquisa que norteia o estudo questiona de que maneira a inflexão matricial, proveniente da confluência de crises no ambiente doméstico, alterou a projeção internacional do Brasil sob a gestão de Michel Temer. A hipótese sugere que o governo Temer, a partir da reformulação da agenda institucional alinhada às prioridades externas de “desideologização” e “busca por credibilidade”, conduziu a um esvaziamento da autonomia na inserção internacional brasileira. O objetivo geral do trabalho consiste em identificar os fatores externos e os processos internos que corroboram um esvaziamento da autonomia durante o exercício da NPE. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratório-descritiva, empregando o método de estudo de caso conduzido pela técnica de *process tracing* interpretativo/analiticista. A interpretação dos dados coletados apoiou-se na Análise de Política Externa (APE), utilizando referenciais da *role theory* e da autonomia periférica como aporte teórico-epistemológico. A pesquisa demonstra que o mecanismo causal da inflexão matricial articulou as crises do período Rousseff ao realinhamento estratégico subsequente, desdobrado em três estágios: a ruptura institucional interna, a reorganização do bloco no poder em torno de uma agenda de austeridade fiscal e a socialização discursiva e prática da "Nova Política Externa" (NPE).

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Governo Temer. Autonomia.

ABSTRACT

This study analyzes the changes in Brazilian foreign policy during Michel Temer's administration (2016-2018), a period characterized by the implementation of the so-called "New Foreign Policy" (NPE). The research question guiding this study examines how the fundamental shift – arising from the convergence of domestic crises – altered Brazil's international image under Michel Temer's administration. The hypothesis suggests that the Temer administration, by reshaping the institutional agenda in line with the foreign policy priorities of "de-ideologization" and the "pursuit of credibility" led to a hollowing out of autonomy in Brazil's international engagement. The overall objective of this study is to identify the external factors and internal processes that support this hollowing out of autonomy during the implementation of the NPE. The research adopts a qualitative and exploratory-descriptive approach, employing the case study method conducted through the interpretive/analytical process tracing technique. The interpretation of the collected data was based on Foreign Policy Analysis (FPA), utilizing frameworks from role theory and peripheral autonomy as theoretical and epistemological foundations. The study demonstrates that the causal mechanism of the matrix shift linked the crises of the Rousseff period to the subsequent strategic realignment, which unfolded in three stages: internal institutional rupture, the reorganization of the ruling bloc around a fiscal austerity agenda, and the discursive and practical socialization of the "New Foreign Policy" (NFP).

Keywords: Brazilian Foreing Policy. Temer Administration. Autonomy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Comparação entre as principais concepções da Escola da Autonomia 41
Gráfico 1 – Índice de avaliação presidencila na gestão de Michel Temer.....81
Gráfico 2 – Aumento do desemprego no Brasil.....86
Quadro 2 – Diretrizes da Nova Política Externa 93
Quadro 3 – Projetos no Brasil financiados pelo NDB (2016-2018) 100
Gráfico 3 – Número de instrumentos da OCDE adotados pelo Brasil.....106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores macroeconômicos da crise brasileira.....84
Tabela 2 – Balança comercial entre o Brasil e os países do BRICS (em US$bi)....102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ACFI	Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento
ACR	Arranjo Contingente de Reservas
APE	Análise de Política Externa
Apex-Brasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
AST	Acordo de Salvaguardas Tecnológicas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CDI	Carta Democrática Interamericana
CLA	Centro de Lançamentos de Alcântara
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COSBAN	Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFSEC	Fórum Global sobre Excesso de Capacidade de Aço
GIT	Grupo Interministerial de Trabalho
GMC	Grupo Mercado Comum
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MAPA	Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento

MBL	Movimento Brasil Livre
MCP	Mecanismo de Integração e Coordenação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MICBA	Mecanismo de Coordenação Política Brasil-Argentina
MPF	Ministério Público Federal
MPL	Movimento Passe Livre
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
NEM	Novo Ensino Médio
NME	Nova Matriz Econômica
NPE	Nova Política Externa
NSA	Agência de Segurança Nacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE	Organização para a Cooperação Econômica Europeia
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PP	Partido Progressistas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
STF	Supremo Tribunal Federal
TPP	Acordo de Associação Transpacífico
UE	União Europeia
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
1.1 MÉTODO E ESTRUTURA DA PESQUISA 23
2 AUTONOMIA, IDENTIDADE E MATRIZ POLÍTICA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA 31
2.1 OS INTERESSES E PAPÉIS NA POLÍTICA EXTERNA 32
2.2 A EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE AUTONOMIA NA POLÍTICA EXTERNA SUL-AMERICANA 37
2.3 IDENTIDADE E AUTONOMIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA 43
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 51
3 ANTECEDENTES E BASES DOMÉSTICAS DA "NOVA POLÍTICA EXTERNA" (2011-2018) 53
3.1 CONSTRUINDO A "PONTE": A CONFLUÊNCIA DE CRISES E RUPTURA INSTITUCIONAL NA GESTÃO DILMA ROUSSEFF (2011-2016) 54
3.1.1 Crise política: da "faxina ética" à implosão da aliança governista 55
3.1.2 Crise social: o antipetismo na mídia e nas ruas 60
3.1.3 Crise econômica: limites do crescimento e conciliação errática 65
3.1.4 Crise na política externa: quebra de expectativas e ajustes matriciais ... 71
3.2 CRUZANDO A "PONTE": AS DIRETRIZES DOMÉSTICAS DA "NOVA POLÍTICA EXTERNA" (2016-2018) 77
3.2.1 "Estancar a sangria": coalizão doméstica e nós ideológicos no governo Temer 78
3.2.2 A "reconstitucionalização" e a "democracia da eficiência" na redefinição do interesse nacional 82
3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 89
4 CREDIBILIDADE E DESIDEOLOGIZAÇÃO: A NOVA POLÍTICA EXTERNA 92
4.1 ESPAÇOS MULTILATERAIS 97
4.1.1 O BRICS como espaço funcional 98
4.1.2 A OCDE, do engajamento técnico à opção política 104
4.2 PARCERIAS ESTRATÉGICAS 109
4.2.1 China: fenômeno econômico do século XXI 111
4.2.2 Estados Unidos: limites do realinhamento ideológico 116

4.3 ENTORNO REGIONAL 122
4.3.1 Consenso Macri-Temer como motor da reorientação do Mercosul 123
4.3.2 Desideologização diplomática e reconfiguração do regionalismo na crise venezuelana 131
4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 136
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 141
REFERÊNCIAS 153
APÊNDICE A — ENTREVISTA COM ALOYSIO NUNES FERREIRA 187

1 INTRODUÇÃO

A presente Tese debruça-se sobre a gestão da política externa brasileira durante a administração de Michel Temer (2016-2018), a qual, inaugurada por um processo de *impeachment* profundamente contestado que depôs a presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016, consolidou a emergência de um bloco no poder visando delinear reformas na agenda política doméstica e uma reorientação das prioridades na inserção internacional do país através da autodenominada “Nova Política Externa” (NPE).

Para compreender essa transição, adota-se o conceito de “bloco no poder” definindo o Estado como uma condensação da relação de forças entre distintas frações de classe, na qual uma fração exerce a hegemonia sobre outras (Poulantzas, 2019). Sob essa ótica, o fim do governo Rousseff simbolizou o esgotamento da frente neodesenvolvimentista, liderada pela “burguesia interna” (grandes empreiteiras e indústria nacional) em aliança com setores da classe trabalhadora (Singer, 2018), constituindo o fim da matriz de política externa pautada na “autonomia pela diversificação” (Vigevani; Cepaluni, 2007; Pinheiro; Lima, 2018).

A coalizão liderada por Temer estabeleceu uma nova compreensão do interesse nacional fundamentada no documento “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB, 2015), priorizando uma agenda de ortodoxia liberal e contrarreformas sociais ligadas à reformulação das prioridades na atuação externa do país. No entanto, a ruptura de 2016 representou o ápice dessa transformação, em curso desde o fim do período Lula, remetendo a um processo de crise do papel do Brasil no mundo, em que a busca pela autonomia careceu de agência propositiva do novo bloco no poder.

Nesse sentido, a avaliação das mudanças ganha densidade se analisadas através da noção de matriz de política externa, proposta por Ricardo Sennes (2003), a qual:

> [D]iz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional; identifica as ameaças e possibilidades que esse sistema representa para seus próprios objetivos; dimensiona suas potencialidades, recursos, fraquezas e capacidade de ação internacional; projeta os objetivos e interesses dos outros agentes que atuam no sistema internacional; e planeja uma inserção nesse sistema do modo que considera o mais vantajoso possível. A matriz da política externa de um país não é, portanto, produto de um núcleo burocrático específico, seja ele civil ou militar, diplomático ou não. Reflete, em hipótese, um conjunto de opções, concepções e estratégias em um nível de agregação de ordem nacional, generalizável a um determinado

> país. Assim, o esforço para identificar a matriz sobre a qual se baseiam as posturas externas de um país implica traçar, de forma dedutiva, uma linha condutora e articulada entre os vários elementos que compõem a sua projeção internacional (Sennes, 2003, p. 36).

Considerando a preocupação em compreender um processo amplo de transformações estruturais que incidem sobre gestões adjacentes, a definição construída por Ricardo Sennes permite ao pesquisador ampliar o escopo de análise da política externa de determinado país, distanciando-se de divisões marcadas por mandatos presidenciais ao mesmo tempo que joga luz sobre as linhas de continuidade e ruptura na política externa. Dessa forma, as inflexões que se manifestam no seio da matriz de política externa resultam, geralmente, da alteração de ênfase na gestão das agendas e relações exteriores definidas pelo Estado, refletindo o ajuste nas prioridades internas e na interpretação das oportunidades e limitações de determinada conjuntura.

Conforme sugerido por Sennes (2003), os formuladores da política externa brasileira operam dentro de uma matriz histórica que determina a posição do país no mundo. No entanto, através de diretrizes postas em prática no curto prazo, os governos têm a capacidade de intensificar ou alterar determinados elementos da matriz de política externa. Nesse sentido, o governo Temer marca o ápice de uma inflexão matricial gestada durante o mandato de Rousseff, alterando a ênfase das agendas e relações externas do Brasil com o objetivo de recuperar a credibilidade do país frente aos efeitos imediatos da crise doméstica que resultou no *impeachment* da presidente.

A partir da premissa de que a identidade é a principal categoria explicativa das tendências e mudanças da política externa brasileira (Lafer, 2001), a diplomacia do país equilibra-se entre dois principais estratos fundamentais: a histórica posição periférica no Ocidente e o ímpeto mais recente como potência média emergente. Longe de serem contraditórios, ambos constructos coexistem em estratégias de projeção internacional que oscilam entre o alinhamento pragmático e o protagonismo reformista, refletindo o esforço contínuo de reposicionamento do país na cena global (Hynd, 2025). Esse quadro interpretativo decorre da condição do Brasil como um grande Estado periférico, categoria apresentada por Guimarães (2007) que define nações de vasta extensão territorial e base industrial que, embora possuam um mercado interno significativo, enfrentam profundas assimetrias socioeconômicas e o

risco de alienação de suas elites em relação ao "centro". Diante desse cenário, a atuação brasileira manifesta-se em dois movimentos pendulares: (i) defesa normativa do regime internacional, visando angariar credibilidade junto às grandes potências e instituições liberais e (ii) reforma das assimetrias sistêmicas, com o objetivo de ampliar a autonomia decisória nas hierarquias de poder. Nesse contexto, a busca por autonomia emerge como resposta histórica à vulnerabilidade estrutural, já que a aceitação passiva das hierarquias vigentes representaria uma condenação do país a uma condição de “Estado de segunda classe” (Guimarães, 2007).

Portanto, a inserção internacional brasileira de forma autônoma exige uma postura pragmática diante das estruturas hegemônicas de poder, orientada, simultaneamente, à superação da dependência nacional. Ao assumir o caráter da política externa como política pública, o país instrumentaliza o acumulado histórico de sua tradição diplomática[1] como recurso para ampliar as margens de manobra do Estado e sustentar um projeto de desenvolvimento nacional autônomo.

A distinção entre soberania e autonomia é fundamental para compreender a inserção internacional brasileira sob a ótica da periferia. Enquanto a soberania é compreendida, na tradição realista, como uma condição jurídico-formal de igualdade em um sistema anárquico, a autonomia – conforme as formulações clássicas de Jaguaribe (1979) e Puig (1980) – pressupõe a existência de uma ordem hierárquica. Nesse contexto, a soberania é o atributo que permite ao Estado existir no sistema, mas é a autonomia que define sua capacidade real de romper com a condição de dependência estrutural que define sua posição periférica. Dessa forma, a autonomia na política externa brasileira não deve ser confundida com isolamento, mas um desempenho nos espaços globais de poder que permita a transformação do papel nacional de seguidor das regras ditadas pelo centro por um agente ativo na transformação do seu papel subordinado frente às pressões das grandes potências.

Portanto, a autonomia é diametralmente oposta à dependência, a qual, naturalmente, é a condição intrínseca à periferia internacional (Pinheiro; Lima, 2018). Assim, definimos a autonomia nas relações internacionais como um recorte onde as elites nacionais, gozando de um ambiente doméstico estável, encontram brechas

---

[1] A noção de acumulado da diplomacia brasileira remonta à apropriação de valores diplomáticos que estiveram historicamente associados às diretrizes gerais das relações exteriores do Brasil, sendo eles a cooperação internacional, o não-confrontacionismo, o universalismo, o pacifismo e o papel do Estado em preservar a soberania e conduzir o projeto de desenvolvimento nacional (Cervo, 2008, p. 19).

conjunturais para empregar suas capacidades políticas e econômicas em iniciativas que visam superar o *status quo* dependente. Não obstante, diferentes autores buscaram explicar as transformações matriciais propondo novas concepções de busca pela autonomia no pós-Guerra Fria que aproximaram a noção de autodeterminação do Estado à simples consecução dos objetivos postulados pelo bloco no poder – como a "autonomia pela participação" (Lampreia, 1998) e "autonomia pela integração" (Fonseca Jr., 1998) – contribuindo para a elasticidade semântica do termo (Pinheiro; Lima, 2018), fruto do seu uso essencialmente político (Russel; Tokatlian, 2013).

Ainda que de maneira incipiente, a política externa do governo Temer ocupa um espaço central na discussão historiográfica sobre o papel do Brasil nas relações internacionais. Emergindo de um processo de *impeachment*, a literatura converge que a crise de legitimidade do governo refletiu diretamente na inflexão da inserção internacional através de uma postura passiva, com retração da liderança regional e subordinação da diplomacia ao ajuste fiscal e à busca por investimentos estrangeiros. No entanto, existem divergências sobre a profundidade e a eficácia dessas mudanças. Enquanto alguns analistas identificam uma ruptura paradigmática pautada pelo retorno ao neoliberalismo ortodoxo, outros sublinham que o período foi marcado por simples mudanças de ênfase que não alteraram os objetivos do Estado na cena internacional. De toda forma, as discussões acadêmicas sobre o período residem tanto na compreensão sobre os desdobramentos no seio da matriz de política externa quanto na reformulação prática sobre a autonomia, dilemas centrais que a presente tese se propõe a investigar.

Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima (2018) introduzem uma camada crítica essencial ao denunciar o que chamam de esticamento conceitual da busca pela autonomia. Para as autoras, a tentativa de rotular a política de Temer – ou mesmo a de Fernando Henrique Cardoso – como "autonomia pela participação" ou "autonomia pela integração" é profundamente problemática. Elas argumentam que o uso desses rótulos sacrifica o rigor do conceito original formulado por Juan Carlos Puig e Hélio Jaguaribe, que viam na autonomia um projeto de agência política para alterar os termos da inserção internacional, e não apenas uma adaptação passiva às normas vigentes. Nesse sentido, a reorientação de Temer não teria sido uma busca por autonomia em novos moldes, mas sim o desmantelamento de um ciclo autonomista prévio em favor de um alinhamento com o *mainstream* liberal ocidental.

A análise de Pinheiro e Lima (2018) sublinha que a política externa não é um epifenômeno de determinações sistêmicas, pelo contrário, há sempre espaço para a agência política. No caso de Temer, a mudança de agência foi nítida: a substituição de uma coalizão de centro-esquerda por uma de centro-direita alterou os setores de apoio, exigindo uma política que refletisse os valores do bloco no poder descontente com o modelo anterior.

Por outro lado, Velasco Júnior (2018) propõe o conceito de “autonomia pela inércia” para descrever o período. Ele sugere que, embora o governo tenha tentado estabelecer diferenças retóricas em relação às gestões anteriores, em termos operacionais ocorreram apenas ajustes específicos. A essência de diversas iniciativas pretéritas foi mantida, contrariando previsões de um realinhamento total com as potências do Norte Global. Um ponto em comum entre Velasco (2018) e Pinheiro e Lima (2018) é que o retraimento do país nas agendas globais correspondeu a uma ausência de agência crítica, no entanto, o primeiro autor interpreta o período como uma gestão caracterizada pela manutenção das bases anteriores sem o compromisso de aprofundá-las, viabilizando a busca de autonomia “pela inércia” a partir da ausência de consenso sobre o papel internacional do Brasil. Farias e Alves (2020) complementam essa visão ao associar a perda de prestígio internacional a uma política externa passiva. Eles argumentam que a autonomia é um conceito essencialmente político e que o governo Temer, ao se ver imerso em turbulências domésticas graves, viu sua agência externa ser reduzida pela necessidade de sobrevivência política imediata. A transição de uma autonomia pela diversificação para uma política de subproduto da crise interna resultou em um Brasil mais voltado para si e menos capaz de moldar as regras do sistema internacional (Farias; Alves, 2020).

Os trabalhos de Berringer e Forlini (2018) e Santiago (2023) enfatizam que a reorientação da política externa de Temer foi impulsionada pela atuação hegemônica de setores que integraram a “frente neoliberal” na burguesia interna. Nesse contexto, entidades como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) consolidaram-se como atores centrais no apoio ao *impeachment* e na construção das novas diretrizes diplomáticas, motivados pelo temor do isolamento da economia brasileira diante da proliferação de mega acordos comerciais e por críticas ao que chamavam de ideologização da política externa petista, especialmente quanto à entrada da Venezuela no Mercosul em 2012.

Essa influência traduziu-se, conforme aponta Santiago (2023), em um ativismo empresarial explícito na formulação de metas externas focadas em crescimento, reformas domésticas, novos acordos e responsabilidade fiscal. Tal agenda, intrínseca às necessidades de curto prazo das elites econômicas, visava a captação de investimentos e a ampliação de exportações para garantir a sustentação política do governo. Sob essa ótica, Berringer e Forlini (2018) caracterizam o período como uma subordinação passiva à burguesia financeira e à alta classe média, refletindo o retorno do neoliberalismo ortodoxo ao bloco no poder e a culminância de um questionamento que já se observava desde 2012 em relação à política externa delineada por Celso Amorim. Assim, o reposicionamento do Brasil como um aliado pró-Ocidente e a defesa de um liberalismo desimpedido surgiram como respostas políticas a essas demandas setoriais a partir de 2016.

Para além das pressões externas ao Estado, a mudança no perfil decisório da política externa sob Temer manifestou-se na recomposição ministerial. Silva e Pérez (2019) argumentam que a nomeação de José Serra e, posteriormente, de Aloysio Nunes representou uma ruptura simbólica importante: ao contrário da tradição de liderança do Itamaraty por diplomatas profissionais, a ascensão de políticos de carreira sinalizou uma maior dependência da diplomacia em relação aos cálculos políticos domésticos. Essa mudança teve implicações práticas e doutrinárias, pois a menor especialização técnica do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e os escândalos de corrupção na coalizão governista reduziram a capacidade de ação externa consistente. Nesse sentido, Silva (2019) observa que, nesse cenário, as diretrizes inauguradas por Serra na NPE não foram plenamente implementadas, uma vez que a política externa foi relegada a segundo plano diante da urgência das reformas internas e da resistência do próprio MRE, que atuou como um elemento moderador contra rupturas institucionais drásticas. Dando continuidade a esse processo, Aloysio Nunes buscou um perfil mais moderado ao assumir o cargo, embora tenha mantido o desengajamento estratégico iniciado por seu antecessor, visível no baixo protagonismo em fóruns globais e na retração regional, como a suspensão da participação na Unasul (Silva, 2019). No entanto, de acordo com Silva e Pérez (2019), o principal êxito dessa política foi a ruptura simbólica com os elementos de esquerda, servindo para legitimar o governo junto à sua base de apoio e aos parceiros tradicionais como os EUA.

Uma das teses centrais de Silva (2019) é que o intuito da política externa de Temer passou a ser a busca por investimentos apoiada na construção de uma imagem do Brasil como defensor da ordem internacional vigente. Substituiu-se a identidade de país emergente e reformista, associada à autonomia pela diversificação durante os anos Lula, pela imagem de um país responsável economicamente – uma renovação de credenciais simbolizada pela busca da entrada na OCDE, cujo viés ortodoxo serviu como selo de aprovação para as reformas domésticas, como o Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95). Essa busca por metas utilitárias de curto prazo, contudo, teve custos significativos, conforme discutido por Oliveira, Pennaforte e Martins (2018), evidenciando que o reposicionamento do Brasil enfraqueceu objetivos históricos de longo prazo como a reforma de instituições financeiras e da governança global, subordinando a diplomacia à função de garantir a sobrevivência política imediata.

A mesma lógica estendeu-se à dimensão regional, onde a literatura identifica uma transição do regionalismo pós-liberal para o regionalismo aberto. O governo promoveu o afastamento do “eixo bolivariano” e aproximou-se da Aliança do Pacífico, movimento descrito por Casarões (2021) como uma tentativa de reorientação com Serra, seguida por uma “normalização” sob Aloysio Nunes. Ainda assim, a suspensão da participação na Unasul em 2018 incide sob um desengajamento diplomático brasileiro que reduziu a capacidade nacional de moldar a dinâmica política do entorno regional e permitiu que potências extrarregionais preenchessem o vácuo de influência (Silva, 2022). No Mercosul, a agenda de integração social deu lugar a uma ênfase comercialista voltada à flexibilização para acordos bilaterais, atendendo novamente aos interesses da burguesia industrial.

Paralelamente, nos espaços multilaterais, a atuação burocrática do Itamaraty mitigou o ímpeto reformista prévio em favor de uma estritamente econômica. Frenkel e Azzi (2018) observam que os governos de Temer e Mauricio Macri, na Argentina, relativizaram o conceito de autonomia como parâmetro central à política exterior, concebendo o cenário internacional não como um ambiente de disputas por poder, mas como oportunidade de desenvolvimento via relações privilegiadas com o Norte Global. Entretanto, Farias e Alves (2020) sustentam que essa postura, somada à crise interna, manchou o prestígio internacional brasileiro e resultou em uma agência externa tímida e reativa. Por sua vez, Silva (2023) caracteriza o período como uma “gestão de transição matricial”, tendo na sua natureza efêmera as bases para a

mudança estrutural do papel do país nas relações internacionais, que se tornaria mais evidente durante a gestão Bolsonaro (2019-2022). Portanto, a transição de 2016 marcou o fim de um ciclo de ativismo internacional e o início de uma fase de retração e adaptação passiva, cujas consequências para o status brasileiro como potência emergente ainda são objeto de análise.

A partir da mobilização teórico-epistemológica engajada com os conceitos apresentados até aqui, a análise empírica da pesquisa é orientada pela seguinte pergunta: **de que maneira a inflexão matricial, proveniente da confluência de crises no ambiente doméstico, alterou a projeção internacional do Brasil sob a gestão de Michel Temer?** A hipótese de trabalho sugere que o governo Temer, a partir da reformulação da agenda institucional alinhada às prioridades externas de "desideologização" e "busca por credibilidade", conduziu a um esvaziamento da autonomia na inserção internacional brasileira.

O propósito central do trabalho é identificar fatores externos e processos internos que corroboram um esvaziamento da autonomia durante o exercício da NPE. Para tanto, a pesquisa é desenvolvida através de uma estrutura lógica que parte da fundamentação teórico-metodológica, atravessa a análise empírica da inflexão matricial e culmina na avaliação da performance diplomática do governo Temer. São quatro objetivos específicos que compõem a investigação:

a) analisar os aspectos teóricos e epistemológicos que coincidem com a atuação autônoma do Brasil nas relações de poder,
b) descrever o processo de inflexão matricial como condição interna suficiente ao exercício da NPE,
c) explicar a correlação entre a mudança de prioridades do novo bloco no poder e os efeitos na projeção internacional do Brasil e
d) interpretar as possibilidades analíticas do conceito de autonomia em torno do papel empreendido pelo Brasil a partir da NPE.

A análise do governo Temer faz-se necessária para a compreensão das inflexões matriciais no acumulado histórico da diplomacia brasileira, evidenciadas pelo descolamento da política externa em relação às estruturas de poder que preservaram a autonomia pela diversificação durante os anos 2000. Nesse sentido, a revisão epistemológica do conceito de autonomia contribui para enquadrar as reorientações da política externa brasileira, constituindo um requisito vital para decifrar o processo

de deterioração que, em menos de uma década, acometeu o prestígio alcançado pelo Brasil no cenário internacional (Silva, 2023).

Considera-se que a busca pela autonomia historicamente abriga disputas de projetos políticos na elite brasileira (Muñoz, 2023). Sob esse prisma, a matriz de política externa do Brasil apresentou inflexões estratégicas fundamentadas na delimitação dos interesses de grupos influentes que contribuem para o acumulado da diplomacia brasileira, em um processo que se estende desde a consolidação da soberania nacional durante o Império (1822-1889) até a complexa inserção internacional periférica da Nova República (1985-) (Cervo, 2008).

Nesse sentido, a reflexão sobre as possibilidades empíricas e analíticas dessa categoria conceitual sugere que a autonomia deve ser compreendida como o elemento condutor das matrizes políticas do Estado brasileiro. Por estar intrinsecamente vinculada às relações estruturais de poder, tal condição revela-se impermanente, exigindo constantes manutenções e ajustes a partir da agência funcional das elites delimitadas pela permissibilidade internacional e pela viabilidade nacional (Pinheiro; Lima, 2018).

Ademais, a combinação entre os valores consolidados pela diplomacia e a reorganização das relações assimétricas nas estruturas hegemônicas de poder (Guimarães, 2007) revela a articulação de um processo gradual, mas recorrente, na história brasileira: a mudança das diretrizes. Em contextos de ruptura institucional e impedimentos presidenciais, percebem-se diversas inflexões no comportamento do Estado frente às relações de poder globais. Como demonstra Sposito (2023), processos de impedimento na América do Sul transbordam o seu caráter doméstico, funcionando como catalisadores de reformas na política externa que permitem ao novo bloco no poder reorganizar as prioridades diplomáticas sob uma lógica de diferenciação política. Esse tipo de contribuição inaugura uma via de análise fundamental ao tratar o *impeachment* como um fator central à mudança nas diretrizes da política externa, lacuna na qual esta tese se insere ao aprofundar a análise sobre a autonomia e a NPE. O enquadramento desse processo reacende o debate sobre a demarcação matricial da política externa e a adequação da NPE às concepções epistemológicas e práticas da autonomia brasileira, distanciando-se de visões que a reduzem à mera expressão do interesse nacional formulado de maneira insulada pelas elites locais (Westmann, 2023; Almeida; Farias, 2025).

Por tratar-se de um período relativamente recente, observa-se uma escassez de trabalhos acadêmicos na área de Relações Internacionais que abordam esse objeto de estudo. Nesse sentido, a proposta investigativa desta tese dialoga com os estudos sobre a política externa brasileira contemporânea ao articular as transformações históricas da inserção internacional do país com os desafios teóricos da categoria analítica de autonomia. Ademais, entende-se que as repercussões da gestão Temer na sociedade e na estrutura política nacional demandam análises qualitativas aprofundadas, capazes de ampliar os debates não apenas sobre a autonomia brasileira, mas também sobre o regime democrático e o desenvolvimento do Estado na América Latina.

1.1 MÉTODO E ESTRUTURA DA PESQUISA

A presente pesquisa examina a inflexão matricial da política externa brasileira ocorrida durante o governo Temer, adotando uma abordagem qualitativa, particularmente adequada à natureza exploratória e interpretativa da análise de fenômenos sociais complexos (Gerhard; Silveira, 2009). Metodologicamente, o trabalho se fundamenta em um estudo de caso orientado para a compreensão aprofundada dos processos, ideias e relações que conformam a política internacional em contextos específicos (Bennett; Elman, 2007).

Os estudos de caso distinguem-se pela capacidade de produzir descrições contextualizadas e analiticamente densas de eventos singulares, permitindo investigar os mecanismos subjacentes que conectam variáveis e condicionam determinados resultados. Ao privilegiar a análise aprofundada de uma unidade delimitada, essa estratégia possibilita identificar processos, interações e padrões frequentemente obscurecidos em desenhos de pesquisa de maior amplitude comparativa, favorecendo uma compreensão refinada do fenômeno investigado (Lamont, 2015).

Nessa perspectiva, a pesquisa adota um estudo de caso do Tipo II, conforme a tipologia proposta por Gerring (2004). Essa modalidade caracteriza-se pela análise intensiva de uma única unidade de observação – neste caso, a política externa do Governo Temer – com foco na covariação de amostragens internas à unidade a partir da escolha subjetiva de recortes analíticos em que o objeto pode ser observável em relação ao resultado. Portanto, a observação concentra-se em fenômenos circunscritos a um mesmo período histórico, mas que apresentam variações espaciais e institucionais no interior da unidade analisada, permitindo examinar como diferentes

configurações de atores e processos contribuíram para a reorientação da política externa brasileira.

O rastreamento de processos (*process tracing*) assume papel metodológico central na condução do estudo de caso, permitindo identificar observações de processo causal (*causal process observations*), as quais fornecem pistas diagnósticas sobre o funcionamento interno, as conexões e as microdinâmicas de uma sequência causal historicamente abrangente (Mahoney, 2010; Collier, 2011). Sob a vertente de explicação de resultado (*explaining-outcome*), o objetivo desse procedimento reside em construir uma narrativa analítica coerente que detalhe como e por que um desfecho histórico específico – o esvaziamento deliberado da autonomia pós-2016 – se conectou de forma causal aos seus antecedentes (Beach; Pedersen, 2019).

Contudo, a rigidez analítica do *process tracing* distancia a pesquisa de sua tradição positivista (Van Evera, 1997; Bennet; Elman, 2007; Collier, 2011). O modelo tradicional, frequentemente denominado de abordagem regular (Van Meegdenburg, 2026), assume que os mecanismos causais existem de maneira objetiva no mundo físico, independente de descrições subjetivas e com fácil acesso a pistas empíricas não mediadas. Nesse paradigma monotético, os mecanismos são concebidos como sequências lineares e repetitivas de causa e efeito (X→M→Y) que se reproduzem de forma idêntica em uma população de casos causalmente homogênea, limitada por condições de escopo restritas (Van Meegdenburg, 2023).

Essa rigidez analítica, embora útil para testes de hipóteses voltados a generalizações empíricas, mostra-se inadequada para capturar as dinâmicas sociocognitivas, as disputas de significado e as contingências que permeiam a tomada de decisão em política externa. Diante disso, consolidou-se um segundo vetor metodológico: o rastreamento de processos interpretativo (*interpretive process tracing* – IPT), de vertente analiticista (Pouliot, 2015; Van Meegdenburg, 2023; Van Meegdenburg; Plümer; Kuhlmann, 2026). O IPT fundamenta-se na ontologia do construtivismo social, assumindo que a realidade política – incluindo a própria formulação do interesse nacional – é socialmente construída por agentes intersubjetivos imersos em lutas constantes pela definição e legitimação de significados. Epistemologicamente, o IPT apoia-se no conceito de *Verstehen* (compreensão) e reconhece a centralidade da dupla hermenêutica, ou seja, que o cientista social não observa fatos puros, mas realiza uma reinterpretação analítica de

fenômenos que já foram previamente interpretados e construídos pelos próprios tomadores de decisão.

Para estruturar a ponte entre a especificidade contextual do caso e a necessidade de teorização, o IPT analiticista apoia-se também na distinção entre práticas e mecanismos causais. Enquanto práticas correspondem às formas socialmente organizadas e intersubjetivas de agir efetivamente sobre a realidade, os mecanismos são abstrações teóricas formuladas pelo pesquisador. Na perspectiva analiticista, o mecanismo é um constructo analítico análogo ao tipo ideal weberiano, elaborado para conferir inteligibilidade às trajetórias históricas. A natureza do *process tracing* analiticista ou interpretativo impõe que os resultados de um processo não podem ser deduzidos *a priori* apenas pelo conhecimento do mecanismo, pois eles interagem com contextos socioinstitucionais específicos, e cada instância envolve atores distintos lidando com questões singulares, o que confere multifinalidade ao mecanismo (Van Meegdenburg, 2023). Desse modo, a análise da manifestação do mecanismo em diferentes contextos refina a compreensão de suas propriedades abstratas e de sua capacidade de adaptação diante das preferências dos atores envolvidos, permitindo identificar como variações nas estratégias, percepções e interações influenciam na diversidade dos resultados.

Portanto, o critério de validação científica adotado nesta pesquisa reside na utilidade analítica do tipo ideal formulado, avaliando em que medida o mecanismo de inflexão matricial oferece uma porta de entrada viável e uma interpretação profunda e coerente sobre a rearticulação do Brasil nas relações internacionais. A estrutura lógica e explicativa assenta-se sobre a modelagem de um mecanismo causal (M) de inflexão matricial, que conecta a confluência de crises domésticas como causa (X) ao resultado (Y) de esvaziamento da autonomia brasileira. Como constructo analítico ideal-típico, a inflexão matricial representa a reorganização intencional das prioridades institucionais, levada a cabo a partir da mudança do bloco no poder. A ativação desse mecanismo redefiniu a matriz de política externa brasileira por meio de novas diretrizes voltadas à reorientação do papel do país nas relações internacionais, resultando no esvaziamento deliberado da concepção prévia de autonomia decisória em prol de uma busca por credibilidade e “desideologização” das relações exteriores.

Em consonância com as diretrizes metodológicas, o mecanismo de inflexão matricial é decomposto em uma série de estágios nos quais entidades (atores, grupos, instituições) engajam em atividades que impulsionam o processo adiante (Beach;

Pedersen, 2019). O primeiro estágio do mecanismo causal operacionaliza as condições domésticas iniciais que geraram a inviabilidade da matriz de inserção prévia, baseada na “autonomia pela diversificação” (Vigevani; Cepaluni, 2007). As investigações empíricas demonstram que as crises econômica, social e política do governo Dilma Rousseff não atuaram de forma mecânica sobre a política externa, mas foram interpretadas e instrumentalizadas por frações dissidentes da coalizão governista para enfraquecer o bloco hegemônico no poder. O enquadramento discursivo promovido por entidades como a FIESP e o MDB associou a crise à suposta “ideologização bolivariana” da política externa e ao voluntarismo estatal da NME. Essa contestação horizontal no plano doméstico culminou no manifesto programático “Uma Ponte para o Futuro”, lançado em outubro de 2015 pelo MDB, constituindo a primeira observação relevante do processo causal, que confirma a intencionalidade do novo bloco no poder de promover um realinhamento institucional antes mesmo da efetivação do *impeachment* em agosto de 2016.

A ascensão de Michel Temer à presidência desencadeia a segunda etapa do mecanismo, na qual a política externa foi posta a serviço das diretrizes domésticas de abstratas reconstitucionalização e “democracia da eficiência”. A nomeação de políticos de carreira, José Serra e Aloysio Nunes, para a chefia do Itamaraty sinalizou a subordinação das relações exteriores aos cálculos da pauta neoliberal. A atividade central desse estágio consistiu no acoplamento simbiótico entre as diretrizes que seguem a desideologização da NPE (formuladas por Serra em maio de 2016) e as reformas econômicas estruturais voltadas à austeridade fiscal. A tese governamental da “democracia da eficiência” passou a gerenciar o Estado sob uma racionalidade de mercado, na qual reformas fiscal, trabalhista e educacional funcionaram como garantias de previsibilidade oferecidas a investidores estrangeiros, na qual a transferência da Apex-Brasil para a estrutura do MRE teve o objetivo de conferir maior sinergia entre a diplomacia oficial e as metas de promoção comercial.

O estágio final do mecanismo consolida o esvaziamento da autonomia brasileira pela via de socialização do Estado em regimes e coalizões internacionais de caráter predominantemente liberal-conservador. Sob a liderança do chanceler Aloysio Nunes, a atuação brasileira assumiu um caráter passivo e reativo. O principal vetor desse processo foi a formalização da candidatura à OCDE em maio de 2017, aceitando imposição de limites da discricionariedade estatal e abrindo mão do tratamento diferenciado na OMC. Simultaneamente, o Mercosul foi esvaziado de seu

papel de integração social produtiva e reorientado para o regionalismo aberto sob o consenso do eixo Temer-Macri, enquanto a Unasul foi paralisada e substituída pela coordenação *ad hoc* do Grupo de Lima, voltada ao isolamento diplomático da Venezuela.

Portanto, a contribuição metodológica reside em registrar a densidade desse processo histórico através de um método sensível à agência e à contingência, demonstrando que a autonomia é uma práxis que demanda continua vigilância epistêmica e institucional diante das pressões conservadoras internas e das assimetrias de poder global. Para buscar evidências palpáveis que deem sustentação empírica às interpretações analíticas, a coleta de dados baseia-se na triangulação de fontes, abrangendo revisão bibliográfica, análise documental e uma entrevista com técnica semiestruturada.

A revisão bibliográfica compreende a leitura sistematizada de publicações em formato de livros, dissertações e teses acadêmicas, artigos científicos, pronunciamentos e discursos oficiais e textos jornalísticos que dialogam diretamente ou auxiliam nas investigações sobre o objeto de estudo. A análise documental refere-se às fontes de natureza primária. Nesse procedimento, incluímos os discursos, notas oficiais e dados de acesso público e gratuito no acervo virtual do MRE, no repositório digital da Biblioteca da Presidência da República e nas bases de dados dos órgãos ministeriais. A estruturação da base documental é organizada a partir de documentos que inauguram o objeto de estudo: “Uma Ponte para o Futuro”, disponibilizado digital e gratuitamente pela Fundação Ulysses Guimarães, e o Discurso de Posse do ministro José Serra, de maio de 2016, publicado no acervo virtual do MRE. Além dessas, foram utilizados acordos bilaterais, planos de ação e memorandos firmados pelo Brasil nas instâncias tangentes ao objeto de estudo.

Já as fontes secundárias utilizadas nesse procedimento estão concentradas em relevantes periódicos nas áreas de Relações Internacionais, Ciência Política e Políticas Públicas publicados no Brasil (Contexto Internacional, Conjuntura Austral, Dados, Revista Brasileira de Política Internacional, Revista de Sociologia e Política, Novos estudos CEBRAP, entre outros) e no exterior (Cambridge Review of International Affairs, Estudios Internacionales, International Organization, Relaciones Internacionales, Nueva Sociedad, entre outros). O tratamento das informações seguiu a Análise de Política Externa (APE), permitindo a interpretação dos dados à luz da *role theory* (teorias de papéis) e da autonomia periférica como referenciais teóricos.

As fontes de comunicação jornalística foram extraídas dos principais veículos de informação em atuação no Brasil, como: Agência Brasil, Senado Notícias, O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, O Globo, Portal G1, UOL, El País, BBC News. Também utilizamos a plataforma virtual *PressReader* para acesso e pesquisa nas fontes citadas, com acesso concedido pela UFRGS através do sistema de usuário com vínculo à instituição.

Por fim, a entrevista é entendida como um processo de interação social para obtenção de dados subjetivos, ou seja, aquelas informações que se relacionam com valores e preferências dos sujeitos entrevistados. Como principal vantagem desse procedimento, a entrevista possibilita esclarecer algumas questões e permite obter dados qualitativos com maior profundidade, ocasionando a produção de documentação inédita acerca do objeto de estudo. A seleção do ministro Aloysio Nunes como participante justifica-se pela atuação profissional na formulação e no exercício direto da diplomacia durante o período analisado[2]. As perguntas direcionadas ao entrevistado alternam entre questões abertas e fechadas, seguindo o modelo de entrevista semiestruturada. A elaboração das questões seguiu o padrão de investigação acerca do interesse nacional, as diretrizes da matriz política em exercício e as disputas sobre a projeção estratégica do Brasil no sistema internacional durante o período em tela.

A entrevista foi realizada de forma virtual e síncrona por meio da plataforma Microsoft Teams, no dia 1º de julho de 2025, às 7h39min (horário de Brasília). O entrevistado encontrava-se em Bruxelas, Bélgica, onde eram 12h39 no momento do início da conversa. A sessão teve duração total de 1h29min46s e foi conduzida pelo autor da pesquisa. O entrevistado foi Aloysio Nunes Ferreira, à época chefe da Divisão de Assuntos Estratégicos da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) em Bruxelas e ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil. A entrevista foi estrutura em cinco blocos temáticos previamente definidos, com distribuição aproximada de dezoito minutos para cada tópico abordado. O primeiro bloco concentrou-se na trajetória política e institucional do entrevistado e em sua inserção na política externa brasileira. Os blocos seguintes trataram, respectivamente,

---

[2] Inicialmente, previu-se a realização de entrevistas também com o presidente Michel Temer e com o ministro José Serra. Embora tenha havido contato preliminar com o presidente, a comunicação não avançou. A entrevista com o ministro Serra, por sua vez, não pôde ser realizada em razão de complicações de saúde do participante. Diante disso, optou-se por prosseguir com o conjunto de entrevistas considerando o ministro Nunes como único participante.

das prioridades e diretrizes da política externa durante sua gestão como ministro das Relações Exteriores, da atuação brasileira em arenas multilaterais, das relações bilaterais com atores centrais do sistema internacional – especialmente Estados Unidos, China e parceiros regionais – e, por fim, de uma avaliação retrospectiva sobre continuidades, mudanças e legado institucional da política externa no período analisado. A entrevista foi gravada com consentimento do participante e posteriormente transcrita integralmente para fins de análise qualitativa, estando disponível integralmente no Apêndice A. A transcrição seguiu o modelo desnaturalizado/editado, removendo vícios de linguagem (como "né", "tá", "então") e corrige pontuações para conferir fluidez à leitura, sem alterar o sentido das respostas.

Além desta introdução, o restante da Tese está estruturado em três capítulos principais e nas considerações finais da pesquisa.

O capítulo 2, intitulado *Autonomia, identidade e matriz política: fundamentos teóricos sobre a política externa brasileira*, estabelece o arcabouço conceitual que orienta a pesquisa. Partindo da caracterização do Brasil como um grande Estado periférico, o capítulo discute a busca histórica por autonomia como elemento estruturante da política externa brasileira, relacionando-a à construção da identidade nacional e às estratégias de inserção internacional adotadas ao longo do tempo. Nesse contexto, são mobilizados os conceitos de autonomia e de matriz política como ferramentas analíticas para compreender como diferentes governos interpretam as oportunidades e constrangimentos do sistema internacional e, a partir dessa leitura, formulam diretrizes de política externa. O capítulo também discute o papel da agência das elites políticas e diplomáticas na definição dessas diretrizes, enfatizando que a política deve ser compreendida como uma política pública complexa, sujeita a disputas internas e a mudanças nas coalizões de poder.

O capítulo 3, denominado *Antecedentes e bases domésticas da "Nova Política Externa" (2011-2018)*, analisa o contexto político, econômico e social que antecedeu a reorientação da política externa brasileira durante o governo Michel Temer. Utilizando a estratégia metodológica de *process tracing*, o capítulo examina o processo de inflexão matricial associada ao projeto neodesenvolvimentista consolidado durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e os fatores que levaram à mudança de papel do Brasil durante a gestão Dilma Rousseff. A análise enfatiza a confluência de crises – política, econômica, social e diplomática – que culminaram no processo de *impeachment* de 2016 e possibilitaram a emergência de

um novo bloco no poder. Nesse quadro, o capítulo identifica os principais autores, ideias e interesses que viabilizaram a formulação da NPE, estabelecendo as bases domésticas para a inflexão observada na condução das relações exteriores do país.

O capítulo 4, intitulado *Desideologização e credibilidade: a Nova Política Externa*, constitui o núcleo analítico da tese. Nele, examina-se como as noções de desideologização e recuperação da credibilidade internacional foram mobilizados como dispositivos discursivos para legitimar a reorientação da política externa durante o governo Temer. A partir da análise das diretrizes apresentadas pelo ministro José Serra e da atuação posterior do ministro Aloysio Nunes, o capítulo investiga como a política externa foi reposicionada em estreita articulação com a agenda econômica doméstica, priorizando a liberalização comercial, a atração de investimentos e a retomada da confiança de parceiros internacionais. A análise empírica é organizada em três eixos: as relações multilaterais, com foco no BRICS e na OCDE; as parcerias estratégicas com China e Estados Unidos; e a dimensão regional, centrada na relação com a Argentina, na dinâmica de flexibilização do Mercosul e na atuação diante da crise venezuelana.

Diante do desenho metodológico e do horizonte analítico delineados, os argumentos desta tese se dedicam a sistematizar os achados empíricos à luz do arcabouço teórico conceitual proposto, oferecendo uma resposta ao problema de pesquisa. Para tanto, as considerações finais visam recuperar as evidências levantadas pelo rastreamento de processos nos capítulos precedentes para avaliar a hipótese do esvaziamento da autonomia a partir das narrativas de “desideologização” e busca por credibilidade como vetores da projeção periférica brasileira no período Temer. Ademais, cruza-se os dados da análise documental com as percepções extraídas da entrevista com o ex-ministro Aloysio Nunes, permitindo projetar as contribuições teóricas desta pesquisa para o debate contemporâneo sobre as transformações do papel do Brasil nas relações internacionais.

2 AUTONOMIA, IDENTIDADE E MATRIZ POLÍTICA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é analisar os aspectos teóricos e epistemológicos que sustentam a busca por autonomia na política externa brasileira, articulando-os aos conceitos de matriz política e identidade nacional. Parte-se da premissa de que o sistema internacional é regido por uma hierarquia de poder entre os Estados, na qual o Brasil, conforme a formulação de Samuel Pinheiro Guimarães (2007), posiciona-se como um “grande Estado periférico”. Essa condição intermediária é definida por uma vulnerabilidade econômica e social latente, mas também por dimensões continentais e capacidades geopolíticas que permitem ao país buscar brechas de autodeterminação nas estruturas hegemônicas de poder.

Nesse contexto, a autonomia não é uma condição estática, mas sim o resultado das condições de viabilidade nacional e permissibilidade internacional (Jaguaribe, 1979), manifestando-se como a capacidade de articular uma política externa crítica às hierarquias globais, traduzindo o interesse nacional em estratégias de barganha frente às potências centrais. Contudo, para um grande Estado periférico, o alcance dessa autonomia é instável e depende diretamente da agência das elites do bloco no poder. É nesse ponto que o conceito de matriz de política externa torna-se central, pois representa os padrões e estruturas que orientam a inserção internacional, refletindo as prioridades econômicas e diplomáticas que moldam a agenda de cada governo em um balanço constante entre continuidades e rupturas no planejamento estratégico (Sennes, 2003).

A operacionalização das matrizes é atravessada pela identidade nacional, que atua como um elemento estruturante em duas dimensões (Wendt, 2014). Intersubjetivamente, a identidade é uma construção social moldada pela interação e disputa na arena internacional. Domesticamente, as identidades são mediadas pelos grupos hegemônicos, os quais selecionam e projetam traços identitários conforme seus projetos políticos – sejam eles desenvolvimentistas, liberais ou autonomistas. Tal dinâmica gera camadas identitárias em constante tensão, definido o que o país “quer” no plano externo a partir do que ele “é” (Finnemore, 1996).

Por fim, essa disputa interna pelo projeto nacional redefine continuamente os significados da autonomia (Pinheiro; Lima, 2018). Desde as lutas de independência colonial, passando pelo impulso desenvolvimentista do século XX até a projeção como

potência emergente no pós-Guerra Fria, o Brasil tem buscado transcender suas vulnerabilidades estruturais por meio de um pragmatismo cooperativo e do reconhecimento ativo das grandes potências, resultando em uma trajetória de diversas reformulações conceituais adaptadas a cada conjuntura e matriz política, variando entre estratégias como a “autonomia na dependência” (Moura, 1980), “autonomia pelo distanciamento” (Fonseca Jr., 1998), “autonomia pela participação” (Lampreia, 1998) ou “integração” (Fonseca Jr., 1998) e “autonomia pela diversificação” (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Portanto, o conjunto teórico mobilizado neste capítulo fornece as ferramentas analíticas necessárias para tratar a política externa brasileira como uma política pública em disputa pelos grupos no poder (Milani; Pinheiro, 2013). Nessa perspectiva, a busca histórica por autonomia se articula com o tensionamento das camadas identitárias do Brasil, por sua vez representadas pela disputa de interesses do bloco no poder.

2.1 OS INTERESSES E PAPÉIS NA POLÍTICA EXTERNA

O amadurecimento da Análise de Política Externa (APE) como campo de estudos permitiu uma compreensão mais profunda do comportamento dos Estados ao questionar o determinismo da estrutura sistêmica sobre a agência individual. Com a incorporação de uma lente multidisciplinar, ficou claro que os interesses e identidades dos Estados não são estáticos, mas moldados pela essência hierárquica e co-constitutiva do sistema internacional.

A partir das décadas de 1950 e 1960, a inclusão de variáveis sociocognitivas, históricas e culturais nas análises permitiu “abrir a caixa-preta do Estado”, revelando a constante disputa entre os atores domésticos que define a formulação da política externa e incide sobre o processo de formação identitária do país. O estudo pioneiro de Snyder, Bruck e Sapin (1954) introduziu o conceito de “ação-situação”, sugerindo que o comportamento estatal é reflexo de como os tomadores de decisão interpretam o cenário externo à luz dos interesses dos indivíduos que integram a gestão do Estado (bloco no poder).

Esse cálculo estratégico, contudo, não se reduz a uma lógica puramente instrumental. Nessa equação, interpreta-se a variável social na construção da política a partir da interação do Estado com os princípios, normas e dinâmicas que compõem a estrutura normativa de poder internacional. Portanto, as relações com a sociedade

nacional e com o ambiente internacional definem a atuação estatal de forma dinâmica, constantemente adaptando o Estado a diferentes cenários e, consequentemente, constituindo mutuamente seus interesses e identidades através do tempo.

No entanto, Harold e Margaret Sprout, em *Environmental factors in the study of international politics* (1957), contribuem ao avanço do campo teórico ao romper com o determinismo do ambiente internacional sobre a agência do Estado. Na avaliação dos autores, tem-se a noção central de que a realidade internacional passa pelo filtro das percepções individuais, redefinindo as escolhas políticas como produto do embate entre os fatores cognitivos e psicológicos dos tomadores de decisão (*man*) e o meio internacional (*milieu*):

> No que diz respeito à formulação de políticas e ao conteúdo das decisões políticas, [...] o que importa é como o formulador de políticas imagina que o ambiente seja, e não como ele realmente é. No que diz respeito aos resultados operacionais das decisões, o que importa é como as coisas são, e não como o formulador de políticas imagina que elas sejam (Sprout; Sprout, 1957, p. 327-328, tradução nossa).

Assim, os Sprout separam as duas faces da política externa: o ambiente psicológico, no qual os tomadores de decisão são livres para decidir com base naquilo que acreditam; e o ambiente operacional, no qual a subjetividade das crenças e expectativas é confrontada pela estrutura. A constituição das ideias e decisões se dá através da interação social, de forma mútua e duradoura, dentro dessa retroalimentação entre o Estado (composto por indivíduos) e estrutura (composta por Estados e demais atores transnacionais).

Entretanto, o avanço da APE inaugurou linhas de investigação que passaram a considerar a irracionalidade inescapável da natureza humana, provida de ideias e visões de mundo heterogêneas (Allison, 1971; Hermann, 1980), sem abrir mão da influência dos atributos geopolíticos na delimitação das opções e expectativas dos tomadores de decisão. Diante desse quadro analítico de referência, a estrutura é mais influenciada pelas decisões e preferências daqueles que detêm maior poder na hierarquia internacional e, por sua vez, os Estados mais vulneráveis tendem a estimular comportamentos que incrementem as margens de autonomia decisória frente às assimetrias de poder.

Na esteira dessa perspectiva ontológica que foca na correlação entre interesses e estrutura de poder, a adoção da Teoria dos Papéis (*role theory*) como

instrumento analítico da APE marcou a expansão dos estudos na década de 1970. Com raízes na sociologia e na psicologia social, os estudos na APE transferiram a noção central de que indivíduos desempenham “papéis” na vida coletiva, baseados em suas identidades e no que a sociedade espera deles, para avaliar como os Estados, imbuídos em processos históricos e em relações assimétricas de poder, possuem interesses próprios a partir disso, e, portanto, desempenham diferentes papéis no sistema internacional.

A consolidação dessa corrente teórica ocorreu com o artigo *National Role Conceptions in the study of Foreign Policy*, de Kalevi Holsti (1970). Nele, o autor critica a visão simplista de que todos os Estados buscam um “interesse nacional” de forma idêntica, argumentando que os formuladores de política externa possuem concepções nacionais, isto é, a imagem que eles têm de si próprios e o objetivo do país no mundo, e, em diferentes momentos, assumem diferentes posturas conforme a conjuntura internacional. Assim, ao agrupar o impacto dos regimes internacionais e o debate público sobre a política externa, a atuação internacional ocorre através de um arranjo de papéis, articulado por Holsti (1970) em três dimensões:

a) a *role performance*, que reflete a projeção e a interação do Estado com as normas internacionais vigentes;
b) as *national role conceptions*, baseadas na autopercepção e capacidades do próprio Estado;
c) e as *role prescriptions*, que regulam o comportamento do Estado conforme as expectativas externas e os regimes vigentes.

Nessa dinâmica, os papéis nacionais se moldam a partir do que Wendt (2014) denominou como “aprendizado social dos Estados”, jogando luz na influência da agência individual a partir dos desejos, crenças e intencionalidade que alimentam as percepções sobre a ordem internacional e o lugar que o país deseja ocupar nela. Todavia, aquilo que sobressai como “interesse nacional” no comportamento do Estado não surge em um vácuo processual, exigindo uma compreensão no nível individual sobre a constituição dos interesses e objetivos hegemônicos a partir das disputas internas (Hudson, 2020).

Assim, a política externa deve ser compreendida como uma política pública, distanciando-se da visão racionalista de que os interesses nacionais são verdades autoevidentes ou monopólios de lideranças isoladas (Allison, 1971). Sob essa ótica, o interesse nacional “tende a simplificar a dialética das relações sociais e a

complexidade das negociações entre interesses públicos e privados” (Milani; Pinheiro, 2013, p. 24), relativizando a pluralidade de processos institucionais, sociais e econômicos que interagem através de barganhas, coalizões e conflitos internos na sociedade. Assim, embora o Estado permaneça como o ator central e legitimador do comportamento nacional, a definição do interesse nacional é um exercício político complexo que deriva de disputas horizontais (entre diferentes segmentos das elites políticas, burocráticas e partidárias) e verticais (entre elites governantes e opinião pública), conduzindo a uma noção mais processual diante das contínuas contestações e atualização do papel assumido pelo Estado na cena internacional, na qual a estabilidade de determinados papéis depende de a capacidade de atores domésticos institucionalizarem suas interpretações sobre o lugar do país no mundo de tal maneira que a política externa se torna indissociável das dinâmicas internas de poder, legitimidade e competição política (Cantir; Kaarbo, 2012).

Ao aproximar esse diálogo dos argumentos de Almeida e Farias (2025), é possível aprofundar a reflexão sobre os mecanismos internos que estruturam a relação entre a opinião pública e a política externa. No pensamento autonomista, como argumentam os autores, a visão sobre a formação da opinião pública no projeto autônomo permaneceu subdesenvolvido. Por um lado, observa-se a presença de elementos normativos associados à tradição republicana, que vinculam a legitimidade da política externa à soberania popular e à participação da sociedade na definição dos rumos nacionais. Por outro, emerge uma concepção marcadamente elitista, segundo a qual a opinião pública seria particularmente suscetível à manipulação, à desinformação e às pressões externas, exigindo a condução por parte das elites políticas e intelectuais comprometidas com o projeto autonomista (Almeida; Farias, 2025).

Portanto, essa perspectiva permite distinguir a própria estratégia de busca por autonomia como uma *role performance* nacional sujeita à contestação “horizontal”. Contudo, essa reconfiguração analítica permaneceria incompleta se restrita à dimensão doméstica, pois ela exige ser articulada às pressões estruturais do sistema internacional que condicionam externamente os próprios termos dessa disputa. Thies e Niemann (2017) ressaltam as mudanças na condução da política externa como reflexo desse processo de aprendizado social, no qual as disputas domésticas enfatizam dois mecanismos psicossociais: o *social proof* e a redução de dissonância cognitiva. O primeiro refere-se à tendência de atores imitarem comportamentos

observados em outros Estados, particularmente aqueles percebidos como modelos de sucesso ou autoridade – que, na concepção de autonomia decisória, pode ser verificado no papel assumido pelas grandes potências. O segundo descreve o processo pelo qual o Estado ajusta institucionalmente suas crenças e comportamentos quando percebe inconsistências entre suas próprias identidades e as expectativas do sistema internacional. Nesse quadro, a ascensão internacional pode ativar um processo gradual de negociação de *status*, reconhecimento e identidade, onde revisionismo e acomodação passam a ser compreendidos como resultados contingentes de interações entre pressões estruturais, processos de socialização e dinâmicas domésticas (Thies; Nieman, 2017). A contribuição desse diálogo para a APE decorre justamente dessa ênfase na identidade internacional dos Estados como variável intermediária entre estrutura e comportamento.

Em uma das contribuições mais importantes na literatura brasileira sobre o tema, Amado Cervo, em *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros* (2008), sustenta que o papel do Brasil na cena internacional deve ser compreendido a partir da interação entre projetos internos de desenvolvimento e estratégias externas de inserção autônoma. Essa perspectiva, embora parta de uma tradição analítica distinta, converge com a *role theory* ao enfatizar que a atuação internacional do Brasil depende de concepções normativas e cognitivas sobre o papel que o país acredita dever desempenhar no sistema internacional. Cervo (2008) reconstrói empiricamente como tais concepções foram formuladas e transformadas ao longo do tempo na tradição diplomática brasileira, articulando papéis como potência regional, articulador do Sul Global, parceiro estratégico das potências centrais ou defensor de uma ordem multilateral mais equilibrada – cada um deles, alinhado ao projeto nacional desenvolvimentista ou liberal, definiu como a agência das elites decide por *role performances* em torno da ampliação da autonomia ou da aquiescência em busca de credibilidade institucional.

Portanto, o percurso teórico traçado nesta seção elucida a política externa como uma política pública em permanente disputa entre os atores domésticos, cujas diretrizes são definidas não somente pelas pressões estruturais, mas sobretudo pela cristalização de um interesse nacional a partir do processo de contestação ou atualização da *role performance* pelo bloco no poder.

2.2 A EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE AUTONOMIA NA POLÍTICA EXTERNA SUL-AMERICANA

Historicamente, a participação periférica na ordem global tem sido um dos eixos centrais da crítica intelectual sul-americana em Relações Internacionais, orientando as análises de política externa para a busca de uma inserção internacional mais autônoma. Essa aspiração reflete uma reação aos efeitos da construção intersubjetiva do regime internacional que, moldado por interesses hegemônicos, estabelece assimetrias profundas a partir de uma repartição normativa de poder (Puig, 1980). Sob essa ótica, a autonomia é assumida como um objetivo pragmático na política externa periférica, que, imbuída por um processo de subordinação colonial, se torna um componente essencial da identidade nacional, permitindo que o Estado contorne as prescrições de papel (*role prescriptions*) impostas pelas grandes potências e reafirme sua própria agência na construção social da realidade internacional.

Em paralelo à literatura anglo-saxã de APE, a Escola da Autonomia desenvolveu-se entre as décadas de 1970 e 1980 como abordagem sul-americana crítica à assimetria das relações internacionais, avaliando as possibilidades de desenvolvimento nacional a partir das brechas estruturais de poder e das transformações normativas do regime internacional (Briceño-Ruiz; Simonoff, 2017). Durante a dinâmica bipolar da Guerra Fria (1947-1991), interpretou-se a autonomia como uma capacidade de detenção dos meios materiais e morais necessários para ampliar e autorregular a margem de barganhas do Estado (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980). Essa concepção resgatou uma compreensão crítica sobre a dependência estrutural histórica e sobre as limitações impostas às demandas sociais, políticas e econômicas dos países periféricos, refinando alguns preceitos estruturais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Para Hélio Jaguaribe (1979), as capacidades domésticas podem encontrar brechas nos padrões de poder apresentados por dada conjuntura internacional, aumentando as margens de autonomia decisória. Similarmente, Puig (1980) assume essa posição como autonomia “heterodoxa”, quando o Estado aproveita as debilidades do regime internacional e aceita vontades externas enquanto suas vontades são atendidas. Ou seja, os Estados periféricos geralmente seguem uma lógica de ganhos relativos: buscam maior autonomia nos regimes internacionais e em

relações assimétricas, ou, por conveniência ou incapacidade, permanecem subordinados aos condicionamentos externos.

Entretanto, o caráter instável da condição autônoma está ligado à volatilidade das oportunidades internacionais e ao esforço de construção das capacidades domésticas nos países periféricos. Apenas os “repartidores” do poder internacional (Puig, 1980) ou os agentes com “primazia” (Jaguaribe, 1979) possuem meios suficientes de exercer poder militar, influência econômica e diplomática no nível global – ou regional, quando as mesmas capacidades estão restritas ao seu entorno geopolítico, permitindo contrabalançar a influência dos atores com primazia geral no plano regional. Mais abaixo, o estágio de autonomia é aquele em que os laços de dependência são dissolvidos ou superados, ou quando o grupo no poder do Estado os racionaliza visando ganhos relativos ao desenvolvimento nacional, em uma clara interpretação oportunista, por parte dos agentes nacionais, das vulnerabilidades inerentes à condição periférica (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980).

Por conta disso, a manutenção da autonomia é constante e precisa ser conduzida pragmaticamente, evitando os custos de uma eventual reforma das relações estruturais de poder ou o rompimento com o regime internacional que pudesse aumentar a autodeterminação do Estado – o que Jaguaribe (1979) denominou “autonomia revolucionária” e Puig (1980) descreveu como “autonomia secessionista”. A partir dessa abordagem periférica, o caráter relacional da busca por autonomia reflete a preponderância da agência das elites na elaboração de decisões que condensem as transformações conjunturais e a mobilização das capacidades nacionais para enfrentar as restrições estruturais (Tokatlian; Carvajal, 1995).

Em meio a essa trajetória, a Escola da Autonomia converge no entendimento de que o processo colonial é um vetor na constituição de interesses compartilhados através da identidade periférica, sendo o entorno regional o espaço imediato para a construção da autonomia nacional, colocando fatores econômicos e estratégicos acima da ideologia individual (Sombra-Saraiva, 2014). Por isso, Jaguaribe (1969) e Puig (1980; 1983) enfatizaram a integração regional como um processo emancipador através das interações cooperativas com os vizinhos, visando fortalecer um canal de diálogo eficaz frente às assimetrias de poder, sejam elas de natureza extra ou intrarregional.

Durante boa parte do século XX, as relações regionais foram diretamente influenciadas pela Política de Boa Vizinhança promovida por Washington e pelas

tratativas de congelamento do poder mundial a partir do aprofundamento da ordem internacional liberal (Castro, 1972). Nesse cenário, a hegemonia estadunidense restringiu as opções dos Estados na região, visando ampliar sua primazia regional. A partir da década de 1930, o modelo econômico desenvolvimentista, impulsionado pela nascente indústria nacional nos maiores países da região (Argentina, Brasil, México), incorporou discursos nacionalistas que refletiram na necessidade de transformação programática na realidade internacional dos Estados periféricos em meio às crescentes disputas imperiais[3] (Jaguaribe, 1979).

A partir da década de 1980, o advento do Consenso de Washington e a ascensão de novas agendas globais fragilizaram os pilares da soberania estatal, impulsionando a integração econômica através de uma agenda neoliberal de privatizações e abertura comercial (Blaney, 1996). Nesse contexto de mudança estrutural, o modelo desenvolvimentista cedeu espaço ao otimismo em torno da hegemonia estadunidense. O receituário neoliberal, apresentado como a fórmula do sucesso ocidental, passou a ser adotado como um novo padrão de renovação institucional, alterando profundamente as dinâmicas de integração regional. Sob essa ótica, o “saber” autonomista – formulado por Puig e Jaguaribe como um mecanismo de salvaguarda e ampliação da margem de manobra frente às hierarquias globais – foi ressignificado, prescrevendo, a partir das elites, uma busca por credibilidade nas organizações internacionais em vez de uma participação confrontacionista (Briceño-Ruiz, 2014).

Com o fim da Guerra Fria e a consolidação do paradigma liberal, o custo político da contestação às normas vigentes elevou-se drasticamente. A nova conjuntura sob liderança dos EUA impôs aos Estados periféricos uma postura de maior aquiescência frente a temas como sustentabilidade e direitos humanos (Drekonja, 1995). Nesse cenário, a autonomia deixou de ser medida pelo distanciamento estratégico para ser aferida pela credibilidade em meio à instabilidade da nova ordem mundial. Para serem reconhecidos como “parceiros legítimos” ou “Estados responsáveis”, os países da periferia passaram a adotar comportamentos que validassem sua inserção na ordem em transição, transformando a conformidade normativa em um imperativo estratégico.

---

[3] Jaguaribe (2008, p. 166-167) caracteriza a organização imperial de forma sucinta: o sistema interimperial envolver relações entre as potências centrais, com interações complexas de cooperação e conflito, enquanto o sistema intraimperial trata das relações de interdependência assimétrica entre centro e periferia. Nessa dinâmica, a periferia busca autonomia, enquanto o centro busca influência e poder, ou seja, expandir sua autonomia.

A mudança de comportamento não representou um abandono do conceito “tradicional” da autonomia durante a dinâmica bipolar, mas sim o desdobramento de novas estratégias em resposta à transformação conjuntural (Lindley, 1986; Lorenzini; Doval, 2013). É nesse sentido que Russell e Tokatlian (2002) reinterpretam a concepção contemporânea de autonomia, focando no aspecto “relacional” do termo a partir da instrumentalização da interdependência assimétrica entre os atores. Nela, os Estados assumem uma conivência das assimetrias para, a partir dessa projeção aquiescente, influenciar as agendas internacionais “a reboque” das grandes potências.

Não obstante, o caráter relacional da busca por autonomia está intrínseco à natureza social da realidade internacional, onde é fundamental manter relações pragmáticas com atores mais autônomos. No entanto, a visão relacional de Russel e Tokatlian (2002) comumente associa o fim da Guerra Fria a uma redistribuição de poder que determina a participação periférica pelo compartilhamento universal de interesses. Nesse sentido, uma participação responsável nos assuntos globais potencializaria a obtenção de benefícios funcionais e a proteção de bens comuns, como os direitos humanos e o meio ambiente, reproduzindo uma gestão das assimetrias que não refletissem no incremento real de poder (Pinheiro, Lima, 2018), e que, portanto, negligencia as próprias motivações históricas da participação ativa dos periféricos na ordem internacional.

No âmbito acadêmico, as ressignificações em torno da autonomia também suavizaram o aspecto crítico do comportamento autonomista em direção ao *mainstream* liberal das Relações Internacionais (Míguez, 2022). Blaney (1996) é um dos primeiros a contestar esse deslocamento, propondo uma redefinição da autonomia que recoloca a redistribuição da riqueza global e a horizontalização da governança como imperativos da agenda periférica – uma crítica estrutural que antecipa os dilemas que a “liquidez” da trajetória autonomista viria a explicitar duas décadas depois com Actis e Malacalza (2021). Nessa direção, a complexificação das relações internacionais no pós-Guerra Fria interpôs novos desafios para a mitigação da ingerência das grandes potências na periferia internacional. Com efeito, a agência crítica dos Estados periféricos tem exigido cada vez mais a mobilização de capacidades nacionais e esforços diplomáticos conjuntos em meio à renovação das estruturas hegemônicas de poder (Guimarães, 2007).

A “liquidez” da autonomia, mencionada por Actis e Malacalza (2021) parece sintetizar que o Estado periférico atualmente transita entre dois polos evidenciados pela literatura especializada: precisa da agência crítica da perspectiva tradicional para não ser meramente absorvido, mas utiliza a performance responsável da perspectiva relacional para garantir sua sobrevivência e bem-estar em um sistema de interdependência complexa. A construção dessa perspectiva, conforme defendido por Cervo (2008) e Bernal-Meza (2016), assume a preocupação central da superação da situação periférica, exigindo o abandono de teorias hegemônicas do Norte Global – frequentemente dissociadas das assimetrias periféricas – em favor de uma produção intelectual voltada às necessidades locais. Esse movimento epistemológico buscou transcender a condição de dependência estrutural, substituindo a busca por hegemonia por uma estratégia de inserção internacional que priorize os desafios comuns da realidade periférica.

Quadro 1 – Comparação entre as principais concepções da Escola da Autonomia

Critério de comparação	Autonomia crítica (tradicional)	Autonomia relacional (contemporânea)
Principais expoentes	Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig	Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian
Lógica central	Confronto/Distanciamento: busca reduzir a dependência através da equidistância dos poderes centrais	Engajamento/Inserção: busca benefícios funcionais através da participação responsável nos regimes de poder; busca credibilidade na interação com poderes centrais
Objetivo estratégico	Superar a dependência estrutural e ampliar a autodeterminação nacional	Atuar de forma “responsável” no regime, buscando credibilidade e reconhecimento
Papel do Estado	Ator que mobiliza recursos materiais e morais para desafiar o *status quo*	Ator que instrumentaliza vínculos e normas internacionais para ganhar influência
Visão do regime	Visto como uma estrutura de dominação e repartição assimétrica do poder	Visto como um suporte indispensável para validar o poder autônomo do Estado
Margem de manobra	Definida pela capacidade de contrapor-se às potências (soberania absoluta)	Definida pela capacidade de participar e negociar as regras globais (soberania compartilhada)

Fonte: Elaboração do autor.

Enquanto no período da Guerra Fria, a política externa se deu pela lógica da “autonomia pelo distanciamento” – ou uma equidistância pragmática entre as grandes

potências –, a adoção de novos papéis a partir da noção de que a autonomia seria possível nos termos relacionais levou ao ajuste tanto na concepção, quanto na performance e nas prescrições externas dos papéis do Estado na periferia. Por isso, elencamos a projeção e a participação do Estado periférico no processo de integração regional, em coalizões multilaterais e em relação a parcerias estratégicas como espaços de poder primordiais à transformação qualitativa da autonomia em meio à "liquidez" da sua consecução e manutenção.

A Cooperação Sul-Sul assume um caráter identitário, porém complementar à Cooperação Norte-Sul, funcionando como uma ferramenta essencial para que países periféricos ampliem sua margem de manobra e projetem poder no cenário internacional (Lima, 2005; Vigevani; Cepaluni, 2007; Pecequilo, 2021). O aspecto identitário, contudo, é sustentado por uma coletividade forjada no compartilhamento de desafios socioeconômicos e na resistência às influências hegemônicas do centro, buscando transformar o *status quo* através de relações horizontais e participativas (Guimarães, 2007). Assim, a Cooperação Sul-Sul diferencia-se de modelos verticalizados ao buscar uma governança global mais equitativa, fundamentada na interdependência política e na troca de experiências entre pares (Milani, 2012), semelhante ao que sustenta Blaney (1996).

Nesse contexto, a participação em coalizões multilaterais e a institucionalização de fóruns de concertação como o BRICS e o G20 revela um incremento na autonomia periférica e na capacidade de influenciar a agenda global (Silva, 2015). No plano bilateral, as parcerias estratégicas consolidam-se como instrumentos de convergência institucional e confiança mútua, permitindo a coordenação de interesses nacionais que tentam assimilar assimetrias econômicas (Farias, 2013; Bernal-Meza, 2018).

Por último, a integração regional permanece como um pilar estratégico para mitigar vulnerabilidades internas e conter interferências extrarregionais, especialmente na América Latina (Jaguaribe, 1969; Albuquerque Silva, 2023). Embora historicamente voltada ao fortalecimento do desenvolvimento nacional, a integração enfrenta desafios como a instabilidade política e a divergência de modelos entre os Estados (Vigevani; Ramanzini Jr., 2010). Para superar a "liquidez" da autonomia contemporânea, torna-se necessário o diálogo entre diferentes vertentes de regionalismo, evitando a sobreposição de instituições e garantindo a eficácia das agendas regionais frente às necessidades específicas de cada país (Nolte, 2019). O fenômeno da Onda Rosa foi um exemplo de como o consenso regional é um

impulsionador da institucionalização sul-americana, mas também demonstra como as diferenças ideológicas intrarregionais são um desafio a ser superado nesse processo, evitando a fragmentação das agendas e instituições consolidadas.

Em conclusão, a busca pela autonomia no cenário do pós-Guerra Fria enfrenta o desafio da sua própria “liquidez”, exigindo que os Estados periféricos equilibrem a agência crítica com a performance responsável. Para mitigar a ingerência das grandes potências, e superar a dependência estrutural, torna-se indispensável que os países mobilizem suas capacidades domésticas para uma diversificação estratégica de parcerias – fortalecida pela Cooperação Sul-Sul e por coalizões multilaterais – e para a barganha em brechas de poder da conjuntura internacional. Mais do que uma simples busca por credibilidade, esse modelo de inserção exige que o Estado atue como um agente reformista, utilizando o engajamento institucional e a integração regional como ferramentas para contestar as agendas e as normas moldadas pelo Norte Global, visando a horizontalização da governança e a defesa de interesses soberanos voltados às necessidades locais.

2.3 IDENTIDADE E AUTONOMIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Desde o período colonial, a formação étnico-social heterogênea da sociedade brasileira e a dualidade da organização econômica nacional foram determinantes na disputa por projetos nacionais, ora mais autônomos, ora mais dependentes, mas que tiveram como vetor principal da diplomacia a noção de que o país deveria ocupar um papel de prestígio na política internacional (Buarque, 2023). No Brasil, o entendimento da política externa como política pública, representando os interesses nacionais frente às pressões das relações internacionais, ganhou relevância com os processos de redemocratização e abertura comercial no fim do século XX. Até recentemente, o relativo isolamento das decisões nessa área consolidou o corpo diplomático como o principal intérprete do interesse nacional, projetando-se internacionalmente sob forte influência das crenças e interesses de elites intelectuais e da burocracia estatal, reprimindo demandas redistributivas na sociedade (Pinheiro; Vedoveli, 2012; Milani; Pinheiro, 2013; Silva, 2023).

Nesse quadro, a política externa brasileira seguiu diretrizes pragmáticas que valorizaram oportunidades conjunturais para reposicionar o país em destaque na governança global. Dada a localização geográfica e a posição na hierarquia de poder, os interesses do Brasil foram moldados pela sua identidade ambígua de

pertencimento ao Ocidente e ao Sul Global. Frequentemente, a identidade ocidental é evocada em contraposição ao “não-ocidental”, refletindo a hegemonia de valores estabelecidos pela modernidade como um processo de dominação epistemológica originado na Europa ocidental (Mignolo, 2008). Nesse sentido, o ocidentalismo é um paradigma de organização das relações sociais que transcende a localização geográfica a partir do legado histórico e cultural centrado no cristianismo romano e no compromisso contínuo com a modernização e o progresso material, incorporando pilares filosóficos e políticos como individualismo, democracia, liberalismo e racionalismo, que deixam de ser particularismos regionais para se tornarem princípios universais, materializados globalmente na atuação de organizações internacionais (Steiner; Medeiros; Lima, 2014).

Após a década de 1970, o aspecto identitário diferenciou as potências médias “tradicionais” das “emergentes”, definindo-os pela percepção de não pertencimento ao mesmo *status quo* no regime internacional, pela herança colonial e sobretudo pelo desejo de reformar as instituições ocidentais (Secches; Vadell; Ramos, 2020). O conceito de “poderes intermediários emergentes” converge para uma identidade coletiva que se manifesta na renegociação de sua posição no capitalismo internacional para torná-lo mais representativo e menos desigual (Hurrell, 2013). Pelo aspecto comportamental, as potências médias detêm baixas capacidades de influenciar o sistema internacional unilateralmente, e, portanto, respaldam sua atuação em coalizões variáveis, fóruns multilaterais e Cooperação Sul-Sul, recorrendo ao direito internacional para negociar conflitos e reformas normativas que preservem sua autonomia política (Silva, 2013). Sob a ótica da *role theory*, ser “emergente” passa pela dimensão material de crescimento econômico expressivo, mas é sobretudo um fato social, em que o Estado projeta uma identidade a partir da validação pelos seus pares (Thies; Nieman, 2017).

Portanto, a partir da coexistência de ambos constructos identitários, a diplomacia brasileira exercita um movimento pendular entre dois papéis: o país instrumentaliza a aquiescência participativa para ser reconhecido como um ator “normal” frente às potências ocidentais, enquanto exerce um protagonismo crítico em espaços multilaterais para reformar instituições e normas que, sob sua percepção, limitam as ambições do país. Nesse sentido, a ambivalência da identidade brasileira, manifesta na tensão entre o pertencimento histórico ao Ocidente e a inserção no Sul Global, constitui uma estratégia de segurança ontológica que busca conciliar a

herança colonial de valores com a realidade socioeconômica de uma nação periférica em busca de autonomia. Enquanto a identidade ocidental atua como uma credencial de legitimidade e *status* que facilita o trânsito nos centros de poder tradicionais e reforça a adesão a normas democrático-liberais, a identidade de potência emergente funciona como um vetor revisionista, permitindo ao Brasil participar ativamente em fóruns e coalizões a partir de interesses compartilhados em contestar as assimetrias internacionais (Buarque, 2023). Contudo, essa ambiguidade estratégica, embora amplie a margem de manobra em cenários de multipolaridade, enfrenta crescentes desafios em contextos de polarização aguda, onde o "não-alinhamento ativo" pode ser interpretado pelas potências centrais como uma falta de compromisso no regime internacional, exigindo do Brasil uma capacidade reflexiva constante para redefinir seu engajamento ocidental sem sacrificar sua essência diplomática universalista e pragmática.

Os desafios contemporâneos da política externa são um resultado de um longo processo de sedimentação histórica. Sob essa perspectiva, observa-se que o Estado brasileiro foi, inicialmente, a extensão do império português no continente americano. A partir disso, a política externa do Brasil Império (1822-1889) estabeleceu os alicerces da identidade ocidental do país, moldada pela herança colonial portuguesa, pelas relações assimétricas com a Grã-Bretanha e pela desconfiança com as repúblicas hispano-americanas, preocupando-se essencialmente com a afirmação da soberania a partir da legitimidade doméstica e do reconhecimento estrangeiro (Cervo; Bueno, 2023). A institucionalização desses objetivos ocorreu pela Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e pelo Conselho de Estado (1823), que centralizaram a formulação estratégica e garantiram a sobrevivência da monarquia sob uma "autonomia possível" em meio às pressões europeias e às revoltas provinciais ao longo do século XIX. Com o advento da República, em 1889, o processo de demarcação das fronteiras pela via diplomática e a pretensão de participar ativamente nos espaços multilaterais conferiram ao Brasil um vetor pacifista na condução das relações exteriores, favorecendo o desenvolvimento econômico como preocupação central das matrizes políticas no século XX (Silva, 2023).

A transição da hegemonia britânica para a estadunidense reorganizou o sistema internacional, integrando a América Latina ao polo industrial e securitário de Washington, momento em que o impulso do "americanismo" na diplomacia do Barão de Rio Branco (1902-1912) refletiu um pragmatismo diplomático em que o

alinhamento aos valores liberais-democráticos era a estratégia necessária para garantir o papel de prestígio do Brasil na segurança hemisférica e viabilizar a consolidação das fronteiras frente às rivalidades vizinhas. Nesse cenário, setores como a agroexportação, as Forças Armadas e a nascente burguesia industrial elevaram suas preferências à agenda exterior, exacerbando as tensões domésticas sobre o papel do Estado no sistema global e contestando o alinhamento aos EUA (Silva, 1995; Muñoz, 2023).

Entre os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, o Brasil adotou uma reciprocidade estratégica com os EUA para financiar sua base industrial. Moura (1980) define essa lógica como autonomia na dependência, especialmente durante o Governo Constitucional e o Estado Novo, quando a projeção externa traduziu o entrelaçamento de interesses da burocracia civil-militar e dos setores produtivos (Singer, 2012). Diante da competição geopolítica entre a Alemanha nazista e os EUA, o país adotou uma “equidistância pragmática”, equilibrando a exportação de *commodities* para o mercado americano com a aproximação comercial alemã. Essa postura converteu afinidades ideológicas em alinhamentos táticos, permitindo ao Brasil pressionar os centros de poder por vantagens econômicas e margens de autonomia. No entanto, sob a gestão do chanceler Oswaldo Aranha, a equidistância foi preterida em favor da cooperação com Washington, resultando na fundação da Companhia Siderúrgica Nacional e no envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) à Itália em apoio aos EUA durante a Segunda Guerra Mundial.

Após o esforço de guerra, o Brasil participou ativamente de Bretton Woods e da fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), reafirmando sua identidade ocidental e buscando preservar margens de manobra sob a tradição americanista (Pinheiro, 2000; Guimarães, 2020). Essa busca por um papel preponderante na construção do regime internacional já havia se manifestado na década de 1920, quando o Brasil pleiteou, sem sucesso, um assento permanente na Liga das Nações, retirando-se da organização em 1926 após o impasse com as potências europeias. Na criação da ONU, o apoio de Roosevelt para que o Brasil fosse o “sexto membro” do Conselho de Segurança sofreu resistência do Reino Unido e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), frustrando as ambições brasileiras e alimentando um persistente sentimento de injustiça que ainda motiva a busca por reformas no órgão (Buarque; Guimarães; Ribeiro, 2025). Esse histórico de alinhamento insuficiente abriu caminho para uma postura mais independente durante

a Guerra Fria, na qual a diplomacia de JK, simbolizada pela Operação Pan-Americana em 1958, vinculou o financiamento do desenvolvimento à segurança hemisférica, transformando o combate ao subdesenvolvimento em um pilar da liderança regional.

A consolidação dessas práticas resultou no que Fonseca Jr. (1998) definiu como “adesões qualificadas” à identidade ocidental, mantendo o pragmatismo diplomático para evitar engajamento automático e os custos inerentes ao rompimento com os EUA. Na interpretação de Vigevani e Cepaluni (2007), essa “autonomia pelo distanciamento” da disputa bipolar entre os blocos hegemônicos foi o que privilegiou os interesses nacionais:

> [...] uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalecentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; consequentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 283).

O esforço brasileiro de autodeterminação reduziu a influência dos EUA na região, culminando, na década de 1960, em uma ruptura com o alinhamento automático em prol das ambições do Brasil como potência média. Sob os governos de Jânio Quadros e João Goulart, a Política Externa Independente (PEI) buscou a universalização efetiva das relações diplomáticas com o reforço do anticolonialismo, estabelecendo laços com o bloco soviético e nações recém independentes na África e Ásia (Ligiéro, 2011). Esse pragmatismo, visava conciliar a identidade ocidental com a industrialização e o bem-estar social, projetando o Brasil na ONU como defensor da autodeterminação dos povos e da reforma da agenda de desenvolvimento global, reproduzindo um embate constante entre ideias do “liberal-ocidentalismo” e do “nacional-revisionismo”, respectivamente (Manzur, 2014).

A formulação da PEI foi acompanhada por um aprofundamento do debate acadêmico sobre a diplomacia brasileira. Nesse sentido, no âmbito do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), consolidou-se uma vertente teórica que vinculava a identidade nacional à projeção autônoma do Brasil. Este esforço intelectual fundamentou o reposicionamento do país no sistema internacional, visando mitigar o alinhamento ideológico aos EUA em favor do aprofundamento da industrialização. A percepção do Brasil como potência emergente derivava de um consenso intragrupo sobre a necessidade de um pacto transversal, garantindo a

continuidade do projeto varguista. Destaca-se, nesse período, a interpretação nacional-burguesa (Bresser-Pereira, 1982), que depositava na burguesia nacional progressista o protagonismo para a inserção global competitiva e o fortalecimento do mercado interno.

A partir desse otimismo, Hélio Jaguaribe formulou a autonomia brasileira como um projeto dialético, inspirado na social-democracia europeia do pós-guerra (Espanha e Itália). Para o autor, a autonomia exigiria a simbiose entre a transformação estrutural interna e a afirmação externa, condicionando a soberania à ruptura com a dependência financeira (Jaguaribe, 1989). Nesta perspectiva, a política externa deve ser o prolongamento de um "sentimento nacional" (Jaguaribe, 1957) – sem um projeto de desenvolvimento que filtre constrangimentos internacionais, a diplomacia reduz-se à busca por prestígio, alienando a soberania (Jaguaribe, 2002). Todavia, a trajetória de Jaguaribe, de líder do ISEB a mentor do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), revelou os desafios do projeto autonomista sob égide da burguesia nacional, no qual o ciclo neoliberal brasileiro, sob o partido dos tucanos, implementou a noção do "Estado normal" entre 1980 e 1990 (Cervo, 2000) executando reformas que legitimaram uma conjuntura de esvaziamento do projeto autonomista pensado pelo ISEB.

De modo similar, a corrente de Álvaro Vieira Pinto, um dos expoentes do grupo, tratou a importância da identidade para a autonomia nacional em "Ideologia e Desenvolvimento Nacional" (1956), sustentando que o desenvolvimento é um processo de tomada de consciência que exige a superação do pensamento colonial. Para o autor, a consciência nacional deve atuar como uma força integradora entre elites e massas, transformando ideias em um projeto nacional autêntico. Nesse sentido, a educação e a produção intelectual aparecem como ferramentas ideológicas que devem converter o brasileiro em sujeito da própria transformação, conferindo sentido aos dados espaço-temporais a partir de uma ótica nacional-desenvolvimentista.

Todavia, essa orientação divergia frontalmente da Escola Superior de Guerra (ESG), cujos intelectuais, alinhados à tradição ortodoxa pró-EUA, apoiaram a intervenção militar em 1964 (Fonseca Jr., 1998; Muñoz, 2023). Inicialmente suprimida pelo anticomunismo de Castelo Branco, a PEI teve suas diretrizes gradualmente retomadas devido às necessidades de autonomia energética e tecnológica do "milagre econômico", consolidando a imagem do Brasil como potência média em ascensão sob

Costa e Silva e Médici (Ligiéro, 2011). O auge dessa reorientação ocorreu no governo Geisel com o Pragmatismo Responsável e Ecumênico. Sob a chancelaria de Azeredo da Silveira, o interesse nacional sobrepôs-se às afinidades ideológicas da Guerra Fria: o Brasil reconheceu regimes marxistas na África, aproximou-se do mundo árabe pós-choque do petróleo e confrontou o regime de não-proliferação nuclear liderado por Washington (Castro, 1972). Ao expandir os princípios da PEI, essa estratégia consolidou o Brasil como ator global, convertendo as incertezas sistêmicas em oportunidade para diversificar parcerias fora do eixo tradicional com os EUA e a Europa (Ligiéro, 2011).

Se o pragmatismo militar logrou êxito na diversificação de parcerias, a crise da década de 1980 impôs limites ao modelo de inserção internacional. Dessa forma, nos anos 1990, o esgotamento do modelo desenvolvimentista e o fim da Guerra Fria reorientaram o Itamaraty para uma autonomia pela participação (ou integração) (Fonseca Jr., 1998; Lampreia, 1998). Sob os governos de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), o Brasil inaugurou uma matriz neoliberal e ajustou a política externa conforme as rápidas transformações conjunturais que refletiram na globalização assimétrica, contribuindo para a aderência brasileira nos regimes internacionais em busca de maior influência nas normas globais (Silva, 2023). Durante o período, ocorreu uma nova sobreposição das identidades da diplomacia brasileira com o retorno do ocidentalismo pragmático, na qual a priorização da integração regional como área de livre comércio e projeção do país como um *global trader* com acesso a mercados emergentes na Ásia (Saraiva, 2010). Se inicialmente o Consenso de Washington pautou a abertura comercial e a desregulamentação, a gestão de FHC na chancelaria e, posteriormente, na presidência, refinou essa inserção, ao privilegiar a América do Sul como área estratégica na inserção global e o diálogo político com outras potências emergentes.

Essa estratégia institucionalista visava prestígio e adaptação à globalização, incialmente percebida como um processo universalizante sob a hegemonia unipolar dos EUA. O problema central da definição de autonomia atribuído por Lampreia (1998) era a relativização do conflito Norte-Sul após a vitória do bloco ocidental na disputa bipolar, o que levou à interpretação de que a construção da nova ordem liberal-democrática atenderia à melhoria das condições de bem-estar social na periferia. Contudo, o segundo mandato de FHC introduziu ajustes críticos através dos conceitos de globalização assimétrica e política externa compensatória. De acordo com Silva

(2008), o discurso da globalização assimétrica denunciou as disparidades de poder nas negociações internacionais e enfatizou, para mitigar essa incoerência, o multilateralismo, a Cooperação Sul-Sul e o Mercosul como plataforma de inserção econômica. Já a política externa compensatória foi uma ferramenta para gerir os interesses domésticos a fim de contrabalançar perdas setoriais decorrentes da abertura comercial, valorizando o papel do Estado como articulador do desenvolvimento e na diplomacia presidencial, ensaiando coalizões políticas estratégicas com outras potências emergentes.

A transição para o século XXI marcou a ascensão do Estado Logístico (Cervo, 2008). Nesse âmbito, o Estado passou a atuar como facilitador da internacionalização de empresas nacionais e redutor de vulnerabilidades externas. Esse amadurecimento culminou na “autonomia pela diversificação” do governo Lula (Vigevani; Cepaluni, 2007), caracterizada por uma diplomacia multidimensional e pela “combinação de eixos” de cooperação (Pecequilo, 2021). Apoiado no consenso regional da Onda Rosa, o Brasil institucionalizou projetos sul-americanos como a Unasul e articulou coalizões de geometria variável (IBAS, BRICs, G4, G20) para exigir reformas nas instituições da governança global (G8, FMI, CSNU, etc.) (Silva, 2015). Todavia, essa postura evitou o confronto direto com o Norte Global, mantendo compromissos tradicionais em um cenário de interdependência complexa, enquanto consolidava o país como um polo de influência nas agendas regionais e globais.

Embora o governo Lula tenha se beneficiado de uma conjuntura externa favorável e de uma diplomacia presidencial ativa, essa lógica deteriorou-se sob Dilma Rousseff (Cervo; Lessa, 2014). Nesse período, a combinação de crise fiscal, polarização política e retração do Itamaraty deslocou a política externa para uma dimensão técnica com baixo respaldo internacional (Silva, 2023). Externamente, o fim do ciclo das *commodities* e a crise no Mercosul limitaram a liderança regional, resultando em constrangimento estrutural da autodeterminação brasileira. Esse cenário de limites estruturais e domésticos culminou na interrupção do governo Rousseff e no retorno de uma matriz neoliberal, marcando o fim da orientação autonomista prévia (Pinheiro; Lima, 2018).

Subsequentemente, a gestão de Michel Temer (2016-2018) representou uma reorientação do papel do Brasil, revertendo a trajetória de “desocidentalização hesitante” dos governos petistas (Belém-Lopes, 2020). Sob essa ótica, a política externa desse curto período concentrou esforços de reocidentalização, em que a

identidade ocidental do Brasil, anteriormente minimizada em prol de uma inserção multipolar, foi resgatada como o novo “alter ego” diplomático do país. Nessa perspectiva, o argumento de “desideologização” da NPE serviu como uma moldura retórica para justificar o realinhamento com potências tradicionais (EUA e Europa). Ao classificar a ênfase no Sul Global como “ideológica”, o governo Temer buscou resgatar uma agenda externa que priorizava a ortodoxia liberal e o retorno ao eixo normativo do Norte. A materialização máxima dessa estratégia foi o pleito de adesão à OCDE, sinalizando o desejo de conformidade com os padrões de governança e mercado das nações desenvolvidas.

Não obstante, esse movimento resultou em um relativo abandono político-estratégico dos mecanismos multilaterais como o BRICS, IBAS e Unasul, além de uma reorientação do Mercosul, que passou a ser encarado estritamente sob o viés de abertura comercial para acordos extrarregionais. Assim, o Brasil retrocedeu para uma renovação de credenciais junto aos centros de poder através de uma lógica neoliberal da gestão da política externa, vinculada à capacidade de ser visto como um parceiro confiável aos investidores estrangeiros e previsível pelo Ocidente. Ao mesmo tempo, essa busca por credibilidade via conformidade normativa esvazia a concepção de autonomia pela diversificação a partir do refreamento da atuação crítica e reformista da ordem como previsto pela sua trajetória emergente, evidenciando uma nova contestação horizontal sobre o papel do Brasil no mundo.

2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A análise da trajetória da política exterior brasileira expõe como a busca por autonomia tem forte conteúdo ideológico, influenciado pela percepção das elites econômicas, políticas e intelectuais sobre o papel do país no mundo em determinadas conjunturas. Como um grande Estado periférico, o Brasil atuou historicamente em uma zona de tensão permanente entre sua herança cultural ocidental e suas ambições reformistas como potência média emergente. Essa dualidade identitária funciona como o motor das transformações entre matrizes de política externa, evidenciando inflexões entre o alinhamento e o distanciamento da identidade ocidental, que viabilizam, respectivamente, ganhos de credibilidade em relação aos poderes hegemônicos, e a alteração do *status quo* frente às oportunidades oferecidas pela difusão de poder global.

Portanto, a busca por autonomia na política externa brasileira é a síntese das contradições de um grande Estado periférico que se situa no Ocidente – como produto das assimetrias internacionais histórico-estruturais –, mas que se apresenta na dinâmica de globalização como uma potência média emergente, visando reformar as mesmas dinâmicas assimétricas para favorecer a amplitude da sua autonomia decisória. Na configuração interpretativa da *role theory*, a busca de autonomia como *role performance* na política externa brasileira articula-se pelas tensões constantes entre a autopercepção do Estado (*national role conceptions*) e as expectativas sobre o seu lugar no mundo (*role prescriptions*).

Nesse contexto, observa-se uma transição epistemológica fundamental entre as concepções tradicionais e contemporâneas de inserção internacional da periferia. Enquanto a Escola da Autonomia clássica preconizava o distanciamento e o confronto com as estruturas de dominação como meios de reduzir a dependência estrutural, as abordagens relacionais contemporâneas sugerem que a autonomia é aferida pela capacidade de participação e influência dentro dos regimes internacionais vigentes, transformando o *status quo* dependente a partir dessa infiltração decisiva. Contudo, essa mudança reflete a liquidez da autonomia, visto que, em conjunturais restritivas, o Estado periférico tende a buscar credibilidade nos espaços de poder, reproduzindo uma performance responsável (que garanta sua sobrevivência em um sistema de interdependência complexa) que dispensa o imperativo da agência crítica em relação às estruturas hegemônicas de poder.

Historicamente, essa ambivalência manifesta-se no pêndulo das matrizes políticas, onde o “interesse nacional” torna-se um campo de disputa entre coalizões domésticas. A transição da “autonomia pela diversificação” – caracterizada pelo fortalecimento de coalizões Sul-Sul e pelo protagonismo em fóruns emergentes como o BRICS – para uma lógica de busca por credibilidade – através da mudança de ênfase nas relações com o Ocidente observada durante o governo Temer – ilustra como as mudanças na matriz política podem resultar em uma retração significativa da autonomia, rearticulando o papel do Estado no cenário internacional a partir das crenças e interesses do bloco no poder.

3 ANTECEDENTES E BASES DOMÉSTICAS DA “NOVA POLÍTICA EXTERNA” (2011-2018)

Entre as décadas de 1990 e 2000, a democracia brasileira alcançou certa estabilidade com os efeitos do Plano Real e o funcionamento do presidencialismo de coalizão (Abranches, 2018), consolidando os eixos de atuação que transitaram do “Estado normal” para o “Estado logístico” (Cervo, 2008). Apesar do recorde de popularidade das primeiras gestões de Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), o aprofundamento do projeto neodesenvolvimentista, os escândalos de corrupção e a “ideologização” da política exterior provocaram uma crescente contestação por parte da classe média tradicional, da oposição tucana e da burguesia nacional, culminando em uma crise multidimensional no governo de sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2016). A insatisfação antipetista que reverberou pelas ruas, com o apelo midiático e a oposição rigorosa no Congresso corroeram a capacidade governativa de Rousseff após 2014, que foi afastada do cargo a partir de um rito de *impeachment* controverso, viabilizado pela articulação de um novo bloco de poder político-partidário entre o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e o PSDB, propondo a reorientação institucional a partir de uma agenda neoliberal expressa pelo documento “Uma Ponte para o Futuro”.

Utilizando o *process tracing* como ferramenta metodológica, o objetivo do presente capítulo é descrever as diferentes dimensões da crise nacional que levaram ao processo de inflexão da matriz de política externa brasileira, conectando elementos causais inaugurados sob a gestão Rousseff que abriram caminho para o governo de Michel Temer, consolidando reformas constitucionais profundas que orientaram também uma mudança nas prioridades da política externa brasileira. Destacamos que as transformações matriciais não tiveram uma causa principal, mas uma confluência de fatores políticos, sociais, econômicos e de conjuntura externa interconectados. Portanto, a divisão das próximas seções tem uma finalidade analítica, já que as dimensões da crise se sobrepõem em determinados momentos e se estendem para além do período. O rastreamento de processos auxilia na investigação dos aspectos que influenciaram no processo de alteração da matriz de política externa durante o período, deslocando o foco analítico das pressões sistêmicas e estruturais do cenário internacional para as condicionantes domésticas que circunscrevem a ação externa do Estado. Em diálogo com a literatura especializada, tem-se o intuito de demonstrar

que os objetivos na política externa são reflexo direto da mobilização de capacidades estatais internas e da projeção dos interesses do bloco no poder.

3.1 CONSTRUINDO A "PONTE": A CONFLUÊNCIA DE CRISES E RUPTURA INSTITUCIONAL NA GESTÃO DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

Dilma Vana Rousseff, eleita com mais de 56% dos votos no segundo turno das eleições presidenciais de 2010, tornou-se a primeira mulher a ocupar a Presidência da República do Brasil. Ademais, sua vitória eleitoral pelo Partido dos Trabalhadores (PT) assegurou a continuidade da coalizão político-partidária estabelecida entre a gestão de Lula da Silva (2003-2010) e a base no Congresso Nacional liderada pelo MDB, que alçou Michel Temer à vice-presidência na chapa vencedora. Apesar do resultado favorável, a nova liderança petista enfrentaria grandes dificuldades para governar, provocadas sobretudo pela oposição mais incisiva do PSDB após sua terceira derrota consecutiva nas eleições presidenciais[4] e pela insustentabilidade do modelo econômico frente às pressões da elite econômica e frações da classe média.

As políticas do primeiro mandato de Rousseff (2011-2014) distanciaram-se das demandas sociais e econômicas presentes na sociedade e no sistema político, inflamando, a partir do controle midiático alinhado à oposição, uma retórica antipetista que incorporou os ânimos do *impeachment* em 2016 (Savarese, 2010; Aécio [...], 2011; Vasconcelos, 2011). Entretanto, o processo de agravamento da crise assume centralidade analítica pois apresenta os mecanismos causais suficientes no ambiente doméstico que contribuem para o reposicionamento da busca pela autonomia brasileira no período Temer.

As dimensões interligadas desse processo ofuscam a preponderância de um fator causal (Carreiro, 2023). Logo, o encadeamento causal para explicar o esvaziamento da autonomia como resultado desse processo é avaliada pela confluência de quatro mecanismos principais que deram corpo a uma inflexão da matriz de política externa: as Jornadas de Junho de 2013, a "faxina ética", a recessão econômica e a conjuntura restritiva das relações internacionais. Portanto, a "construção da ponte" engloba o rastreamento do período referente à gestão Rousseff para compreender a causalidade das rupturas matriciais que levaram Michel Temer à

[4] José Serra em 2002 e 2010, e Geraldo Alckmin em 2006.

presidência em agosto de 2016 com o resgate de uma matriz política neoliberal marcada pelas diretrizes da “ponte para o futuro”.

3.1.1 Crise política: da “faxina ética” à implosão da aliança governista

O otimismo da vitória eleitoral de 2010 perdeu fôlego logo nos primeiros meses com a renúncia do ministro da Casa Civil, Antônio Palocci, devido a denúncias de enriquecimento ilícito enquanto exercia o cargo de ministro da Fazenda no segundo governo Lula. Antecipando um pedido de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da oposição tucana, essa e outras sete demissões de ministros[5] envolvidos em desvios de verbas públicas (seis deles indicados por Lula) foram aproveitadas por Rousseff para manter o alto índice de aprovação do seu primeiro ano de mandato e iniciar uma “faxina ética” no alto escalão do governo, visando desvencilhar-se da corrente “lulista” do governo (Santos, 2012). Tais ações na agenda do governo demonstraram o rigor da presidente em combater a impunidade das elites políticas, dando maior liberdade ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal para enfrentar a corrupção no governo.

Entretanto, a “faxina ética” tornou-se um incômodo para a chefe do Executivo quando ela interveio diretamente na Petrobras em 2012. Com efeito, o afastamento do presidente Sérgio Gabrielli e dos diretores Jorge Zelada, Paulo Roberto Costa e Renato Duque, figuras de confiança do PT e do MDB na Câmara, gerou desconforto na base governista. Nesse sentido, a recomposição dos interesses da liderança petista foi tratada como uma afronta às preferências do MDB, reduzindo as margens de barganha entre a base no Congresso e o Planalto. Assim, a “faxina” foi considerada uma ameaça à aliança partidária e, em resposta, a organização do “Blocão”[6] pelo MDB foi o primeiro sinal de ruptura no governo. Essa tensão entre os poderes encontrou uma brecha estrutural histórica de sustentação do governo por blocos interpartidários ligados pelo clientelismo, fragilizando a coesão na base governista e permitindo uma “autofagia” do sistema político em torno do antipetismo (Nobre, 2022).

---

[5] Pedro Novais (Turismo, indicado por Rousseff), Alfredo Nascimento (Transportes), Nelson Jobim (Defesa), Wagner Rossi (Agricultura), Orlando Silva (Esportes), Carlos Lupi (Trabalho) e Mário Negromonte (Cidades, indicado por Rousseff).

[6] O Blocão foi uma espécie de arranjo suprapartidário informal na Câmara dos Deputados que excluiu partidos de esquerda (PCdoB e PT) da base aliada – os que, por sua vez, também se articularam na Câmara para demonstrar a insatisfação com as políticas do Planalto (Limongi, 2023)

Somado a isso, o julgamento do chamado Mensalão[7] pelo Supremo Tribunal Federal (STF) iniciou-se em agosto de 2012, contribuindo para reforçar a insatisfação antipetista na sociedade e incrementar a polarização política dentro do governo. Em um ano e meio de apresentação de denúncias e inquéritos, o julgamento evidenciou o caráter politizado das disputas internas no Poder Judiciário (Arantes, 2018). O protagonismo judicial no sistema político evidenciou-se pelo escasso canal de comunicação entre o Executivo e o Legislativo, reproduzindo, a partir do Mensalão, disputas mais politizadas na redefinição de narrativas sobre os crimes de corrupção. Nesse âmbito, as transmissões do STF e as prisões preventivas tiveram papel central na exposição midiática da relação entre financiadores de campanha e partidos políticos, pressionando ainda mais as decisões do governo petista para manter a governabilidade (Brígido, 2012).

Em outubro de 2012, os principais jornais do país elevaram os ânimos do antipetismo estampando a carga das penas e os nomes dos envolvidos, especialmente Delúbio Soares (ex-tesoureiro do PT), José Dirceu (ex-ministro da Casa Civil no governo Lula) e José Genoíno (ex-presidente do PT) (Madueño, 2012; Mensalão [...], 2012). Na esteira das investigações, o então deputado federal Maurício Quintella (PR-AL) solicitou a apuração do papel de Rousseff na compra supostamente supervalorizada de 50% da refinaria de Pasadena pela Petrobras em 2006, quando ela era diretora do Conselho de Administração. No início de 2013, a Câmara instaurou uma CPI para investigar o caso, classificado como uma prioridade nacional que recebeu apoio da maioria dos partidos no plenário, enfraquecendo ainda mais a base governista (Siqueira, 2013).

As tensões políticas cresceram com a deflagração da Operação Lava Jato[8] em 2014, aprofundando as investigações sobre repasses ilegais nos contratos feitos pela Petrobras com empreiteiras durante as campanhas políticas de 2006 e 2010, levantando novas suspeitas de desvio de verbas públicas na compra da refinaria de

---

[7] A liberação da Ação Penal 470 pelo ministro Ricardo Lewandowski inaugurou os julgamentos do escândalo de corrupção no qual dirigentes do PT supostamente compraram influência e votos de outros partidos no Congresso para garantir o apoio parlamentar ao governo Lula. O esquema foi denunciado em 2005 ao jornal Folha de São Paulo pelo então deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) e passou a se chamar “Mensalão” em uma alusão às “mensalidades” de R$ 30 mil pagas aos parlamentares em troca do referido apoio político.

[8] Desencadeada a partir das investigações sobre lavagem de dinheiro em um posto de gasolina em Brasília, a operação começou com o rastreamento pela Polícia Federal dos movimentos do então doleiro Alberto Youssef e do ex-diretor de abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, passando pela força-tarefa chefiada pelos procuradores Deltan Dallagnol e Sérgio Moro, ambos juízes especialistas em investigação sobre lavagem de dinheiro e corrupção passiva.

Pasadena para pagamento de propina aos partidos governistas. A utilização de delações premiadas e prisões preventivas como principais táticas de investigação permitiu que a operação indiciasse grupos da elite política e executivos das maiores empreiteiras nacionais antes que os inquéritos chegassem às instâncias jurídicas superiores, principalmente ao STF. Dessa forma, as investigações incidiram sobre os altos escalões do sistema político após os acordos de delação premiada assinados em setembro de 2014 pelo ex-diretor de abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa (com prisão preventiva em junho daquele ano), e o doleiro Alberto Youssef (com prisão preventiva em março).

Os depoimentos dos investigados confirmaram as irregularidades, revelando que alguns contratos entre a Petrobras e um "cartel de empreiteiras" serviram para pagamento de propina, financiamento de campanhas partidárias e arrecadação de recursos ilícitos para o PT, o MDB e o Partido Progressistas (PP). Em função disso, as delações impactaram diretamente o segundo mandato de Rousseff, detalhando o esquema ilegal[9] e o envolvimento de políticos da base governista como beneficiários dos contratos da Petrobras[10]. Nesse sentido, as operações da Lava Jato herdaram uma lógica politizada do Mensalão, interagindo estrategicamente com a mídia tradicional para reduzir o espaço institucional de barganhas do governo e atuando no sistema político de modo a orientar a opinião pública contra o PT (Nobre, 2022).

Com a reeleição de Rousseff por uma margem estreita de votos em 2014, as tensões aumentaram devido às crescentes manifestações que repudiavam uma suposta "fraude eleitoral" na escolha presidencial, tanto nas ruas quanto na oposição tucana (PSDB, 2015; Tatagiba; Galvão, 2019). Após a derrota nas urnas, a manobra do ex-candidato, Aécio Neves, foi clara: percebendo que o discurso de fraude eleitoral estava sendo apropriado pela extrema direita, os tucanos preferiram apoiar-se nas investigações da Lava Jato para impugnar a chapa Rousseff-Temer, buscando manter a "postura democrática" do partido em contraposição à "organização criminosa do PT" (Discurso [...], 2015). O pedido de *impeachment* já ganhava força nas manifestações

---

[9] Segundo o ex-diretor da estatal, os repasses tinham início no superfaturamento dos custos das obras contratados pelas empreiteiras, seguido pelo repasse de uma pequena porcentagem do valor dos contratos pelos agentes da Petrobras, que transferiam esses recursos para os tesoureiros dos partidos, João Vaccari Neto (PT) e Fernando dos Santos (PMDB) (Azevedo, 2014).

[10] Entre os envolvidos e acusados de beneficiar-se dos contratos estavam importantes personagens da base governista como o ministro Edison Lobão (PMDB), os ex-governadores Roseana Sarney (PMDB-MA) e Sérgio Cabral (PMDB-RJ), os senadores Renan Calheiros (PMDB-AL), Romero Jucá (PMDB-RR) e Ciro Nogueira (PP-PI), e os deputados Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), Cândido Vaccarezza (PT-SP), Mário Negromonte (PP-BA) e João Pizzolatti (PP-SC).

de rua, mas o PSDB optou por seguir seus “princípios originais” e avançar com a pauta quando houvesse razões e votos favoráveis no Congresso (Galhardo, 2014).

A primeira hipótese de *impeachment* contra a presidente começou a ser estudada em fevereiro de 2015, baseada na participação de Dilma Rousseff na compra da refinaria de Pasadena (Martins, 2015). Foi então que os parlamentares a favor do *impeachment* se articularam em torno da candidatura de Eduardo Cunha (MDB-RJ) à presidência da Câmara dos Deputados:

> A eleição de Eduardo Cunha comprovou sua força entre os deputados. Foi eleito com o apoio de uma bancada suprapartidária, formada, cultivada e lubrificada desde a reação à reforma ministerial do início de 2014. O Blocão, o partido pessoal de Cunha, entrou em ação. O investimento do governo para derrotá-lo, lançando candidato próprio, conferiu caráter oposicionista à sua candidatura. Para muitos, sua vitória teria demonstrado que determinação, força bruta e, digamos assim, uma boa dose de incivilidade seriam necessárias para derrotar o PT. O PSDB, nessa visão, padeceria do mesmo mal que Temer: seria demasiadamente civilizado e, por isso, colhera derrotas sucessivas. Assim, Eduardo Cunha foi alçado à estatura de líder nacional, de candidato potencial à Presidência em 2018, um nome capaz de derrotar o PT (Limongi, 2023, p. 98).

Ao ser eleito, Cunha e o MDB desfizeram o consenso com o PT pela alternância na presidência da Câmara, rejeitando a “posição ideológica muito forte” das pautas petistas (Bedinelli, 2014). Entretanto, a batalha de Cunha contra o PT começou com o pedido de abertura de inquérito contra ele, que havia sido mencionado na Lista Janot em março de 2015[11]. O ponto de ruptura envolveu a delação do empresário Júlio Camargo ao juiz Sérgio Moro na Lava Jato em julho, informando a cobrança de uma propina de US$ 5 milhões por Cunha para viabilizar a contratação de navios-sonda da Toyo Setal. Um dia após a denúncia, Cunha anunciou em entrevista coletiva o rompimento individual com a base governista e sua “migração para a oposição”, buscando atrair o MDB consigo devido à imparcialidade das investigações na Lava Jato (Gonçalves, 2015).

O presidente da Câmara percebeu que as movimentações em torno do *impeachment* ganhavam força no parlamento e cresciam os protestos “Fora, Dilma!”, que pressionavam Cunha pela deposição da presidente. Apesar da mobilização nas ruas, Cunha arquivou os pedidos de *impeachment* contra Rousseff, acreditando que

---

[11] A “Lista Janot” ficou assim conhecida pelo compilado de nomes dos políticos que o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, solicitou a abertura de inquéritos na Operação Lava Jato. A lista incluía o nome dos presidentes do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), e da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), acusado de ter recebido propina oriunda de contratos da Petrobras desde 2011.

o PT poderia apoiar sua defesa no Conselho de Ética na Câmara, que em novembro de 2015 havia instaurado um processo para investigar contas bancárias em seu nome na Suíça, supostamente destinos do dinheiro referente à propina e tráfico de influência (Limongi, 2023).

Os impasses continuaram até 1º de dezembro daquele ano, quando o Senador Delcídio do Amaral (PT-MS) foi preso preventivamente, também denunciado com base na Lista Janot. Como resultado, Rousseff e parte do PT decidiram prosseguir com a "faxina ética" e votaram pela cassação do mandato de Cunha no Conselho de Ética. O presidente da Câmara, em resposta, anunciou a abertura do processo de *impeachment* um dia depois. Bastaram cinco dias para o vice-presidente Michel Temer publicar uma carta pessoal redigida à presidente, destacando episódios em que ele e seu partido se sentiram deslocados dentro do governo, sinalizando o apoio de Temer e do MDB ao *impeachment*.

Os sucessivos momentos de construção da crise política demonstraram a instrumentalização do *impeachment* para frear a Lava Jato e reverter a "faxina ética" promovida por Rousseff (Da Ros; Taylor, 2022; Limongi, 2023). As atuações de Cunha e Temer foram oportunas para ofuscar focos de corrupção, almejando ganhos futuros e reduzindo os riscos de impunidade. Isso acontece porque o presidencialismo de coalizão, desde a redemocratização, funciona em torno de um partido-ímã que infiltra os interesses amplos da classe política (Abranches, 2018). O MDB exerceu essa função durante o período Rousseff, tentando recuperar o controle do sistema político, limitando a Lava Jato e impondo custos às pautas do partido "popular" (PT), garantindo a manutenção do *status quo* do partido "clientelista" (MDB), conforme as terminologias de Singer (2018).

A escolha pela salvação do sistema partidário, através do clientelismo e da desestabilização do processo democrático, englobou uma rede de apoio em torno do *impeachment*, alçando o MDB à liderança do bloco no poder, fortalecendo sua posição no Congresso Nacional e influência no Executivo. Para alcançar o objetivo, o rito de *impeachment* seguiu a linha traçada pelas denúncias de "pedaladas fiscais" contra a presidente Rousseff: ela teria editado seis decretos de abertura de crédito suplementar sem a autorização do Congresso e utilizado bancos públicos para financiar programas de governo – conduta prevista na Lei 1.079/1950. O processo foi aprovado por 71% dos deputados e 67% dos senadores, resultando na deposição de Dilma Rousseff e alçando o seu vice, Michel Temer, à presidência.

3.1.2 Crise social: o antipetismo na mídia e nas ruas

O sucesso das políticas redistributivas e de inclusão social durante a gestão Lula haviam melhorado as condições de vida da população precarizada, como o aumento da renda, a estabilidade do emprego formal, o acesso ao setor de serviços e o incremento dos níveis de consumo. Os dois primeiros anos da gestão Rousseff pautaram a continuidade dessas medidas em um cenário internacional mais restritivo e internamente polarizado. Novas medidas populistas, como a redução de 18% nas contas de energia elétrica para o consumidor e 32% para a indústria, no início de 2013, contribuíram para o aumento da credibilidade do governo, fazendo com que a presidente alcançasse um recorde histórico de 79% de aprovação nas pesquisas de opinião (Souza, 2012; Governo [...], 2013).

Paradoxalmente, tal cenário de ampliação do bem-estar material produziu efeitos não previstos sobre a dinâmica das demandas sociais. À medida que parcelas anteriormente marginalizadas passaram a experimentar maior poder de compra e acesso a serviços, ocorreu uma transformação qualitativa no perfil das reivindicações, que passaram a incorporar expectativas por serviços públicos de maior qualidade, maior participação política e reconhecimento social (Carvalho, 2018). Em contrapartida, a ascensão social da população precarizada gerou indignação por parte da classe média tradicional (Singer, 2018). No entanto, em um contexto de desaceleração econômica e de polarização política, tais demandas começaram a tensionar os limites da capacidade governativa do Executivo.

O auge da convulsão social foi com o ciclo de manifestações conhecido como Jornadas de Junho de 2013, pois reuniram milhões de pessoas em todas as regiões do país e, pela primeira vez desde a redemocratização, não contou com a liderança de partidos políticos ou de movimentos sociais, consequentemente incorporando pautas difusas e uma mobilização de atores heterogêneos, mas que convergiram no posicionamento crítico à gestão petista (Silva, 2018). A insatisfação social, que começou com o aumento das tarifas do transporte público nos meses anteriores com iniciativa de coletivos populares como o Movimento Passe Livre (MPL), alcançou também o descontentamento da classe média com os programas de assistência social, a corrupção política[12] e os altos investimentos em megaeventos esportivos

[12] Uma das indignações nesse contexto foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) número 37, de 2011, também conhecida como “PEC da Impunidade”, apresentada pelo deputado Lourival

como a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo de 2014 e as Olímpiadas de 2016 (Giraldes, 2024).

A antropóloga Rosana Pinheiro-Machado descreve bem o momento inédito que esboçou uma “união” nacional efêmera contra o sistema político em junho daquele ano:

> A explosão de passeatas no âmbito nacional acontecia por uma onda de inspiração e ia se metamorfoseando conforme os diferentes locais. O dia 20 de junho foi único em nossa história. O apoio da Globo, a mensagem de apartidarismo (que foi mal interpretada como antipartidarismo) e a possibilidade de ler aquelas manifestações como uma crítica pura e simples à corrupção do PT constituíram uma janela de oportunidades para as elites se apropriarem das ruas (e inclusive do slogan “Vem pra rua”, em princípio usado por grupos de esquerda). O dia 20 foi, talvez, o último dia do resto de nossas vidas em que os polos antagônicos marcharam juntos (Pinheiro-Machado, 2019, p. 37).

Nesse sentido, massas populares e setores conservadores da elite protagonizaram a divisão de duas fases abrangentes do ciclo de protestos que culminaram com a apropriação de movimentos de extrema-direita após 20 de junho de 2013. A resposta do governo federal, materializada na promulgação da Lei nº 12.858, que destinou 75% dos royalties da exploração de petróleo e gás natural à educação e 25% à saúde, indicou a capacidade inicial do Executivo de absorver parte das demandas e traduzi-las em políticas públicas (Brasil, 2013).

Contudo, como sugere Avritzer (2018), essa resposta não foi suficiente para conter a polarização política que se intensificou nos anos subsequentes. A crise social escancarada em 2013 atuou como catalisadora do enfraquecimento da capacidade do governo em exercer controle institucional de mediação política entre a sociedade e o Estado, apresentando os limites da democracia representativa diante da erosão da credibilidade petista (Nobre, 2022).

O ciclo de protestos daquele ano inaugurou um período de contestação articulado fora dos canais tradicionais de representação, sobretudo com a mobilização nas redes sociais de movimentos como o Movimento Brasil Livre (MBL) e o “Vem Pra Rua”, que prolongaram os protestos com o enquadramento da crise em termos morais

---

Mendes (PTdoB/MA). A finalidade principal dessa proposta consistia em modificar o artigo 144 da Constituição Federal para estabelecer a exclusividade da polícia judiciária na investigação criminal. Segundo seus defensores, a PEC 37/2011 foi uma tentativa de restringir a atuação da polícia civil e concentrar a investigação criminal nas mãos da polícia judiciária, com o objetivo de aprimorar a eficiência e eficácia das investigações criminais.

e de anticorrupção, ressignificando as manifestações em torno de uma agenda explicitamente antipetista (Pinto, 2017; Tatagiba, 2018). Esse cenário intensificou a polarização política na sociedade, abrindo caminho para a recomposição do controle institucional a partir da eclosão da Operação Lava Jato, em março de 2014. Com isso, o Blocão foi gradativamente se desvinculando do governo para articular as bases do *impeachment* – uma saída institucionalmente legítima para o impasse político.

O discurso anticorrupção da Lava Jato era amplamente difundido pelo antipetismo nas ruas e ofereceu uma justificativa normativa para a oposição no Congresso e a base governista romperem com a coalizão. Nesse sentido, Da Ros e Taylor (2022) argumentam que o chamado “efeito dominó” das investigações na Lava Jato decorreu de uma estratégia de *big push*, baseada na combinação entre seletividade investigativa e uso intensivo da comunicação social para construir e sustentar apoio público à força-tarefa. Com tal estratégia, o combate à corrupção assumiu, desse modo, um papel central na legitimação das ações judiciais e na redefinição do equilíbrio entre os Poderes. Entretanto, como destacam os autores, essa dinâmica privilegiou alvos específicos e abordagens de caráter imediatista, mitigando reformas e medidas dissuasivas que enfrentassem efetivamente a corrupção sistêmica e interpartidária.

A mídia desempenhou um papel decisivo no progresso das investigações e na intensificação do antipetismo na sociedade a partir da perseguição seletiva de Rousseff, Lula e o PT, e da idolatria dos juízes Deltan Dallagnol e Sérgio Moro (Costas, 2016; Moura Brasil, 2016). O caráter compulsório e intensamente midiatizado da Lava Jato acompanhou práticas investigativas marcadas por arbitrariedades procedimentais e por uma aplicação imparcial dos acordos de delação premiada, colocando em xeque o emprego jurídico e ético dos juízes e procuradores envolvidos na operação (Almeida, 2019; Fernandes, 2019b). Conforme Feres Júnior e Sassara (2016), a ampla publicização dos julgamentos do Mensalão e, posteriormente, da Lava Jato foi central para alçá-los à condição de maiores escândalos da história política brasileira, tornando a corrupção um problema público e de alta saliência social, consequentemente com grande capacidade para deslegitimar o governo e, mais a fundo, o próprio regime democrático.

> Enquanto na eleição anterior [de 2010] aqueles relativos ao abuso de poder ou tráfico de influência dominavam, em 2014 a malversação de dinheiro público imperou. A maioria dos escândalos identificados pertence a essa

> categoria — Petrobrás, Mensalão, Aeroporto de Cláudio, Metrô sp-Alstom e Mensalão Tucano —, sendo o da Petrobrás o campeão disparado da cobertura. [...] O Mensalão foi o segundo escândalo mais coberto, mas sem grandes picos durante a campanha. Ou seja, o padrão da eleição anterior aqui se repete. É preciso notar que tal episódio está na lista dos escândalos mais mencionados pela imprensa durante a campanha, ainda que o caso já houvesse sido encerrado e os envolvidos já tivessem sido, inclusive, julgados (Feres Júnior; Sassara, 2016, p. 216-217).

A mídia tradicional reforçou o caráter extra institucional da Lava Jato e do combate à corrupção, alinhando-se a uma estratégia política contra o sistema político-partidário, ou seja, colocando a política na "vala comum da corrupção" e ressaltando o papel técnico e moralmente superior dos juízes (Feres Júnior; Barbarela; Bachini, 2018). Esse ambiente exerceu uma influência direta sobre o resultado das eleições presidenciais de 2014, bem como sobre o desenvolvimento dos inquéritos e processos associados à Lava Jato, até seu encerramento formal, em 2021[13]. Dessa forma, a operação afirmou seu caráter antidemocrático, fundamentado na lógica de exceção, que foi socialmente legitimada por uma narrativa que, em vez de fortalecer o regime democrático, atuou como um elemento estrutural da crise política, influenciando no comportamento eleitoral naquele ano.

Após o julgamento do Mensalão, as Jornadas de Junho e o início das investigações da Lava Jato, a liderança petista passou a enfrentar a progressiva desagregação de sua base aliada. Parte significativa dos parlamentares peemedebistas apoiou a candidatura tucana nas eleições de 2014, enquanto outros partidos lançaram suas próprias candidaturas, como o PSB de Marina Silva[14]. Ainda assim, apesar da ampla divulgação das dificuldades econômicas e dos escândalos de corrupção veiculados pela mídia tradicional, a fidelidade de um segmento do eleitorado petista às promessas de campanha, à redução do desemprego e às políticas de transferência de renda garantiu uma margem estreita de votos que reelegeu Dilma Rousseff no segundo turno daquelas eleições (Amaral; Ribeiro, 2015).

Em 30 de outubro de 2014, quatro dias após o resultado das eleições[15], o PSDB solicitou formalmente uma auditoria das urnas eletrônicas, questionando a

---

[13] No começo de 2015, foram presos Nestor Cerveró (diretor da Petrobras), André Vargas (PT), José Vaccari Neto (tesoureiro do PT), Delcídio do Amaral (PT) e o próprio Lula em 2018.

[14] Marina assumiu a candidatura após a morte acidental do candidato Eduardo Campos. Após a vitória petista, a candidata à presidência aderiu à narrativa de fraude eleitoral e denunciou a violência política decorrente da polarização política naquele pleito.

[15] As eleições presidenciais de 2014 tiveram seu primeiro turno em 5 de outubro e o segundo turno em 26 de outubro do mesmo ano.

imparcialidade da Justiça Eleitoral. O partido justificou sua decisão em rumores disseminados nas redes sociais e na expressiva adesão popular às manifestações antipetistas na Avenida Paulista durante e após o pleito eleitoral. Diferentemente dos protestos ocorridos em junho de 2013, as manifestações que se seguiram à reeleição de Rousseff contaram com a presença de figuras importantes do PSDB, mas foram coordenadas sobretudo por grupos da direita liberal, como o MBL, e por simpatizantes da chamada “nova direita”, que se autodenominava patriota e apresentava traços anticonstitucionais, mobilizada principalmente pelo movimento “Vem Pra Rua” (Souza, 2023).

Embora compartilhassem um forte sentimento antipetista e culpassem o PT pelos escândalos de corrupção, os diferentes grupos mobilizados nas ruas divergiam significativamente quanto à agenda política e aos meios para derrubar o governo. À medida que as manifestações contra Rousseff se intensificaram, a direita tradicional associada ao PSDB passou a perder centralidade, sendo gradualmente deslocada por setores mais radicalizados, que defendiam abertamente pautas autoritárias, fazendo referências à Revista Veja e saudando o influenciador “antiglobalista” Olavo de Carvalho, sinalizando uma inflexão ideológica que extrapolava os marcos da oposição institucional (Divergência [...], 2014; Martín, 2014).

Apesar dos movimentos representarem, em termos sociológicos, frações da classe média alinhadas a interesses hegemônicos no interior do bloco no poder político, a crescente radicalização dos protestos nos meses seguintes surpreendeu negativamente as lideranças do PSDB, principal partido de oposição (Oliveira; Machado, 2019). Enquanto figuras como Aloysio Nunes – futuro ministro no governo Temer – e Milton Flávio endossavam o diálogo com os apoiadores do *impeachment* nas ruas, outras lideranças tentaram se desvencilhar das manifestações golpistas: o recém-eleito prefeito de São Paulo, Geraldo Alckmin, posicionou-se publicamente contra as reivindicações por auditoria das urnas eletrônicas, procurando preservar a imagem institucional do partido (Galhardo, 2014). De forma similar, FHC e Aécio Neves clamavam por “respeito à democracia” e aos limites constitucionais, ainda que não descartassem um eventual *impeachment* de Rousseff. Essa ambiguidade refletia a tentativa do PSDB de equilibrar-se entre a pressão das ruas e a necessidade de preservar uma atuação compatível com a ordem democrática, ao mesmo tempo em que evidenciava a dificuldade do partido em controlar e dirigir um movimento que escapava ligeiramente dos seus marcos tradicionais de oposição.

Os protestos e manifestações públicas com a adesão de políticos da oposição cresceram exponencialmente até meados de 2016, reunindo milhões de pessoas nas ruas de todas as capitais do país (Manifestantes [...], 2016). A partir da convergência da mobilização social, o enquadramento midiático do combate à corrupção e a adesão explícita de lideranças político-partidárias da oposição, a amplitude nacional do sentimento antipetista agiu como um recurso de pressão extra institucional sobre o governo, contribuindo para justificar a deposição da presidente. Nesse contexto, a popularidade do governo deteriorou-se rapidamente a partir de 2014, alcançando índices de reprovação superiores a 60% – recorde histórico para o período democrático – intensificados principalmente pelo avanço das investigações na Lava Jato (Datafolha, 2016). O número expressivo revelou como a crise social foi uma inflexão duradoura durante todo o segundo mandato de Dilma Rousseff, quando a base de apoio remanescente ao governo concentrou-se quase exclusivamente entre os eleitores fortemente identificados com o PT, enquanto o descontentamento crescia transversalmente em diversos grupos da sociedade (Ferrari; Schlegel; Arretche, 2024).

3.1.3 Crise econômica: limites do crescimento e conciliação errática

Dilma Rousseff havia assumido a presidência sob a expectativa de aprofundar as políticas de inclusão social herdadas da gestão lulista, amparada pelo capital político da coligação entre o PT e o MDB. O início de seu governo, contudo, combinou dois movimentos de alto custo político: a manutenção do modelo macroeconômico neodesenvolvimentista[16] – ainda condicionado pelo "tripé macroeconômico"[17] – e a adoção de uma agenda de enfrentamento à corrupção no interior do próprio governo,

---

[16] A agenda neodesenvolvimentista é classificada por Boito Jr. (2018) como um programa político-econômico de bases sociais, compartilhada por ampla fração da burguesia produtiva nacional. Essa agenda "neo" relaciona medidas provindas do desenvolvimentismo (1930-1980) para transferência de renda, como políticas de valorização do salário mínimo e aumento da demanda interna, financiamento e subsídios de bancos públicos para investimento em infraestrutura e incentivo da competitividade das grandes campeãs nacionais, com medidas reformistas ao encontro da lógica neoliberal como a abertura dos mercados de bens e serviços, privatização de empresas e serviços públicos e aceitação dos constrangimentos da divisão internacional do trabalho.

[17] Na Carta ao Povo Brasileiro (2003), o recém-eleito presidente Lula afirmou seu comprometimento com a política macroeconômica liberal advinda dos anos 1990, informalmente conhecida como "Tripé Macroeconômico" (1999), sustentava que o papel do Estado na economia se restringiria ao controle do câmbio flutuante, seguir a meta de inflação e respeitar a meta fiscal conforme a lei orçamentária. Bastos (2017, p. 9) esclarece que o "tripé" detinha a função de institucionalizar condutas que "determinavam de antemão os raios de manobra dos futuros decisores de política econômica" e refletiam um "determinado compromisso político característico de uma correlação prévia de forças" na coalizão presidencial.

sintetizada na chamada “faxina ética”. A tentativa de conciliar essas duas frentes tensionou os interesses das elites econômicas acomodados durante o governo Lula e contribuiu para o esgotamento do realinhamento eleitoral dos anos 2000, configurando o que Singer (2018) denomina como “crise do lulismo”.

Nesse contexto, a condução errática do governo Rousseff na preservação dos compromissos programáticos com o subproletariado[18] abriu espaço para uma reconfiguração da disputa político-partidária em torno de projetos nacionais distintos: o reformista (representado pelo PT), o liberal (associado ao PSDB) e o clientelista (representado pelo MDB). Essa lógica considerou a centralidade do PT na condução das políticas de inclusão social, a do PSDB na oposição inflamada pela insatisfação social da classe média tradicional e, por último, o papel do MDB na sustentação da agenda institucional através da grande influência no Congresso e da representação dos interesses da burguesia industrial e financeira (Singer, 2012; 2018).

Isso se deu pela emergência de uma “nova classe média” na década anterior, resultante de uma série de políticas governamentais orientadas ao fomento do empreendedorismo, à ampliação do acesso ao microcrédito e à expansão da capacitação e do financiamento de serviços privados (Andrade, 2022). Essa camada social consolidou-se sobretudo pela ampliação do consumo e do emprego formal, alterando expectativas e padrões de vida que não se traduziam na formação de vínculos orgânicos e duradouros com o projeto redistributivo do PT, revelando um caráter ambíguo e politicamente instável da agenda macroeconômica. À medida que parcelas significativas da população foram deslocadas da miséria para a pobreza, e desta para um extrato entre a pobreza e a classe média tradicional, sobretudo pela inserção no setor de serviços, consolidou-se uma consciência social marcada pela valorização do empreendedorismo e pela defesa do novo padrão de consumo alcançado (Penteado; Cruz Junior, 2020). Esse processo reduziu a capacidade do governo de mobilizar apoio social consistente em momentos de crise, como evidenciado nas Jornadas de Junho de 2013, quando segmentos anteriormente

[18] Para Singer (2012), o subproletariado é uma fração da classe trabalhadora que se caracteriza por oferecer sua força de trabalho no mercado, mas frequentemente não encontra quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições “normais”. Esse grupo é visto como um “exército de reserva” do capitalismo, composto por trabalhadores que vivem em condições precárias e têm dificuldade de se organizar na esfera política. Singer (2018) destaca que o subproletariado foi uma base importante para o lulismo, pois as políticas de redução da pobreza, como o aumento do salário mínimo e programas sociais como o Bolsa Família, ajudaram a conquistar o apoio dessa fração da população.

beneficiados pelas políticas de inclusão passaram a expressar sua insatisfação com a política institucional.

O deslocamento observado ao longo do ciclo petista produziu crescente insatisfação entre empresários do setor industrial, que passaram a atribuir ao aumento do emprego formal e à elevação da renda como principais causas da pressão sobre os custos de produção, contribuindo para o avanço da inflação e consequente queda nas taxas de lucro (Bastos, 2017). Diante desse cenário, a garantia de apoio do setor industrial simultâneo à preservação da agenda de erradicação da pobreza foram os principais objetivos da Nova Matriz Econômica (NME), adotada pelo governo Rousseff. As medidas econômicas, conduzidas pelo Ministro da Fazenda Guido Mantega, aprofundaram o modelo neodesenvolvimentista através da redução dos juros, da ampliação do crédito subsidiado, das desonerações fiscais e de uma política cambial mais favorável à indústria (Lima; Fonseca, 2021). Em junho de 2011, foi lançado o “Plano Brasil sem Miséria”, ampliando as políticas de elevação da renda e acesso aos serviços públicos para a população miserável; em agosto do mesmo ano, o governo anunciou o “Plano Brasil Maior”, voltado ao estímulo da competitividade industrial e a preservação do emprego na indústria, contando com incentivos tributários e subsídios empresariais que visavam retomar o ritmo de crescimento anterior à crise global de 2008 (Carvalho, 2018).

Devido à queda dos preços das importações na década anterior, a NME inicialmente adotou uma política fiscal contracionista, elevando impostos e reduzindo a taxa de juros para controlar a inflação e reverter a apreciação cambial. Posteriormente, a queda da taxa de juros possibilitou a atração de recursos estrangeiros, que seriam direcionados para aplicações em títulos públicos, enquanto as concessões estimulariam o investimento em infraestrutura (Vaccari; Perez, 2017). As medidas de redução dos juros para acesso ao crédito, a ampliação dos subsídios empresariais e a depreciação cambial visaram disponibilizar recursos ao setor privado, incentivando-o a investir na infraestrutura pública e no setor produtivo. Assim, o investimento privado assumiria o protagonismo do crescimento nacional, juntamente com as empresas estatais, na segunda fase do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Essa estratégia atendeu, em grande medida, às demandas de entidades representantes do setor industrial, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), ao buscar reduzir custos

de produção e estimular a competitividade da indústria nacional. Contudo, ao se afastar dos parâmetros ortodoxos do receituário liberal, a NME colocou em xeque o apoio dos setores financeiros, que defendiam maior disciplina fiscal, controle mais rigoroso da inflação e a preservação das regras do tripé macroeconômico. A postura crítica da presidente em relação à “lógica perversa” do setor financeiro causou descontentamento dos bancos diante da pressão sobre os spreads bancários, das intervenções do governo no Banco Central e da flexibilização do compromisso com a austeridade do tripé macroeconômico (Brasil, 2012). O resultado foi o aprofundamento das tensões entre diferentes frações do capital, contribuindo para a fragmentação do bloco de apoio econômico do governo (Carvalho, 2018).

Os efeitos adversos da conjuntura internacional, como a valorização do dólar e a queda dos preços das *commodities* agravaram o cenário, impondo limites ao crescimento da economia e à estabilização dos níveis de consumo e renda. Consequentemente, o PIB real desacelerou de 7,5% em 2010 para 0,5% em 2014, induzido pela retração da indústria, e a inflação atingiu a tolerância da meta, passando de 5,9% em 2010 para 6,4% em 2014. Tal contexto reproduziu um conflito distributivo entre frações de classe, com o aumento do poder de compra da “nova classe média” contribuindo para pressões inflacionárias, encarecendo o custo de vida da classe média tradicional e afetando negativamente a percepção de bem-estar social, o que alimentou a mobilização antipetista em torno do *impeachment* (Bastos, 2017; Singer, 2018).

Em consonância, esse fenômeno conflitivo refletia limitações estruturais da indústria brasileira, como a baixa taxa de investimento, a perda de densidade das cadeias produtivas e a crescente exposição à concorrência internacional, em um contexto de apreciação cambial e reprimarização econômica. Nesse sentido, a incapacidade crônica da indústria nacional de atender à demanda e ao consumo internos reforçou a dependência do setor de serviços como principal gerador de emprego e renda, um problema que já se manifestava desde o governo Lula (Bresser-Pereira, 2013).

Após o pleito de 2014, a administração de Dilma Rousseff buscou recompor a capacidade governativa e a confiança das elites econômicas por meio de uma inflexão ortodoxa, simbolizada pela substituição de Mantega por Joaquim Levy no Ministério da Fazenda (Silva; Oliveira, 2023). Tal movimento marcou o abandono da NME devido

à impossibilidade de sustentar o arranjo neodesenvolvimentista frente à unificação das frações produtivas e rentistas da burguesia em torno da agenda de austeridade.

Ao mimetizar a estratégia de conciliação do primeiro governo Lula – período em que Levy ocupara a Secretaria do Tesouro –, a gestão negligenciou o novo cenário de polarização, no qual a autonomia presidencial se viu severamente cerceada pela pressão de setores econômicos que exigiam o rompimento com os compromissos de campanha (Benites, 2015). Contudo, o ajuste fiscal pró-cíclico e o foco no controle inflacionário não apenas alienaram a base eleitoral, como falharam em pacificar o empresariado: aprofundou-se a recessão e o déficit público atingiu 2% e 2,5% do PIB em 2015 e 2016, respectivamente, evidenciando o colapso da mediação política entre o rigor fiscal e a preservação do pacto social (Bastos, 2017). Assim, foi propício o uso das denominadas “pedaladas fiscais”, uma estratégia recorrente em períodos anteriores da República, utilizada para “maquiar” o real estado do orçamento público:

> Diante do crescimento menor das receitas e do crescimento maior de despesas com subsídios, o governo passou não apenas a contingenciar despesas não obrigatórias – entre as quais os investimentos públicos – como também a recorrer a medidas de geração de receitas não recorrentes, ao adiamento de pagamentos e à flexibilização dos critérios para as despesas que poderiam ser deduzidas da meta de resultado primário (Carvalho, 2018, posição 1042).

A burguesia industrial somou-se à contestação antipetista contra a NME, tendo a FIESP como destaque das manifestações a partir do slogan “Não vamos pagar o pato” – em alusão à responsabilidade indevida do setor pela queda dos lucros empresariais. Eles passaram a exigir disciplina fiscal do governo através da redução dos “gastos” públicos, com o objetivo de conter a inflação e promover maior flexibilização das leis trabalhistas, levando à implosão da base neodesenvolvimentista firmada em união com as forças sindicais no início do governo (Berringer; Forlini, 2018). Em contrapartida, formou-se uma “frente de solidariedade” antipetista entre os setores produtivo e financeiro com apoio da classe média tradicional e frações do subproletariado (Bastos, 2017; Singer, 2018).

A tentativa de recuperação da credibilidade governamental levou Rousseff a mobilizar Michel Temer em abril de 2015 para coordenar o diálogo com o Congresso – função que o próprio Temer abdicou após quatro meses, devido em grande parte à desarticulação da base governista e a expectativa de abertura do processo de *impeachment* pela Câmara. Tal movimento resultou no isolamento político de

Rousseff, que se viu compelida a realizar reformas ministeriais para angariar o apoio do MDB, em um cenário de crescente articulação da elite política com as forças descontentes da burguesia nacional (Borges, 2015). Nesse cenário, o avanço das investigações da Lava Jato tornou-se o principal vetor de incriminação das elites econômicas, deteriorando a estratégia das campeãs nacionais – que durante a gestão de Lula haviam sido o amálgama entre o Estado e os grandes grupos de infraestrutura – e, consequentemente, o estímulo produtivo do país. À medida que o PSDB, o MDB, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as grandes empreiteiras passaram a figurar no centro do escândalo de corrupção sistêmica, a burguesia industrial percebeu que a manutenção de Dilma Rousseff no poder era um passivo perigoso, operando uma guinada ideológica a um novo bloco de poder que promovesse um choque de ortodoxia econômica e um anteparo político contra o avanço da Lava Jato, agenda que se iniciou com o processo de *impeachment*.

O aprofundamento da cisão materializou-se em outubro do mesmo ano, com o lançamento do programa “Uma Ponte para o Futuro” pela Fundação Ulysses Guimarães, o *think tank* do MDB. O documento propunha políticas econômicas notavelmente alinhadas à plataforma de campanha do PSDB nas eleições de 2014, que haviam sido rechaçadas por Rousseff (Brasil, 2016c), e sinalizava a intenção de posicionar Temer como alternativa imediata para implementar uma agenda econômica ortodoxa baseada em reformas trabalhista, previdenciária, fiscal e tributária (PMDB, 2015).

Assim, as pedaladas fiscais surgiram como um instrumento jurídico-formal apresentado como base legal para o Congresso processar o afastamento de Dilma Rousseff e abrir caminho a uma transição de poder, alçando os interesses da elite política (oposição e antiga base governista) e da burguesia nacional em, sobretudo, “estancar a sangria” das investigações na Lava Jato (Da Ros; Taylor, 2022). Esse processo permitiu que o novo bloco de poder, sob liderança de Michel Temer, iniciasse as reformas estruturais apreciadas pela burguesia, ao mesmo tempo em que deslocava o foco na corrupção institucional para a irresponsabilidade fiscal da mandatária, refletidas pela deterioração do cenário macroeconômico (aumento do desemprego, inflação elevada, alta da taxa de juros, decréscimo do PIB e déficit de arrecadação do governo central).

Dessa forma, os reveses na agenda macroeconômica estavam diretamente ligados à suspeição dos agentes-chave do modelo neodesenvolvimentista, como o

envolvimento das campeãs nacionais em casos de corrupção e retirada do apoio da burguesia industrial ao governo, constituindo uma frente ampla a favor do *impeachment*. Ainda assim, os limites do crescimento econômico verificado nos anos 2000 foram desafiados pelas restrições da conjuntura internacional, sobretudo pela queda dos preços das *commodities* e pela crise da "zona do euro", fatores que esgotaram as políticas cíclicas de incentivo ao consumo e favoreceram a adoção de medidas ortodoxas para tentar conter a recessão econômica a partir de 2014. Por fim, o afastamento de Dilma Rousseff com a justificativa das pedaladas fiscais emergiu como desfecho de um processo cumulativo, no qual os limites do modelo neodesenvolvimentista, as transformações no padrão de vida da sociedade, as restrições internacionais e a fragmentação da coalizão entre Estado e burguesia convergiram para acelerar a crise econômica.

3.1.4 Crise na política externa: quebra de expectativas e ajustes matriciais

Nos cinco anos e meio de governo Rousseff, o protagonismo internacional do Brasil contraiu-se e somou-se ao emaranhado de crises domésticas, corroborando as transformações da matriz de política externa que gestaram o esvaziamento da autonomia nacional durante o governo Temer. Apesar de compartilhar os mesmos objetivos da gestão lulista, as transformações conjunturais impuseram desafios substanciais à manutenção da política externa "altiva e ativa" nos espaços de poder (Silva, 2021).

De modo geral, as possibilidades de exercer uma atuação relevante nas agendas internacionais foram diminuindo. Diante da gradativa recuperação da zona do euro após a crise de 2008, o G20 financeiro começou a perder protagonismo nas negociações internacionais, afetando diretamente a articulação e as demandas dos países emergentes na Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente o Brasil, que passou a enfrentar os prejuízos decorrentes da queda dos preços das *commodities* – motor das exportações brasileiras na década anterior (Cervo; Bueno, 2023). Simultaneamente, a Primavera Árabe, a Guerra na Síria e a invasão russa na Crimeia completaram um cenário de turbulência que inviabilizou os projetos brasileiros no norte da África e no Oriente Médio (Silva, 2023). Além disso, a ascensão de lideranças políticas conservadoras e ultraliberais encerrou o ciclo progressista dos governos sul-americanos (Onda Rosa), trazendo novos desafios para os rumos da integração regional liderada pelo Brasil (Sanahuja; Burian, 2020).

Ademais dos constrangimentos conjunturais, a expectativa de seguir as diretrizes da “autonomia pela diversificação” exercida nos anos 2000 não se concretizou pela forte pressão política de setores internos que contestavam a “ideologização” da política externa petista. As nomeações de Antonio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014) e Mauro Vieira (2015-2016) para chefiar o Itamaraty visaram mitigar os argumentos ideológicos durante o governo Rousseff, demonstrando uma concepção pragmática e universal da PEB através da “cooperação internacional equânime” em diferentes temas e agendas que tangenciavam os objetivos do Brasil (Brasil, 2011b). Assim, a diplomacia brasileira adotou uma agenda objetiva, visando ganhos palpáveis no curto prazo e com respeito às normas internacionais, propondo um reajuste na postura diplomática, mas ainda sob o “signo da continuidade” da década anterior (Cornetet, 2014; Burin; Ribeiro, 2021; Patriota, 2023).

De fato, alguns autores, como Saraiva (2010), discutem o fortalecimento de um paradigma petista, distinto das linhas institucionalistas e autonomistas da chancelaria brasileira e menos vinculado à tradição diplomática do Itamaraty, ao institucionalizar a participação ativa de burocratas vinculados ao PT, como Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães. Por outro lado, Doctor (2017) argumenta que a possível “ideologização” da diplomacia brasileira durante as gestões petistas resultou da incorporação de pautas sociais na formulação e nos efeitos simbólicos da política externa. Na mesma linha, Pinheiro e Lima (2018) mostram como a proposta do partido para a condução da política externa renovou os valores da diplomacia autonomista, promovendo uma agenda de integração regional com bases sociais e políticas e fortalecendo alianças estratégicas no Sul Global, o que aumentou substancialmente a presença internacional e o poder de barganha do Brasil.

Por outro lado, autores como Cervo e Lessa (2014) destacam a centralidade da liderança presidencial e a insuficiência da coalizão partidária como fatores explicativos do declínio da política externa, enfatizando como a fragmentação política interna e a redução da capacidade de coordenação do Executivo impactaram negativamente a projeção internacional do país. Na mesma linha, Saraiva e Gomes (2016) atribuem os conflitos de interesses na condução da política externa ao perfil “áspero” e “introspectivo” da presidente, o que teria limitado sua capacidade de articulação política e de mobilização diplomática.

De fato, a diplomacia brasileira passou a refletir de forma mais evidente o perfil tecnocrático de Rousseff, economista de formação, com atuação predominantemente administrativa e pouco engajamento com a agenda internacional quando comparada ao seu antecessor. Ainda assim, alguns temas ganharam destaque na política externa, que parecem estar ligados à trajetória pessoal de Rousseff e que estiveram alinhados com as agendas contemporâneas, especialmente direitos humanos – devido à sua militância contra a ditadura militar – e gênero – por ser a primeira mulher a presidir o Brasil (Zanella; Robbi, 2022). Apesar do rigor temático, a ausência de articulação entre a presidente e a base governista, somada ao progressivo afastamento do MDB das principais agências do Executivo e ao reacionarismo da oposição, contribuiu para a desmobilização da formulação de estratégias coerentes e de longo prazo para a atuação externa do Brasil.

Os argumentos contrários à "ideologização" da política externa também partiram da burguesia industrial, ainda que o setor tenha sido o maior beneficiado da atuação brasileira pela projeção internacional nos anos 2000. Empresas nacionais ganharam espaço e influência nas negociações internacionais nos anos 1990 com a liberalização da economia, e a formulação da política externa se expandiu para incluir forças político-partidárias, setores econômicos e a opinião pública (Pautasso; Adam, 2014). Com o tempo, a política industrial e comercial brasileira fortaleceu um *lobby* nos bastidores do Itamaraty, articulado pela Cooperação Sul-Sul, negociações multilaterais e ambição de liderança regional nos anos subsequentes (Doctor, 2017). Com a gestão Lula, houve um equilíbrio entre as preferências ideológicas do PT e demandas da burguesia na política externa, prevendo a compatibilidade dos interesses econômicos e mantendo uma frente neodesenvolvimentista sólida (Boito Jr.; Berringer, 2013).

Contudo, a relação entre a burguesia industrial e a política externa deteriorou-se sob Rousseff, influenciando as transformações das diretrizes sob o governo Temer. A crise econômica afetou principalmente a política externa regional, reduzindo a assertividade brasileira e os investimentos em países vizinhos. Isto é, a baixa inovação e competitividade da indústria brasileira foram prejudicadas pela crescente concorrência chinesa na economia sul-americana, pelo déficit comercial de manufaturas, pela queda no preço das *commodities* e pelas contradições internas na política (Doctor, 2017; Granato; Berringer, 2024).

A entrada da Venezuela no Mercosul em 2012 intensificou a articulação da burguesia com a oposição no Congresso contra a agenda “ideológica” da PEB. Ambos grupos fortaleceram o sentimento antipetista, associando a piora da economia e os escândalos de corrupção ao “financiamento de ditaduras bolivarianas”, referindo-se às obras de infraestrutura em Cuba e Venezuela realizadas por empreiteiras brasileiras envolvidas na Lava Jato (Ponte [...], 2015). Os episódios de acusações de “conspiração bolivariana” direcionadas ao diplomata Guilherme Patriota e ao embaixador na Venezuela, Ruy Pereira, foram episódios que ganharam repercussão no âmbito do Senado (Oliveira, 2015; Senado [...], 2015). Diversos setores empresariais criticaram os entraves da agenda do Mercosul nas negociações internacionais do Brasil, principalmente a partir de 2013, quando a Aliança do Pacífico ganhou destaque como alternativa para impulsionar o livre comércio na região (Mallmann, 2024)[19].

O impulso da liberalização econômica promovido pela Aliança do Pacífico reduziu a participação do Mercosul no comércio intrarregional. Esse cenário foi agravado pelas instabilidades decorrentes do *impeachment* de Fernando Lugo no Paraguai e pelo ingresso da Venezuela no bloco fundador. Paralelamente, o pedido paraguaio para se tornar membro observador e o interesse do Uruguai em integrar o novo agrupamento evidenciaram a falta de coesão e o descontentamento interno no bloco, aumentando a pressão sobre o Brasil para redesenhar sua agenda comercial em direção aos países do Pacífico (Koch, 2013). Inicialmente, o governo brasileiro evitou um alinhamento imediato, priorizando o projeto de integração sul-americana via Mercosul diante da escassa institucionalização do arranjo concorrente (Barros; Gonçalves, 2019).

Nas comissões de relações exteriores do Congresso, parlamentares do MDB e do Partido Democrático Trabalhista (PDT) pressionaram por uma convergência com o novo bloco, motivados pelo êxito do grupo na eliminação de barreiras tarifárias e pelo rápido crescimento de suas economias (Simon, 2013). Em contrapartida, o Executivo defendia o potencial competitivo do Mercosul e minimizava o que considerava uma eficiência efêmera da Aliança (Brandão, 2013; Zanini, 2013).

---

[19] Criada em 2011, a Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru) buscou acordos de livre-comércio orientados às novas cadeias produtivas globais da região Ásia-Pacífico, refletindo a divisão ideológica entre os membros da Comunidade Andina de Nações (CAN), dos quais Peru e Colômbia se alinharam ao projeto neoliberal, enquanto Bolívia, Equador e Venezuela promoveram o retorno da ALBA.

Eventualmente, o palácio do Planalto cedeu às demandas da Agenda de Integração Externa e nomeou Armando Monteiro, ex-presidente da CNI, para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), facilitando a abertura comercial nessa direção.

Essa mudança de postura decorreu do alto custo para a economia brasileira em manter o Mercosul "isolado" na região, sob forte pressão de um empresariado que exigia maior flexibilidade tarifária, a ampliação de mercados extrarregionais e a recuperação do comércio intrarregional (Fuccile *et al.*, 2017). O movimento visava sobretudo afastar críticas sobre a ideologização da PEB, mas também refletiu a baixa permissibilidade na política econômica internacional, num contexto de retração das exportações brasileiras na região. Ainda, a ênfase no Mercosul e a crise doméstica refletiram no baixo desempenho da Unasul: a capacidade política do Brasil em administrar crises regionais decaiu pela falta de comprometimento da gestão Rousseff e os projetos de infraestrutura careceram de apoio do BNDES e da presença das empreiteiras brasileiras após os escândalos de corrupção (Mallmann, 2024). Com o fim da Onda Rosa, a ascensão chinesa na América Latina e o avanço do regionalismo aberto com a Aliança do Pacífico, a cooperação política nos termos da Unasul foi perdendo força à medida que os governos da região redefiniram suas expectativas em relação à integração regional (Vigevani; Ramanzini Jr., 2014). Em última análise, o perfil técnico de Dilma Rousseff e a inviabilidade nacional somaram-se aos altos custos de construir um diálogo político que abrigasse, por exemplo, a Venezuela de Maduro e o Chile de Piñera ao mesmo tempo.

Os três fenômenos regionais – fortalecimento da Aliança do Pacífico, flexibilização do Mercosul e paralisia da Unasul – ocorreram concomitantemente às transformações no equilíbrio de poder global. A agenda estratégica com os EUA esfriou durante o governo Obama, onde Rousseff apostou em uma "construção entre iguais" para superar as assimetrias comerciais (Brasil, 2011a). Apesar de resguardar a autonomia na política externa, Rousseff atendeu Obama na resolução contra o Irã no Conselho de Direitos Humanos, ajustando a postura "ideologizada" do Itamaraty após o acordo sobre proliferação nuclear com Irã e Turquia em 2010 (Milani, 2021). Porém, o diálogo se inverteu após o "Caso Snowden" em 2013, quando vazaram escutas ilegais da Agência Nacional de Segurança (NSA) contra burocratas, a Petrobras e a própria presidente, levando Rousseff a cancelar uma viagem a Washington naquele ano (Wassermann, 2013).

As relações econômicas não foram significativamente afetadas, mas o episódio repercutiu como uma confrontação aos EUA, marcada pelo fortalecimento da parceria sino-brasileira durante o leilão do campo de Libra em setembro de 2013, sem a presença de petroleiras estadunidenses (Pignotti, 2013), e pela aquisição dos caças Gripen da fabricante sueca Saab para a Força Aérea Brasileira (FAB) em dezembro do mesmo ano, preterindo os caças Hornet da norte-americana Boeing, após doze anos de licitações (Sadi; Nery; Gielow, 2013). O abrandamento das relações ocorreu com a visita do vice-presidente Joe Biden em 2014 e a reeleição de Rousseff, iniciando um novo ciclo de aproximação e progressão da agenda bilateral (Pecequilo, 2015), que estabilizou a aliança estratégica com a nomeação de Mauro Vieira como embaixador em Washington e de Roberto Unger, ex-professor de Obama na Universidade de Harvard, como ministro de Assuntos Estratégicos.

A China, por outro lado, desempenhou um papel influente na agenda multilateral e nas dimensões político-econômicas brasileiras durante o governo Rousseff. Conforme Coutinho e Rodriguez (2024), a parceria sino-brasileira aprofundou-se em 2012 com a assinatura do Plano Decenal de Cooperação (2012-2021), elevando a parceria estratégica, firmada em 1993, ao nível de Parceria Estratégica Global com a criação do Diálogo Estratégico de chanceleres no mesmo ano. Apesar da queda no preço das *commodities*, a China superou os EUA como principal parceiro comercial do Brasil, respondendo por 15,63% das importações e 17% das exportações – fluxo que cresceu durante todo o governo Rousseff. Em 2015, as nações firmaram o Plano de Ação Conjunta para estimular investimentos e agregar valor tecnológico às exportações brasileiras, além de intensificar a cooperação no âmbito do programa espacial conjunto (Coutinho; Rodriguez, 2024).

Apesar da preponderância de ambos países no BRICS, o papel político do Brasil foi discreto devido à preocupação com o crescente protecionismo nas relações internacionais (Silva; Holleben, 2022). Na Cúpula de 2014, em Fortaleza, o grupo avançou institucionalmente com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), propondo alternativas às sanções econômicas e às instituições ocidentais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Essas iniciativas ampliaram as opções de financiamento para projetos entre os membros e estabeleceram um fundo de reserva de aproximadamente R$ 100 bilhões para conter os impactos de eventuais crises econômicas (Coutinho; Rodriguez, 2024).

Em suma, a política externa de Dilma Rousseff aliou a continuidade programática a uma retração da liderança internacional, sob uma guinada técnica da diplomacia. Regionalmente, a crise doméstica e o fim do ciclo progressista minaram a influência brasileira no Mercosul e na Unasul, enquanto a ascensão da Aliança do Pacífico e a expansão chinesa redefiniram os eixos de integração. No plano global, apesar da manutenção das parcerias estratégicas e dos compromissos multilaterais, o protagonismo foi abandonado pela instabilidade institucional interna e a vulnerabilidade fiscal, que esvaziaram o capital político da diplomacia brasileira, forçando o país a abandonar o papel de formulador de agendas globais para se concentrar em uma postura de isolamento reativo.

3.2 CRUZANDO A “PONTE”: AS DIRETRIZES DOMÉSTICAS DA “NOVA POLÍTICA EXTERNA” (2016-2018)

O rastreamento da crise no período Rousseff ilumina o *impeachment* como um mecanismo de reorganização do bloco no poder. O processo atuou como elemento catalisador para o afastamento de um governo sem respaldo no Congresso Nacional, abrindo caminho para a recomposição de forças em torno de dois interesses centrais: a preservação da lógica clientelista e a contenção dos riscos que a Operação Lava Jato impunha à elite política. Embora o novo governo buscasse legitimidade por meio da promessa de recuperação econômica, a instabilidade institucional persistiu ao longo do biênio Temer. Valendo-se de sua histórica função clientelista, a liderança emedebista buscou acomodar as demandas da classe média e da burguesia (Singer, 2018), consolidando uma ruptura com as bases domésticas da política externa petista.

Essa inflexão no papel do Estado materializou-se internamente por meio de duas diretrizes enunciadas indiretamente pelo governo: a “reconstitucionalização” e a implementação da “democracia da eficiência”, as quais, de imediato, delegavam ao setor privado e ao capital estrangeiro o protagonismo do crescimento econômico. Para viabilizar uma agenda reformista em torno de medidas provisórias e votações “relâmpago” e, simultaneamente, garantir a sobrevivência do Executivo frente às denúncias criminais, estabeleceu-se uma relação simbiótica com o Legislativo. Tais diretrizes, respaldadas pelo documento Uma Ponte para o Futuro, resultaram em uma contestação horizontal da condução do interesse nacional, favorecendo uma coalizão que, ao fragilizar a capacidade estatal em prol de setores conservadores e da elite congressista, selou o apoio à nova orientação programática.

3.2.1 “Estancar a sangria”: coalizão doméstica e nós ideológicos no governo Temer

A ascensão de Michel Temer consolidou-se na intersecção entre a erosão da base aliada de Dilma Rousseff e a realinhamento programático da coligação “Muda Brasil”[20] em torno da agenda “Uma Ponte para o Futuro”, fundando as bases da nova relação clientelista entre políticos importantes do MDB e do PSDB. As pastas ministeriais da nova gestão foram ocupadas exclusivamente por partidos de direita e de centro-direita, anunciando a baixa capilaridade de diálogo com a antiga base governista[21]. Legendas como PSD, PP e PRB assumiram pastas estratégicas nas áreas econômica e social, enquanto o PSDB converteu-se no principal articulador da antiga oposição no Executivo, ocupando sete ministérios ao longo do biênio – com destaque para áreas centrais à reorientação dos interesses do bloco no poder, como Relações Exteriores, Justiça e Cidades. Protagonizada por Temer e Eduardo Cunha, a engenharia política funcionou como o principal mecanismo de recomposição da capacidade governativa sob a histórica lógica clientelista desempenhada pelo MDB (Singer, 2018). Desse modo, o processo evidenciou o *impeachment* como uma ruptura institucionalmente amparada em ritos formais, configurando o que parte da literatura conceitua como um “golpe parlamentar” (Barbosa Filho, 2018; Fontineles; Silva, 2025).

Entretanto, a “harmonia entre os poderes” (Brasil, 2016h) foi testada já nos primeiros meses do mandato interino, quando as delações de Sérgio Machado, ex-presidente da Transpetro, desmoralizaram o governo. Em março de 2016, Machado havia gravado o então ministro do Planejamento, Romero Jucá (MDB-RR), sugerindo a conveniência da aprovação do *impeachment* de Rousseff para “mudar o governo” e “estancar a sangria” da Lava Jato, colocando Temer na presidência “num grande acordo nacional” (Valente, 2016). Os áudios, entregues à PGR, foram divulgados dois meses depois, levando à demissão de Jucá uma semana após a formação do gabinete de Temer. Na semana seguinte, outros dois ministros, Fabiano Silveira

---

[20] Coligação que apoiou a candidatura presidencial dos tucanos Aécio Neves e Aloysio Nunes, em 2014, formada pelos partidos PMN, SD, DEM, PEN, PTN, PTB, PTC e PTdoB.

[21] O PSD ficou com o Ministério da Ciência, o PP com os ministérios da Agricultura e da Saúde, e o PRB com o MDIC. Além dos maiores partidos da oposição, como DEM e Cidadania (PPS), o PSDB foi o partido com mais integrantes no Executivo: foram sete ministros tucanos entre 2016 e 2018 – Grace Mendonça (Advocacia-Geral da União), Bruno Araújo (Cidades), Luislinda Valois (Direitos Humanos), Alexandre de Moraes (Justiça), José Serra e Aloysio Nunes (Relações Exteriores) e Antônio Imbassahy (Secretaria de Governo).

(Transparência, Fiscalização e Controle) e Henrique Eduardo Alves (Turismo), também pediram demissão devido a acusações de obstrução na Lava Jato e recebimento de recursos ilícitos para financiamento eleitoral.

Apesar dos esforços do governo para ganhar legitimidade sob o pretexto de recuperação econômica, a crise política persistiu. Em setembro de 2016, o mandato de Cunha foi cassado por uma expressiva votação de 450 parlamentares a favor e apenas 10 contrários, demonstrando a nova vertente do MDB decidida a se distanciar do antigo aliado na Câmara (Calgaro; Ramalho; Garcia, 2016). Em dezembro do mesmo ano, o STF afastou Renan Calheiros da presidência do Senado por ser réu na Lava Jato, impedindo-o legalmente de ocupar cargo da linha sucessória na presidência da República. Contudo, com o apoio de Temer, o Senado ignorou a liminar, mantendo Renan na presidência para assegurar a aprovação da PEC do “Teto de Gastos” (Jungmann, 2016). Assim, a simbiose entre o Executivo, o Congresso e juízes indicados ao STF funcionou como um escudo contra os escândalos de corrupção, desmoralizando as instituições democráticas e a Constituição em favor da agenda política do governo.

Por outro lado, para desassociar o governo das denúncias da Lava Jato, foi necessário contornar a influência de Cunha, o que desgastou ainda mais a credibilidade do governo. Em maio de 2017, a PGR divulgou gravações feitas por Joesley Batista (dono da JBS) em conversa com Michel Temer no Palácio do Jaburu, onde Temer sugere “manter uma boa relação” com Eduardo Cunha e o doleiro Lúcio Funaro para evitar que ambos firmassem acordos de delação premiada. Em outro registro da mesma data, o senador Aécio Neves solicitou pedindo R$ 2 milhões ao principal acionista do grupo J&F, sob a justificativa de custear sua defesa técnica em investigações criminais (Ladeira, 2017). Com isso, a PF e a PGR deflagraram a Operação Patmos para rastrear repasses ilegais entre a empresa e intermediários de Aécio e Temer. O início das investigações e o afastamento de Aécio no Senado dividiram a base governista. Uma ala do PSDB, contrária à liderança de Aécio, buscou romper com o governo após as denúncias. Após o “rompimento elegante” do PSDB (Schmitt, 2017), a sigla permaneceu com o Ministério das Relações Exteriores, comandado por Aloysio Nunes (candidato a vice-presidente na chapa de Aécio Neves em 2014).

No mesmo ano, a crise institucional brasileira atingiu um patamar inédito com formalização das primeiras denúncias contra um presidente em exercício do cargo. A

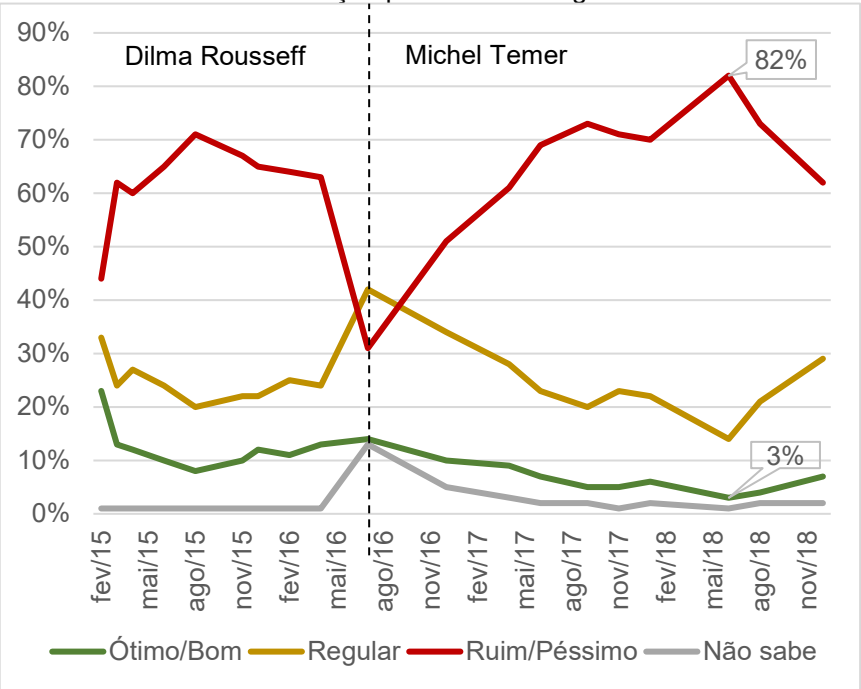
primeira peça acusatória, apresentada por Rodrigo Janot com base em delações de executivos da J&F, centrou-se no flagrante do assessor presidencial com R$ 500 mil em espécie destinados, segundo o MPF, ao presidente Temer em troca de intervenções no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para favorecer as operações da Eletronuclear, controlada pela J&F. Em resposta, Temer classificou as acusações como “ficção conspiratória” (Brasil, 2017d), obtendo a rejeição da denúncia pela Câmara dos Deputados (263 a 227), o que ratificou seu controle clientelista sobre o presidencialismo de coalizão.

A segunda denúncia, em setembro, imputou a Temer a liderança do “quadrilhão do MDB”, esquema de propinas envolvendo ministros como Eliseu Padilha e Moreira Franco (Franco, 2018). Novamente, a acusação foi barrada pelo Legislativo (251 a 233), sob críticas de fisiologismo político (Calgaro; Modzeleski; Caram, 2017). Por fim, uma terceira frente investigativa, o Inquérito dos Portos, apontou corrupção passiva e lavagem de dinheiro na edição do Decreto nº 9.048/2017. A norma, que alterou o marco regulatório portuário e ampliou concessões por até setenta anos, teria beneficiado empresas como o Grupo Rodrimar mediante vantagens indevidas intermediadas por Loures. Em todos os casos, a dinâmica política sobrepôs-se ao desfecho jurídico, preservando a governabilidade em detrimento das sanções penais.

A erosão da popularidade presidencial intensificou as pressões pela renúncia, forçando o Executivo a uma postura de autodefesa baseada nos índices macroeconômicos. Temer buscou contrastar os indicadores positivos de inflação com o que classificou como uma crise política artificial, provocada por gravações clandestinas que ameaçavam o avanço das reformas no Congresso (Brasil, 2017b). Essa estratégia de blindagem retórica não era nova, pois desde sua posse interina, o presidente já instruía os ministérios a rechaçar enfaticamente as teses de legitimidade ou “golpe”, estabelecendo a sobrevivência política em detrimento das graves acusações que cercavam o mandato.

A popularidade do presidente caiu de 14% em julho de 2016 para 3% em junho de 2018, um recorde nas pesquisas do Datafolha (2018), conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Índice de avaliação presidencial na gestão de Michel Temer



Fonte: Elaboração do autor, com base na pesquisa do Datafolha (2018).

A acentuada desaprovação do governo, ao mesmo tempo em que contava com o sólido apoio dos setores empresariais, estabeleceu uma dinâmica governativa singular que, em última análise, viabilizou a aprovação das reformas de alto custo político, frequentemente denominadas pelo governo como “medidas amargas”:

> Não vamos ter ilusão de que você combate a recessão com medidas simplesmente doces, você precisa muitas vezes de medidas amargas. E estas medidas, elas visam ao futuro, não visam ao presente. Por isso que, no particular, nós estamos tendo um apoio extraordinário do Congresso Nacional. Não fora o apoio do Congresso Nacional, evidentemente, não estaríamos exercitando o governo. E na democracia é assim (Brasil, 2016m).

Sob essa perspectiva, a ausência de prestígio popular permitiu um fenômeno de insulamento da agenda institucional, restringindo-a do debate público para priorizar o atendimento às demandas das elites políticas e econômicas. Esse contexto elucida como um presidente com apenas 3% de aprovação conseguiu aprovar reformas estruturais profundas através de emendas constitucionais e medidas provisórias que, em governos com pretensões eleitorais, seriam evitadas pelo alto risco de rejeição nas urnas. Assim, o apoio da burguesia e a relação clientelista político-partidária catalisaram a capacidade governativa da gestão Temer, sustentando-se na manutenção de uma grande parceria intra-burocrática:

> Por sua vez, não basta num sistema democrático que você tenha o governo, instituído formalmente, e a governança, que é a administração adequada e competente. Você precisa ter governabilidade. E para ter governabilidade no sistema democrático, você precisa ter apoio do Congresso Nacional, você precisa ter apoio daqueles que vão apanhar os atos derivados da governança e vão aprová-los (Brasil, 2017o).

O aspecto antidemocrático dessa estratégia, descrita por Nobre (2022), convergiu com o que Dardot e Laval (2016) denominam como "racionalidade neoliberal" do Estado, marcada pelo fisiologismo político e pela falta de diálogo com a sociedade. Nesse ambiente, o Estado foi submetido a uma ordem concorrencial e gerenciado como um empreendedorismo privado, sobrevalorizando a competição como chave para o progresso humano. Consequentemente, a administração pública foi tomada pelo governo como um processo técnico, corroendo a noção de cidadania em favor da retomada da credibilidade externa através das reformas estruturais.

3.2.2 A "reconstitucionalização" e a "democracia da eficiência" na redefinição do interesse nacional

Durante a cerimônia de posse da interinidade, a transformação qualitativa na agenda do Estado manifestou-se na ênfase em angariar publicamente a confiança dos investidores e do Congresso Nacional para "reconstitucionalizar" o país, evitando referências ao "passado" e à ideia de "crise", apresentando esse processo como um consenso entre a elite política e a econômica (Brasil, 2016a). Ao adotar uma retórica de despolitização do *impeachment*, o novo governo, liderado por um presidente formado em Direito, procurou transformar um evento de profunda contestação política em uma medida técnica de "controle funcional" das instituições (Brasil, 2016a). Dessa forma, o interesse nacional passou a ser redefinido pelo bloco no poder por meio da presidência, com o objetivo de resgatar a previsibilidade institucional e a credibilidade externa.

A "reconstitucionalização do país" funcionou, então, como passo inicial para a ampliar as margens de governabilidade necessárias para a aprovação de reformas estruturantes e implementar o que o presidente denominou "democracia da eficiência". Essa percepção balizou a renovação da matriz de política externa, cujo diagnóstico central identificava a expansão do gasto público e o suposto engessamento institucional pós-1988 como os principais obstáculos à governabilidade e ao

crescimento econômico (Michel [...], 2013). Na visão da agenda promovida pela “Ponte”, o crescimento sistemático das despesas primárias acima do PIB, embora impulsionado por encargos socialmente virtuosos nas áreas de saúde, educação e assistência social, teria comprometido a gestão orçamentária e culminado em uma crise fiscal de proporções “desastrosas” (PMDB, 2015). Em uma análise terminológica, o “futuro” representaria um ambiente de negócios favoráveis ao setor privado, enquanto a “ponte” implicava flexibilização de direitos sociais e redefinição do papel do Estado. Nessa ótica, reformas constitucionais e medidas de austeridade eram condições para estimular investimentos, recuperar o superávit primário e reduzir o desemprego, criando assim as bases para, eventualmente, fortalecer os direitos sociais de forma condicionada.

Em vista disso, a proposta política da “democracia da eficiência” foi uma resposta política e normativa à crise no período Rousseff, contrariando a consolidação dos direitos sociais e redefinindo os parâmetros do investimento público e da responsabilidade fiscal que atenderiam aos interesses da burguesia nacional. Assim, a reconciliação da elite política com o empresariado estabeleceu uma agenda clientelista que combinou a contenção fiscal com o retrocesso dos direitos sociais inscritos na Constituição (Singer, 2018).

No plano institucional, o Programa de Parcerias e Investimento (PPI) e a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei 13.303) foram instrumentos centrais para deslocar o protagonismo à iniciativa privada e aprimorar a governança das empresas públicas. O PPI acelerou concessões e reduziu entraves burocráticos, enquanto a nova lei buscou controlar juridicamente a ingerência política nas estatais – sem, contudo, eliminar inteiramente essa influência. Juntas, essas medidas representaram a tradução prática da diretriz de eficiência do governo, com maior participação privada na provisão de serviços e racionalização administrativa.

O núcleo duro do projeto reformista incluiu o “teto de gastos” como novo regime fiscal. Considerada a “mãe das reformas” pela burguesia nacional, a proposta visava limitar, por vinte anos, o crescimento das despesas primárias da União para restaurar a credibilidade perante o mercado financeiro (FIESP, 2016). A aprovação por ampla maioria na Câmara – com mais de duzentos votos de diferença – e no Senado – 61 votos a 14 no primeiro turno e 53 votos a 16 no segundo – exacerbou o respaldo parlamentar à agenda do Executivo, culminando na rápida promulgação da reforma como Emenda Constitucional nº 95, em dezembro de 2016.

Os indicadores da época já sinalizavam a gravidade da crise, com o resultado primário do Governo Central atingindo um déficit de mais de R$ 161 bilhões, ou 2,5% do PIB nacional, em 2016. Contudo, ao incidir apenas sobre gastos primários como saúde e educação, a emenda não limitou despesas financeiras, garantindo que a economia gerada fosse redirecionada ao pagamento de juros e amortização da dívida pública. Além de instaurar uma dinâmica de cortes compensatórios que reduziu a margem de manobra do Estado para responder a demandas sociais emergentes, o novo regime favoreceu amplamente o setor bancário, ao mesmo tempo que preservou mecanismos de benefício indireto, como renegociações e perdões de dívidas bilionárias de bancos (Itaú e Santander) e empresas privadas (Xavier, 2017; Fernandes, 2019a).

Os dados apresentados na Tabela 1 indicam a desaceleração do crescimento econômico a partir da queda da taxa de investimento, com a reversão do quadro de déficit primário passando a ser o principal motivador do governo na implementação da reforma fiscal, fornecendo as bases empíricas em defesa do teto de gastos.

Tabela 1 – Indicadores macroeconômicos da crise brasileira

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Variação do PIB	4%	1,9%	3%	0,5%	-3,5%	-3,3%	1,3%	1,8%
Resultado primário (R$ bi)	91,8	84,9	72,1	-23,4	-120,5	-161,2	-124,2	-120,2
Formação Bruta de Capital Fixo (FBC)	6,8%	0,8%	5,8%	-4,2%	-13,9%	-12,1%	-2,6%	5,2%
Taxa de investimento	**20,6%**	**20,7%**	**20,9%**	**19,9%**	**17,8%**	**15,5%**	**14,6%**	**15,1%**

Fonte: Elaboração do autor, com dados do Tesouro Nacional.

O limite dos gastos para 2017 havia sido definido com base na inflação do ano anterior, incorporando fatores como o pagamento das “pedaladas fiscais”, o crescimento do déficit do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a elevação da taxa de juros. Nesse sentido, a EC 95 foi o ponto de partida para as transformações da agenda doméstica guiadas pela austeridade econômica que afetaram negativamente o acesso do subproletariado aos serviços públicos e limitou o investimento em políticas de assistência social, o que contribuiu para agravar a desigualdade social no país.

Na esteira do pacto fiscal, a reforma da previdência social era proposta como condição para consolidar o ajuste fiscal, revisando regras de aposentadoria para conter a economia dentro da meta fiscal (Branco, 2017). O governo apresentou a PEC 287/2016 com alteração de oito artigos da Constituição, buscando unificar regras de aposentadoria para trabalhadores urbanos, servidores e rurais. A proposta aumentou o tempo de contribuição dos servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, restringindo o acesso dos aposentados aos benefícios e diminuindo o déficit previdenciário, revisando regras de aposentadoria em razão da expectativa de vida média da população (75,5 anos) e na tendência de redução da população em idade ativa, evitando um "Estado previdenciário" (Martello, 2017a). Entre as mudanças efetivas, estavam a idade mínima de 65 anos tanto para homens como para mulheres; elevação do tempo mínimo de contribuição (por exemplo, de 15 para 25 anos de trabalho para ter aposentadoria parcial) e exigência de até 49 anos de contribuição para receber o benefício integral.

Pelo lado político, o apoio empresarial sobrepassou o parlamentar. A reforma tramitou no Congresso sob forte oposição de representantes dos trabalhadores e de manifestantes pelo país afora, pressionando o governo a ceder pela retirada temporária dos servidores estaduais e municipais do texto original (Dia [...], 2017). Após o *Joesley Day*, o capital político do governo degradou-se, tornando difícil a aprovação de uma das reformas mais impopulares das últimas décadas (Dantas, 2018). Rapidamente, as alterações introduzidas na proposta procuraram preservar aproximadamente 50% da economia inicialmente projetada – mantendo a estimativa de R$ 400 bilhões em dez anos – com o objetivo de sinalizar aos investidores o compromisso do país com o ajuste fiscal (Ribeiro; Matsui, 2017).

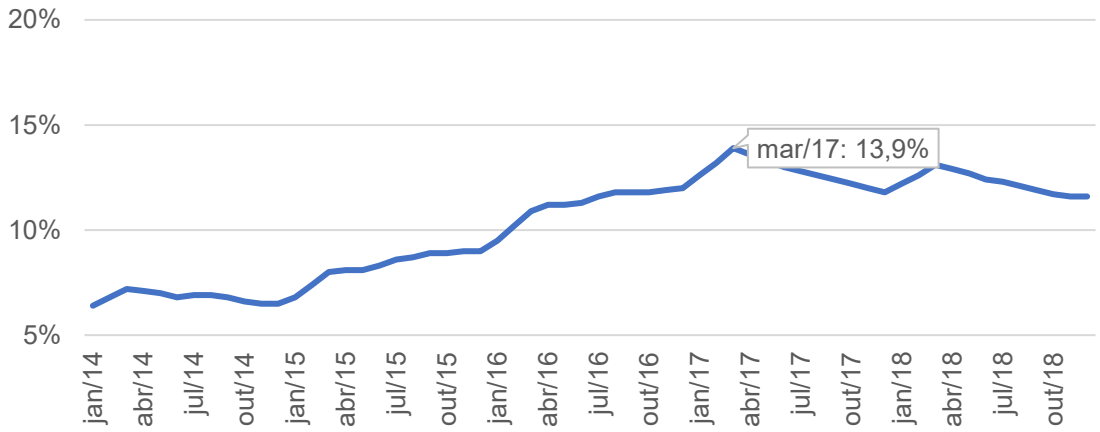
Todavia, a clara expectativa do governo e da burguesia financeira pela aprovação da reforma teve uma reviravolta no ano seguinte. A decretação da intervenção federal em fevereiro de 2018 ativou um impeditivo constitucional incontornável à tramitação de emendas constitucionais, suspendendo justamente a principal reforma exigida pelos agentes econômicos, que exacerbou a tensão entre a racionalidade neoliberal dos ajustes e a dinâmica de governabilidade do Estado (Tomazelli; Araujo, 2018).

O apoio da burguesia nacional não se alterou durante as tramitações, especialmente com a aprovação da reforma trabalhista (Cruz, 2017). Os ajustes na lei trabalhista visaram desburocratizar e flexibilizar a legislação, considerada a principal

responsável pelo aumento do desemprego e pela insegurança jurídica devido ao "excesso de regras", segundo o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia (MDB-RJ) (Maia [...], 2017). A aprovação da Lei 13.429 em março de 2017 flexibilizou o regime de contrato de trabalho temporário, permitindo a terceirização das atividades-fim de empresas privadas e do serviço público. Conhecida como a lei da terceirização, ela alterou a Lei 6.019/1974 ao permitir a terceirização irrestrita, em contraponto ao entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho, para instrumentalizar a eficiência, competitividade e geração de empregos em um contexto de recessão profunda. Isso permitia às empresas extinguir vínculos empregatícios e responsabilidades trabalhistas dos empregadores, que passaram a contratar mão-de-obra para serviços especializados de forma indireta, através de "sub-empresas". Os trabalhadores, por sua vez, dependiam das condições de trabalho oferecidas pela empresa contratante, enquanto eram legalmente vinculados à empresa contratada.

A Lei 13.467, sancionada em julho de 2017 e em vigor a partir de novembro do mesmo ano, revisou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) com objetivo de "modernizar" o regime trabalhista e aumentar a competitividade das empresas, reduzindo o desemprego através da flexibilização da jornada de trabalho e da remuneração. Com efeito, a reforma reduziu o poder da Justiça do Trabalho, permitindo maior discricionariedade do empregador sobre o empregado. Entre outras mudanças, a nova norma alterou os termos de negociação da jornada de trabalho (banco de horas, férias remuneradas, licença-maternidade, etc.), permitiu negociações sobre a insalubridade do ambiente de trabalho e legalizou a jornada de doze horas consecutivas de trabalho para cada trinta e seis horas de repouso.

Gráfico 2 – Aumento do desemprego no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do IBGE.

A reforma trabalhista representou uma inflexão clara na matriz política ao reverter a trajetória de expansão do emprego formal e de valorização real do salário mínimo observada na década anterior, sob os governos petistas (Carvalho, 2018). Em março de 2017, o desemprego atingiu 13,9% da população economicamente ativa – patamar próximo ao contingente populacional da região Sul no mesmo período (14,3%). A medida não foi capaz de reduzir significativamente esse quadro, mantendo o desemprego em níveis historicamente elevados ao longo do século XXI (Barbosa Filho, 2017), à exceção do período da pandemia de coronavírus, em 2020. Nesse sentido, a limitada absorção de mão de obra refletiu a persistência da estagnação econômica, agravada por medidas de ajuste com efeitos insatisfatórios no curto prazo.

Ademais, ao buscar “alternativas ao emprego formal”, a investida na terceirização e no trabalho autônomo visava reaquecer a produção, retomar os níveis de emprego e renda e atrair investimentos (Brasil, 2016b), o que aumentou os níveis de informalidade. Contudo, a reforma deu amparo institucional à precarização do ambiente de trabalho, ampliando as assimetrias entre empregador e empregado, e debilitando os paradigmas de proteção social (Carvalho, 2017; Druck; Dutra; Silva, 2019).

Assim como as reformas estruturais do governo Temer visaram promover uma “reconstitucionalização do país” sob o signo da eficiência administrativa, a perspectiva de “modernizar” as relações de trabalho encontrou um desdobramento direto no campo educacional, particularmente pela reforma do ensino médio. Nesse contexto, a educação passou a ser concebida como instrumento de adequação da força de trabalho às novas exigências do mercado, deslocando o foco da formação crítica para uma ênfase técnico-instrumental.

O Novo Ensino Médio (NEM), ao reorganizar a estrutura curricular, institucionalizou padrões de ensino e de comportamento orientados pela lógica da empregabilidade, restringindo o espaço das humanidades e reforçando uma concepção funcional da escola. Diferente da proposta de reformulação iniciada em 2012 pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), que priorizava uma reforma curricular e de infraestrutura nas escolas para contornar os números de evasão escolar, o projeto de organização educacional se transformou em medida provisória em 2016 e foi promovido às pressas pela gestão Temer, convergindo com as reformas neoliberais e com o avanço do conservadorismo político.

Com influência social do movimento “Escola Sem Partido”, criado em 2004 como reação ao que seus proponentes denominaram “doutrinação ideológica” no ambiente escolar, uma nova visão sobre a reforma ganhou centralidade no debate público a partir da crise política que se intensificou após 2014 (Nicolazzi, 2019). A partir de então, o avanço do antipetismo, aliado à retórica de contenção dos gastos primários em educação, conferiu novo fôlego às suas pautas, que passaram a influenciar projetos de lei em câmaras municipais, assembleias legislativas e no Congresso Nacional (Lima; Maciel, 2018). Embora nem todas as proposições do movimento tenham sido formalmente aprovadas, seus pressupostos normativos como a defesa de uma suposta neutralidade pedagógica e a rejeição ao ensino construtor de crítica social permeiam o ambiente político no qual se consolidou a reformas do ensino médio, contribuindo para um clima de vigilância ideológica e esvaziamento do debate educacional.

A Lei 13.415, sancionada por Temer em 2017, introduziu mudanças estruturais no ensino médio brasileiro, como a flexibilização do currículo, permitindo que até 40% da carga horária fosse definida pelas redes e escolas, enquanto os 60% restantes seriam compostos por conteúdos obrigatórios da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A reforma também estabeleceu a ampliação progressiva da carga horária mínima anual, de 800 para 1.000 horas, com a meta de efetivar o ensino integral no prazo de cinco anos. Apresentadas como medidas de modernização e alinhamento às experiências educacionais de países centrais, essas mudanças foram justificadas pela necessidade de elevar indicadores de desempenho e reduzir a evasão escolar (Brasil, 2018l).

Contudo, ao buscar homogeneizar o currículo e aproximá-lo de padrões internacionais, o governo desconsiderou as profundas desigualdades regionais e socioeconômicas que caracterizam o sistema educacional brasileiro. A visão reducionista da racionalidade neoliberal do governo e as limitações orçamentárias restringiram os investimentos compatíveis com a infraestrutura, a assistência estudantil e uma formação continuada de professores, comprometendo a efetividade da proposta, sobretudo em redes públicas já marcadas pela precariedade (Lima; Maciel, 2018). Além disso, a adesão aos parâmetros e indicadores da OCDE condicionou a implementação do NEM a uma lógica de avaliação externa, reforçada pelo financiamento do Banco Mundial, através de um empréstimo de US$ 250 milhões, que vinculou material didático, capacitação docente e reorganização institucional do

Ministério da Educação a metas de desempenho previamente definidas pela organização (Fornari; Deitos, 2021).

Por fim, em consonância com a agenda do “Escola Sem Partido”, a reforma aprofundou a precarização do processo educativo ao retirar a obrigatoriedade das disciplinas de sociologia e filosofia, reduzindo o espaço para a reflexão crítica, o debate público e a formação cidadã. Esse movimento expressou a convergência entre uma orientação conservadora no plano cultural e a racionalidade neoliberal do Estado, na qual a educação é redefinida prioritariamente como meio de formação de capital humano, subordinando-se às demandas do mercado e enfraquecendo seu papel histórico na redução das desigualdades e na consolidação do regime democrático (Leão, 2018; Nicolazzi, 2019).

Em termos estruturais, o conjunto de reformas foi aprovado por uma relação simbiótica entre o Legislativo e o Executivo. Ao perseguir a agenda neoliberal, a centralidade das “medidas amargas” produziu uma compressão progressiva das políticas redistributivas e ampliou as desigualdades no acesso a serviços públicos, condicionando o crescimento sustentável a variáveis macroeconômicas e à confiança dos agentes privados, consequentemente diluindo a capacidade de controle do Estado. Assim, a “democracia da eficiência” foi a racionalização ideológica da transição de um modelo de expansão social para um modelo de disciplina fiscal institucionalizada, redefinindo o papel do Estado, invertendo a hierarquia de prioridades orçamentárias e o próprio significado de desenvolvimento autônomo.

3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Durante o governo Rousseff, o colapso do pacto de classes que viabilizou a integração petista no bloco no poder teve diferentes causas. A tentativa do Executivo de promover uma “faxina ética” e o avanço da Lava Jato sobre o sistema político geraram atritos insustentáveis com o MDB, implodindo a base aliada e fortalecendo uma oposição congressista de viés clientelista. No plano socioeconômico, a adoção da NME falhou em conciliar os interesses da burguesia industrial com os da burguesia financeira, e o subsequente choque ortodoxo agravou a recessão econômica. Em paralelo, as Jornadas de Junho de 2013 escancararam uma crise de representatividade do governo petista, desdobrando-se rapidamente em uma frente socialmente heterogênea que tinha o enquadramento midiático do combate à corrupção associado à elite política do PT. Como reflexo direto dessa deterioração

interna, a política externa adotou um viés mais técnico frente às pressões da oposição que denunciavam uma “ideologização” da agenda externa do Itamaraty, levando a uma retração da assertividade brasileira nos espaços de interação regional e multilateral.

Nesse cenário de fragilidade institucional e baixa capacidade governativa, o processo de *impeachment* foi decisivo para efetivar a ruptura interna, catalisando a reorganização do grupo no poder. O afastamento da presidente pelas “pedaladas fiscais” surgiu como um escape jurídico que respaldou a urgência do Blocão de articular os interesses da elite política e da burguesia nacional, unificados em torno da agenda “Uma Ponte para o Futuro”. Esse novo arranjo institucional buscou “estancar a sangria” do sistema político-partidário, implementando choques ortodoxos na economia e medidas normativas no Congresso para conter os riscos da Lava Jato associados à elite congressista.

A ascensão de Michel Temer redefiniu, assim, o interesse nacional sustentado em duas diretrizes abrangentes: a “reconstitucionalização do país” e a “democracia da eficiência”. As transformações nesse sentido instauraram uma dinâmica de governabilidade incomum ao atingir um índice histórico de rejeição popular do governo, com apenas 3% de aprovação, convergindo para um ambiente de insulamento burocrático e parlamentar em detrimento da soberania popular, no qual o governo teve êxito na deliberação de um pacote de reformas constitucionais que ofuscavam o bem-estar social e o investimento público.

Amparado por uma relação simbiótica e clientelista com o Congresso Nacional e pelo forte apoio do capital privado, o governo central instituiu o teto de gastos como Emenda Complementar, flexibilizou a lei trabalhista, arrochando os direitos dos trabalhadores, e, através de medidas provisórias, desestimulou o pensamento crítico na educação e desvalorizou a formação dos docentes sob um paradigma mercadológico que reformou as bases do Ensino Médio. Ao comprimir progressivamente as políticas redistributivas, precarizar o mercado de trabalho e subordinar o Estado à iniciativa privada, o ambiente doméstico diluiu sua capacidade de controle e coordenação. Consequentemente, as bases materiais e institucionais, que outrora garantiram bem-estar social e econômico com uma projeção internacional eloquente, foram desmanteladas, estabelecendo mecanismos causais internos que, nos termos de Jaguaribe (1979), contribuição na retração da viabilidade nacional para o alcance da autonomia.

Portanto, as diretrizes domésticas durante o período Temer serviram para articular a inflexão matricial da política externa, reformulando a postura do Brasil conforme os interesses da agenda interna, enfatizando a relevância de variáveis de nível doméstico para explicar o comportamento internacional dos Estados. Seguindo a aplicação metodológica do *process tracing*, a primeira inferência causal recai sobre a intencionalidade dessa mudança, na qual o ponto de partida é a divulgação formal dos interesses do novo bloco no poder no documento “Uma Ponte para o Futuro”, lançado pelo MDB, poucos meses antes do *impeachment* de Dilma Rousseff, em um contexto de agravamento das contestações (horizontais e verticais) sobre a condução do Estado.

Essa avaliação confirma que a inflexão matricial foi um projeto político deliberado pela mudança de bloco no poder, pois a existência de um documento que prevê explicitamente as mudanças torna provável a dedução de intencionalidade, ao mesmo tempo em que enfraquece substancialmente explicações rivais, como a de que a mudança teria sido uma reação não planejada da coalizão alçada ao poder (MDB-PSDB). Ao prever a abertura comercial, a busca por acordos extrarregionais e a necessidade de recuperar a credibilidade externa, o documento vincula de forma causal e intencional a mudança do bloco no poder ao ajuste na orientação internacional.

Além disso, a evidência demonstra que a substituição das diretrizes do governo, através do *impeachment*, foi um objetivo programático para consolidar a contestação horizontal do papel do Brasil no mundo, que já vinha se desenhando desde as eleições de 2014. A partir de então, o novo governo estabeleceu uma subjetividade contábil e financeira que deveria permear as políticas públicas, inclusive a externa, reduzindo-a como apêndice da política econômica neoliberal. Em suma, a análise realizada no capítulo 3 demonstra que as bases da política externa do governo Temer já estavam em gestação antes mesmo da sua posse, confirmando que a agência do novo bloco no poder foi um fator causal necessário dentro do mecanismo de inflexão da matriz de política externa.

4 CREDIBILIDADE E DESIDEOLOGIZAÇÃO: A NOVA POLÍTICA EXTERNA

A reformulação institucional e os interesses partidários conformaram as diretrizes gerais da chamada “Nova Política Externa”, inaugurada a partir do discurso de posse do ministro José Serra, em 18 de maio de 2016. Embora não tenham rompido formalmente com os fundamentos históricos da diplomacia brasileira, as linhas gerais da atuação externa expressaram uma inflexão matricial em seus objetivos, priorizando medidas emergenciais voltadas para retornos econômicos de médio e longo prazo. O ministro Aloysio Nunes corroborou essa transição ao defini-la como uma “diferença de ênfase” voltada a “aterrizar” a política externa na agenda comercial, visando resultados tangíveis para o desenvolvimento nacional (Nunes, 2025).

Consequentemente, o eixo analítico do presente capítulo recai sobre os dispositivos discursivos que legitimaram a intepretação governamental sobre o período: a busca por credibilidade e a “desideologização” das relações exteriores. No plano analítico, a narrativa oficial estruturou-se sob um silogismo político: assume-se que o país teria sofrido uma erosão de sua credibilidade internacional devido à suposta partidarização prévia; logo, a restauração do prestígio externo dependeria de uma conduta pragmática, orientada por um interesse nacional alegadamente suprapartidário.

Nesse cenário, a atuação do Itamaraty e o emprego da diplomacia presidencial foram extensões diretas da agenda doméstica, mobilizadas para mitigar o desgaste político-econômico do país no pós-impeachment mediante a projeção de estabilidade, previsibilidade e compromisso com reformas de orientação neoliberal. Essa simbiose interinstitucional é ilustrada pela incorporação da Apex-Brasil à estrutura do MRE – medida que, segundo o relato ministerial, buscou conferir a “sinergia” necessária para que a diplomacia tradicional e a promoção comercial adotassem o mesmo vetor estratégico, reduzindo gargalos burocráticos (Nunes, 2025).

Em maio de 2016, as onze diretrizes apresentadas pelo ministro José Serra delinearam os eixos estruturantes da Nova Política Externa, conferindo uma coerência programática à transformação matricial:

Quadro 2 – Diretrizes da Nova Política Externa

Diretriz	Área temática	Descrição
1	Desideologização	"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. [...] Essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor."
2	Democracia e direitos humanos	"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 tratado internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência."
3	Meio Ambiente	"O Brasil assumirá a especial responsabilidade que lhe cabe em matéria ambiental [...] a fim de desempenhar papel proativo e pioneiro nas negociações sobre mudança do clima e desenvolvimento sustentável. Lembro que, se fizermos bem a lição de casa, poderemos receber recursos caudalosos de entidades internacionais interessadas em nos ajudar a preservar as florestas e as reservas de água e biodiversidade do planeta, uma vez que o Brasil faz a diferença nessa matéria."
4	Segurança internacional	"Na ONU e em todos os foros globais e regionais a que pertence, o governo brasileiro desenvolverá ação construtiva em favor de soluções pacificas e negociadas para os conflitos internacionais e de uma adequação de suas estruturas às novas realidades e desafios internacionais; ao mesmo tempo em que se empenhará para a superação dos fatores desencadeadores das frequentes crises financeiras e da recente tendência à desaceleração do comércio mundial."
5	Comércio exterior	"O Brasil não mais restringirá sua liberdade e latitude de iniciativa por uma adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país. Não há dúvida de que as negociações multilaterais da OMC são as únicas que poderiam efetivamente corrigir as distorções sistêmicas relevantes, como as que afetam o comércio de produtos agrícolas. Mas essas negociações, infelizmente, não vêm prosperando com a celeridade e a

Diretriz	Área temática	Descrição
		relevância necessárias, e o Brasil, agarrado com exclusividade a elas, manteve-se à margem da multiplicação de acordos bilaterais de livre comércio.”
6	Coordenação interministerial	“[D]aremos início, junto com o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, com a cobertura da CAMEX e em intensa consulta com diferentes setores produtivos, a um acelerado processo de negociações comerciais, para abrir mercados para as nossas exportações e criar empregos para os nossos trabalhadores, utilizando pragmaticamente a vantagem do acesso ao nosso grande mercado interno como instrumento de obtenção de concessões negociadas na base da reciprocidade equilibrada.”
7	Integração regional	“Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com objetivo de fortalece-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança do Pacífico [...].”
8	Parcerias estratégicas tradicionais	“Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão. A troca de ofertas entre o Mercosul e a União Europeia será o ponto de partida para avançar na conclusão de um acordo comercial que promova maior expansão de comércio e de investimentos recíprocos, sem prejuízo aos legítimos interesses de diversos setores produtivos brasileiros.”
9	Parcerias estratégicas emergentes	“Será prioritária a relação com parceiros novos na Ásia, em particular a China, este grande fenômeno econômico do século XXI, e a Índia. [...] Nesse sentido, a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta terra continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira. Essa é a estratégia Sul-Sul correta. [...] Vamos também aproveitar as oportunidades oferecidas pelos foros inter-regionais com outros países em desenvolvimento, como por exemplo os BRICS, para acelerar intercâmbios comerciais, investimentos e compartilhamento de experiências.”

Diretriz	Área temática	Descrição
10	Comércio exterior	“Nas políticas de comércio exterior, o governo terá sempre presente a advertência que vem da boa análise econômica, apoiada em ampla e sólida consulta com os setores produtivos. [...] É preciso investir no aumento constante da competitividade e da produtividade. Daí a ênfase que será dada à redução do custo Brasil, mediante a eliminação das distorções tributárias que encarecem as vendas ao exterior e a ampliação e modernização da infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado, nacional e internacional. [...] [I]nvestir em parceria com o Estado brasileiro nas obras de infraestrutura. Esse esforço será multiplicado, tenho certeza, com sucesso.”
11	Segurança internacional	“[C]olaborando com os ministérios da Justiça, da Defesa e da Fazenda, no que se refere à Receita Federal: a proteção das fronteiras. [...] Em especial nos empenharemos em mobilizar a cooperação com os países vizinhos para uma ação conjunta contra essas práticas criminosas que tanto dano trazem ao nosso povo e à nossa economia.”

Fonte: Elaboração própria, a partir de Serra (2016).

Dentre estas, as diretrizes de desideologização (1), comércio exterior (5 e 10), integração regional (7) e parcerias estratégicas (8 e 9) assinalaram as modificações mais profundas na práxis internacional do Estado brasileiro. Esses eixos enfatizaram a primazia dos resultados econômicos imediatos, a reorientação da integração regional e a instrumentalização das parcerias bilaterais em prol da liberalização econômica. Para tanto, a coordenação interministerial, articulada com a diplomacia presidencial de Temer mostrou-se fundamental, expandindo a influência do bloco no poder a partir da liderança da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), centralizando a pauta econômica de forma complementar à integração da Apex-Brasil ao MRE, de modo a otimizar a captação de demandas do setor privado exportador[22] (Sob o Ministério [...], 2016).

Assim, a política externa tendeu a ser desvinculada de uma concepção de afirmação política global e autônoma, subordinando-se à lógica de recuperação

[22] Por meio do Decreto 8.807 de julho de 2016, a liberalização da economia e a facilitação do comércio se tornaram centrais na busca do governo em ampliar o alcance desses órgãos na política externa, fomentando a atração de investimentos estrangeiros, a simplificação dos processos de exportação e importação e concedendo incentivos aos setores estratégicos com o regime de drawback, o programa Reintegra e a campanha publicitária “Be Brasil”.

econômica pautada por uma identidade diplomática ocidentalizada. A condução dos assuntos internacionais assumiu um caráter mais técnico, respaldado pelo discurso em defesa do pragmatismo que, por sua vez, foi mobilizado como contraponto retórico à suposta “desideologização” dos governos petistas. O ministro Aloysio Nunes, contudo, oferece uma interpretação alternativa ao sugerir que tal orientação representava, em verdade, o resgate do universalismo diplomático – caracterizado por uma postura equidistante das forças hegemônicas, focada na abertura comercial e na salvaguarda dos interesses nacionais, independentemente de alinhamentos político-ideológicos (Nunes, 2025).

Subvertendo a matriz de inserção anterior, o governo Temer privilegiou uma projeção internacional ancorada abertura comercial, na facilitação de investimentos e no adensamento institucional com economias desenvolvidas e organismos multilaterais, notadamente a OCDE. A despeito da retórica universalista do interesse nacional, a transição configurou um realinhamento programático das relações exteriores do Brasil:

> Por determinação do presidente da República, a política externa brasileira foi posta a serviço do desenvolvimento e da recuperação da credibilidade do País, que se encontrava em frangalhos. Foi o que fizemos. Por meio de uma diplomacia guiada pelo interesse nacional, na boa tradição do barão do Rio Branco, as vitórias foram se acumulando para recolocar o Brasil no mapa. Abandonada a diplomacia pirotécnica do passado recente, a política externa refletiu as prioridades nacionais sem se acanhar diante do contexto internacional desafiador (Nunes, 2018a).

A narrativa de recuperação da credibilidade tornou-se recorrente nos discursos oficiais do governo, articulando a agenda de reformas internas à expectativa de atração de investimentos estrangeiros e reinserção do país nas cadeias globais de valor. Contudo, o reposicionamento brasileiro ocorreu em um contexto internacional marcado pela desaceleração das economias emergentes, pela queda dos preços das *commodities* e pela estagnação do multilateralismo comercial, o que reforçou a adoção de diretrizes liberalizantes e de curto prazo, em consonância com o programa econômico expresso no documento Uma Ponte para o Futuro (PMDB, 2015, p. 8).

O presente capítulo investiga como a recomposição da credibilidade externa e a estratégia de desideologização constituíram os vetores centrais da diplomacia brasileira durante o governo Temer. Para tanto, a análise está estruturada a partir das dimensões multilaterais, bilaterais e regionais do Brasil, considerando dois principais

espaços/parcerias em cada recorte analítico, respectivamente: os eixos BRICS e OCDE; as relações com China e Estados Unidos; e, no plano regional, a articulação com a Argentina, as transformações no Mercosul e às repostas à crise na Venezuela.

Argumenta-se, finalmente, que a inflexão matricial empreendida nesses tabuleiros resultou no esvaziamento da estratégia de “autonomia pela diversificação”, haja vista que as prioridades do novo bloco no poder convergiram para a busca de legitimação externa sob condições de acentuada vulnerabilidade política interna. Essa transição, sob a ótica de Nunes (2025), constituiu uma adaptação imperativa aos ditames de uma “democracia da eficiência”, na qual a eficácia mensurável da diplomacia comercial tendeu a se sobrepor à busca doutrinária pela autonomia decisória.

4.1 ESPAÇOS MULTILATERAIS

A participação ativa nos espaços multilaterais permite um incremento nas margens de autonomia dos Estados periféricos, por lhes oferecer maior capacidade de influência sobre os processos decisórios internacionais e o reconhecimento de interesses nacionais na estrutura global de poder. Diante disso, infere-se que o modelo multilateral de cooperação é imprescindível para que os países periféricos articulem seus interesses e contribuam para a construção de uma realidade internacional menos assimétrica, permitindo o estabelecimento de agendas comuns e objetivos compartilhados entre si (Lima, 2005; Milani, 2012).

No âmbito da diplomacia brasileira, essa articulação historicamente enfatizou as relações universais e a multidimensionalidade da identidade brasileira, combinando engajamento em diferentes fóruns e flexibilidade estratégica para lidar com a crescente complexidade das relações globais (Silva, 2015; Pecequilo, 2021). Isso ficou ainda mais claro no pós-Guerra Fria, quando o Brasil atuou de maneira proativa em coalizões e arranjos multilaterais entre países com capacidades e/ou interesses semelhantes, como nas negociações da OMC, na institucionalização do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e na articulação do G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão). Essas iniciativas haviam reforçado as diretrizes da “autonomia pela diversificação”, estratégia que combinava o engajamento ativo em instâncias multilaterais à diversificação de parcerias, projetando o país como uma potência emergente central nas agendas globais e ampliando, consequentemente, seu prestígio e credibilidade internacionais (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Ainda que tais esforços tenham fortalecido as capacidades nacionais e expandido as margens de autonomia do país, o reconhecimento obtido mostrou-se limitado frente às grandes potências. A ambiguidade do status brasileiro, somada à crise doméstica que marcou o governo Rousseff, respaldou uma transformação nos objetivos da política externa brasileira em meio aos espaços multilaterais, deslocando sua participação de uma lógica propositiva e reformista para assumir um compromisso com a ortodoxia econômica e com a previsibilidade institucional (Pinheiro; Lima, 2018; Buarque, 2023).

A opção pela OCDE e o ajuste de perfil no BRICS partiram de uma trajetória de adaptação a pressões sistêmicas e fatores endógenos que tentaram resgatar uma agenda neoliberal parcialmente interrompida pela gestão petista, credenciando novamente o Brasil ao papel de *global trader* confiável frente aos investidores internacionais (Lampreia, 1998). Segundo o relato de Nunes (2025), essa convivência estratégica entre BRICS e OCDE traduzia a própria essência do universalismo diplomático, buscando atuar em diferentes arenas internacionais em estrita consonância com o interesse nacional, prescindindo de vinculações ideológicas automáticas. É nessa lógica de atuação multifacetada que se inscreve a busca por credibilidade nos espaços multilaterais, instrumentalizada pelas oitava, nona e décima diretrizes da NPE. Desse modo, a falta de unanimidade no Itamaraty sobre essa agenda reitera o papel da agenda presidencial na reorientação partidária da política externa (Nunes, 2025), impondo a revisão do papel do Brasil na cena internacional.

4.1.1 O BRICS como espaço funcional

As condições que permitiram ao Brasil utilizar o BRICS como plataforma de autonomia remontam à ascensão de novas potências intermediárias na década de 1970 (Secches; Vadell; Ramos, 2020). Naquele período, incentivos sistêmicos e a agência das elites nacionais convergiram para ampliar a influência desses países em agendas coletivas (Silva; Coutinho, 2025). Esse movimento ganhou novos contornos após a Guerra Fria, quando a hegemonia das instituições ocidentais gerou tensões que as economias emergentes passaram a contestar por vias institucionais. O ponto de inflexão ocorreu com a crise de 2008, quando a articulação entre os membros do grupo ganhou tração, culminando na formalização política do “BRIC” e na busca estratégica por maior poder de veto no FMI (Stuenkel, 2017).

Duas características do BRICS configuraram, desde a sua gênese, condições permissivas para apropriações nacionais distintas: a heterogeneidade de seus membros – que abrange desde democracias liberais a regimes híbridos e potências com distintas vocações geopolíticas – e a sua baixa institucionalização, o que garantiu uma cooperação seletiva, viabilizando a utilização pragmática do fórum pelos Estados-membros (Silva, 2015). Foi justamente essa lógica pragmática que permitiu ao Brasil aproveitar as iniciativas conjuntas de comércio e investimento para mitigar os impactos da crise de 2008, processo que se aprofundou, posteriormente, com o adensamento institucional do grupo por meio da criação do NDB e do ACR.

Ao analisar a política externa do governo, o ex-ministro Aloysio Nunes (2025) enfatiza a centralidade do BRICS a partir de uma perspectiva eminentemente pragmática e focada na utilidade material do bloco. Segundo seu relato, a manutenção de canais diplomáticos ativos – materializada em frequentes visitas ministeriais à Rússia, China e África do Sul – respondia à lógica de um fórum de baixo custo político, mas com capacidade de oferecer mecanismos concretos de financiamento. Sob essa ótica, a atuação brasileira caracterizou-se por uma evidente continuidade institucional, na qual a operacionalização do NDB ascendeu como prioridade consensual, perfeitamente integrada à rotina burocrática do Itamaraty. Diante desse cenário, a análise empírica permite identificar três mecanismo causais subjacentes pelos quais a administração Temer converteu o BRICS em um espaço de poder funcional tanto às diretrizes da NPE quanto às premências do contexto doméstico.

Em primeiro lugar, a presença de Temer nas cúpulas de Goa (2016), Xiamen (2017) e Joanesburgo (2018) foi utilizada para projetar uma narrativa de normalização, focando na estabilidade macroeconômica. Os discursos presidenciais e ministeriais passaram a ligar explicitamente as reformas domésticas ao ambiente favorável para investidores, transformando as cúpulas do BRICS em palanques de promoção da economia brasileira, sobretudo do inédito PPI, mecanismo que buscou atrair capital externo e confiança de investidores dos países-membros (Brasil, 2016i; China, 2017; Brasil, 2018k).

Em segundo lugar, a institucionalização do NDB e do ACR constituiu um vetor decisivo. O banco, criado em 2014 e operacional a partir de 2016 com capital inicial de US$ 100 bilhões (com contribuições de US$ 10 bilhões por fundador), ofereceu ao Brasil financiamentos em condições diferenciadas em comparação com instituições tradicionais (Hooijmaaijers, 2022). Conforme o quadro 3, entre 2016 e 2018 foram

aprovados projetos para energia renovável, infraestrutura, meio ambiente e mobilidade urbana que permitiram ao governo apresentar evidências materiais de confiança dos países emergentes, facilitando a implementação de projetos correlatos às reformas internas.

Quadro 3 – Projetos no Brasil financiados pelo NDB (2016-2018)

Projeto	**Área**	**Valor (US$ mi)**	**Receptor (cofinanciamento em US$ mi)**	**Local(is)**	**Objetivo(s)**
Financing of Renewable Energy Projects and Associated Transmission Project (2016)*	Energia renovável	300	BNDES	Complexo Eólico Araripe III (PE), Complexo Eólico Campo Largo (BA) e Complexo Solar de Pirapora I (MG)	Ampliação da capacidade de produção e transmissão de energia limpa
Pará Sustainable Municipalities Project (2018)	Infraestru-tura	50	Estado do Pará (25) e Banco de Desenvolvimento da América Latina (50)	Municípios ao longo da Rodovia Transamazônica	Desenvolvimento de mobilidade urbana, redes de saneamento básico e comunicação
Environmental Protection Project for Petrobras (2018)	Ambiental	200	Petrobras (177)	Refinaria Gabriel Passos (MG) e Refinaria Duque de Caxias (RJ)	Redução nas emissões de gases poluentes na produção e refinamento de petróleo
Sorocaba Mobility and Urban Development Project (2018)	Infraestru-tura	40	Governo de Sorocaba-SP (10)	Município de Sorocaba (SP)	Reparos nas rodovias e melhorias de mobilidade urbana

*Aprovado em abril, durante a gestão Rousseff.
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do NDB.

Portanto, o NDB funcionou como mecanismo técnico que reduziu a dependência de condicionalidades do FMI e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mas, simultaneamente, ofereceu um instrumento mais focado em concessões técnicas e financeiras do que em mudanças estratégicas de ordem normativa – isto é, um canal de recursos que reforçou a lógica de curto prazo do governo. A manutenção dessa frente técnica era, para Nunes (2025), plenamente compatível com a candidatura do Brasil à OCDE, uma vez que a política externa de Temer recusava a ideia de exclusividade entre espaços de poder que favorecessem a recuperação da credibilidade frente aos investidores internacionais, mas apagou o caráter reformista do BRICS ao associar-se à padronização regulatória das economias ocidentais.

Em terceiro lugar, o formato flexível do BRICS permitiu ao governo Temer instrumentalizar as cúpulas e encontros empresariais para negociar acordos bilaterais e promover investimentos específicos. A ênfase na parceria com a Índia e a consolidação da China como parceria central mostraram como o espaço multilateral foi utilizado como plataforma para o aprofundamento de acordos bilaterais. Entre eles, o "relançamento da parceria estratégica" com a Índia a partir do impulso das negociações de um Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI) com o país indiano – o único desse tipo firmado com um membro do BRICS até então (Brasil, 2016l) – e as concessões no âmbito do PPI, resultando em contratos com empresas chinesas (*State Power Investment*, CNOOC, CPFL) e indianas (*Sterlite*), buscaram atrair investimentos estrangeiros e facilitar o comércio bilateral.

A abordagem de busca por credibilidade para a participação no fórum emergente consistiu em "corrigir as relações Sul-Sul", como definido pelo ministro Serra (2016), destacando o papel dos mecanismos do BRICS na estabilização financeira e no aporte ao desenvolvimento da infraestrutura dos seus membros. Portanto, a adoção de um tom mais técnico em relação aos BRICS deixou de lado a construção discursiva sobre a polaridade do sistema internacional pautada na concepção do Sul Global (Silva; Holleben, 2022), em prol da defesa do grupo como meio de fortalecer as regras do comércio internacional e da manutenção para a abertura comercial e financeira do Brasil face à estagnação das negociações no âmbito da OMC e da desaceleração do comércio mundial (Temer [...], 2018; Brasil, 2018n).

A tabela 2 apresenta como o Brasil experimentou um aumento significativo do superávit com os BRICS, impulsionado principalmente pelo grande fluxo de comércio com a China e pela expansão das exportações de soja, carnes e açúcar para os outros membros.

Tabela 2 – Balança comercial entre o Brasil e os países do BRICS (em US$ bilhões)

Ano	África do Sul	China	Índia	Rússia	Saldo Total	Variação total
2010	0,55	5,16	-0,75	2,24	7,2	-
2011	0,77	11,52	-2,88	1,27	10,6	48%
2012	0,92	6,98	0,53	0,35	8,7	-18%
2013	1,12	8,70	-3,23	0,30	6,8	-22%
2014	0,49	3,26	-1,85	0,81	2,7	-61%
2015	0,71	4,44	-0,67	0,24	4,7	74%
2016	1,06	11,78	0,68	0,28	13,8	192%
2017	1,02	19,93	1,67	0,07	22,6	64%
2018	0,70	28,77	0,04	-1,75	27,7	22%
2019	0,38	27,33	-1,76	-2,10	23,8	-14%
Total	**7,72**	**127,87**	**-8,22**	**1,71**	**129**	**231,25%**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do MDIC.

A variação positiva do saldo comercial brasileiro refletiu os esforços do governo Temer em reduzir as barreiras tarifárias e, principalmente, contornar entraves não-tarifários que afetavam diretamente a imagem do país como fornecedor seguro de *commodities*. Nesse sentido, a resposta brasileira à Operação Carne Fraca[23] constituiu um mecanismo causal central para a recuperação da confiança dos parceiros emergentes. As ações coordenadas pelo Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento (MAPA) como o fortalecimento das inspeções federais em frigoríficos, o envio de missões técnicas aos países do BRICS, a ampliação do rastreamento do rebanho via SISBOV e os investimentos em laboratórios e certificações internacionais permitiram sinalizar a capacidade estatal de correção regulatória e de adequação aos padrões internacionais (Esposito, 2017a). Esse movimento foi particularmente relevante para o mercado chinês, onde a combinação entre a retomada da confiança sanitária e a redução de tarifas de importação resultou em crescimento expressivo das exportações de carnes e do complexo de soja. O desempenho contribuiu para reposicionar o Brasil como o segundo maior exportado mundial de carne (10,83% da participação global), ficando atrás apenas dos EUA (14,07% da participação global).

O caso russo, por sua vez, expôs os limites e as assimetrias do processo de recuperação de credibilidade. Embora a Rússia tenha ampliado momentaneamente

[23] A Operação Carne Fraca, deflagrada pela PF em março de 2017 (com desdobramentos em 2018), investigou um esquema de corrupção envolvendo fiscais do MAPA e grandes conglomerados do setor frigorífico (notadamente JBS e BRF). A investigação apontou a facilitação de fraudes na fiscalização sanitária e adulteração de produtos mediante o pagamento de propinas, cujos valores também abasteciam partidos políticos da base governista (PMDB e PP). O episódio gerou uma crise diplomática e econômica imediata para a gestão de Michel Temer, resultando no embargo temporário da carne brasileira por mercados estratégicos, como a União Europeia, a China e o Chile, além de forçar a reestruturação dos protocolos de governança e inspeção fitossanitária no país.

sua demanda por carne suína brasileira em função dos embargos impostos a fornecedores europeus, foi o único país do BRICS a reduzir drasticamente – em cerca de 84% – as importações de carne brasileira após a Operação Carne Fraca, ao prolongar os embargos sazonais por quase um ano (Diniz, 2018). Ainda assim, a diversificação da pauta exportadora para o mercado russo, evidenciada pelo crescimento expressivo das vendas do setor automotivo, funcionou como estratégia compensatória, mitigando parcialmente as perdas no setor agrícola.

No relacionamento com a Índia, a recuperação da credibilidade ocorreu sobretudo por meio da eliminação de barreiras não-tarifárias específicas, como a retirada da exigência de fumigação com brometo de metila para maçãs brasileiras, o que possibilitou o aumento exponencial das exportações de frutas entre 2017 e 2018 (Brasil, 2017f). A ampliação das exportações de soja após a Cúpula de Goa também reforçou o papel do Brasil como parceiro agrícola relevante. Entretanto, a redução significativa da participação brasileira no mercado indiano de açúcar, decorrente do aumento substancial das tarifas de importação (de 10% para 50% entre 2012 e 2017) demonstra que a estratégia brasileira esteve condicionada às prioridades domesticas dos parceiros e não foi suficiente para neutralizar as práticas protecionistas (CNA, 2017). Ainda assim, o volume absoluto importado pela Índia manteve o país como um dos principais destinos globais do açúcar brasileiro, preservando a relevância do mercado indiano no conjunto da estratégia da NPE.

Por fim, o aprofundamento do intercâmbio com a China consolidou-se como eixo estruturante da utilização do BRICS para fins de recuperação da credibilidade internacional. A expansão contínua das exportações agrícolas, combinada com o aumento dos investimentos chineses em setores estratégicos no Brasil e com a institucionalização do NDB, reforçou a percepção de estabilidade e previsibilidade do ambiente econômico brasileiro. Embora os demais membros do grupo tenham realizado aportes mais modestos, os projetos de cooperação energética com a Rússia e os investimentos indianos e sul-africanos em setores específicos, como o farmacêutico e o de mineração, contribuíram para sustentar a narrativa de reinserção internacional do Brasil como destino seguro para capitais produtivos.

Em conjunto, a ênfase na capacidade de correção institucional, o compromisso com padrões internacionais e a abertura a investimentos demonstraram como o BRICS foi mobilizado pelo governo Temer como plataforma pragmática de recuperação da credibilidade internacional do Brasil pós-*impeachment*, na qual as

reuniões ministeriais e com empresários dos países-membros tiveram grande importância. Conforme corroborado pelo depoimento de Nunes (2025), essa mobilização não representou um afastamento ideológico, mas sim o exercício de um universalismo que via no BRICS um canal de baixo custo político para viabilizar interesses materiais imediatos. Contudo, o ponto central da nossa interpretação é que a mudança de postura foi realizada às custas da atuação crítica em relação às assimetrias do regime financeiro internacional, considerando também as limitações nacionais em termos de capacidade de mudança da dependência estrutural.

4.1.2 A OCDE, do engajamento técnico à opção política

Criada em 1961, a OCDE consolidou-se como fórum central de definição de padrões internacionais de política públicas, orientado pela experiência das economias ocidentais desenvolvidas e fortemente influenciado pela agenda liberal liderada pelos EUA no pós-Segunda Guerra Mundial. Seus mecanismos de avaliação técnica e seus instrumentos normativos – em especial os códigos de liberalização de capitais e operações correntes – funcionam como referências de “boas práticas” voltadas à previsibilidade institucional, à abertura econômica e à atração de investimentos, ainda que reflitam uma concepção específica de desenvolvimento nem sempre compatível com as realidades dos países emergentes.

Desde os anos 1990, o Brasil passou a se aproximar gradualmente da organização por meio de adesões seletivas a comitês, diretrizes e programas de cooperação, aprofundadas nos anos 2000 com o Programa de Engajamento Ampliado e o reconhecimento como parceiro-chave da organização em 2012 (OCDE, 2008; Brasil; 2022). A avaliação do ambiente institucional brasileiro havia sido conduzida pelo Grupo Interministerial de Trabalho (GIT) desde 2005, sob coordenação do Itamaraty, realizando as primeiras avaliações de espaços potencialmente vantajosos para cooperação entre o país e a organização. Do ponto de vista brasileiro, a aproximação poderia contribuir para o “aprimoramento” das políticas públicas domésticas (reiterando a necessidade da “democracia da eficiência”), e, para a organização, o Brasil agregaria experiência e conhecimento oriundos de uma economia emergente de grande escala (Godinho, 2018). Essa busca por eficiência foi materializada institucionalmente através da integração da Apex-Brasil ao MRE, visando criar uma sinergia direta entre a promoção comercial e a estrutura diplomática (Nunes, 2025).

Nos anos 2000, o impulso para o aprofundamento do engajamento partiu majoritariamente da própria OCDE, permitindo ao Brasil uma inserção gradual e seletiva, “pelas bordas”, baseada em convergências técnicas e não em compromissos políticos formais (Sanchez, 2008, p. 17). Essa trajetória, consolidada nos governos petistas, permitiu ao país acessar diagnósticos, padrões técnicos e espaço de coordenação sem obrigações vinculantes, e estruturou a relação que seria intensificada pela agenda de liberalização do governo Temer.

A aproximação do governo Temer com a OCDE também resultou de um conjunto específico de condições domésticas e sistêmicas que redefiniram as prioridades da atuação brasileira em relação ao regime internacional através de uma conformidade normativa com essa instituição. Nessa perspectiva, o “clube dos ricos”[24] foi um dos mecanismos para chancelar reformas domésticas impopulares em compromissos internacionais técnicos, além de uma oportunidade já institucionalizada na realidade brasileira para melhorar o ambiente de negócios e atrair Investimento Direto Estrangeiro (IDE).

A crise fiscal entre 2014 e 2017, associada à instabilidade política e ao colapso da confiança empresarial, expôs limites do modelo desenvolvimentista adotado nos governos petistas. A combinação entre a queda abrupta dos preços das *commodities*, os efeitos sistêmicos da Lava Jato e a retração do investimento público produziu um déficit público de 10,3% do PIB em 2015 e uma redução acumulada de 44,8% nos fluxos de investimento estrangeiro entre 2011 e 2016, intensificando a percepção de risco do país (Barbosa Filho, 2017). Portanto, o cenário de deterioração da credibilidade reconduziu a ação externa brasileira à “normalização” das relações com as economias centrais.

As relações com a OCDE evoluíram consideravelmente em junho de 2015 com a assinatura do Acordo Marco de Cooperação. O entendimento, que se tornaria decreto em 2019, demonstrou a disposição brasileira em seguir as recomendações da organização, servindo como um receituário para viabilizar a agenda de reformas

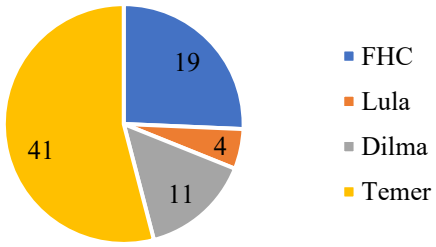
---

[24] A expressão informal "clube dos ricos", frequentemente associada à OCDE, reflete o fato de que a instituição historicamente congregou as economias mais industrializadas e de alta renda do planeta. Fundada em 1961 para suceder a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), a OCDE adota critérios rigorosos de admissão baseados não apenas no alinhamento macroeconômico, mas também na governança democrática e na economia de mercado. Embora o bloco venha expandindo sua composição para incluir economias emergentes nas últimas décadas, seus membros ainda respondem por uma parcela desproporcional do Produto Interno Bruto (PIB) e do comércio global, consolidando o papel da organização como o principal centro de formulação de diretrizes e padrões de políticas públicas do Norte Global.

domésticas. Conforme relatado por Nunes (2025), essa diretriz buscava uma diplomacia mais presente no tratamento de temas econômicos e comerciais, voltada para resultados concretos na atração de capitais. A partir do acordo, foi definido um programa de trabalho interministerial que sistematizou a trajetória do Brasil, visando identificar convergências em áreas críticas como compras públicas, governança de estatais e redução de barreiras fiscais (Brasil, 2015). De modo geral, o Estado deveria adotar uma posição mais distante em relação às empresas estatais, promovendo a flexibilização regulatória para atrair maior fluxo de capital estrangeiro e criar condições de competitividade na indústria brasileira (Libânio; Iasco-Pereira, 2024).

O sucesso na execução desse planejamento definiu as bases para o passo seguinte. Em 30 de maio de 2017, o governo Temer formalizou o pedido de acessão à OCDE, alterando a postura de observador mantida por quase duas décadas. No entanto, essa decisão não foi objeto de desejo unânime no Itamaraty; havia setores que temiam que a participação plena pudesse limitar a gestão autônoma da economia nacional, mas, apesar dessas divergências, a candidatura seguiu como uma orientação direta do presidente Temer, que via nela um pilar para o resgate da credibilidade (Nunes, 2025).

Gráfico 3 – Número de instrumentos da OCDE adotados pelo Brasil



Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados da OCDE.

Entre as normas adotadas durante o governo Temer, destacam-se os compromissos vinculantes como o Código de Liberalização de Operações Correntes Intangíveis (OECD/LEGAL/0001) e o Código de Liberalização de Movimentos de Capitais (OECD/LEGAL/0002). Ademais, foram 31 recomendações, 8 declarações e, com caráter vinculante, 1 acordo e 1 decisão que deram ênfase ao compromisso com reformas na área de governança, tributação e indústria, negócios e empreendedorismo. Com isso, o Brasil entrou em curso de convergência normativa

com países centrais, aceitando a disciplina externa como mecanismo de sinalização de compromisso com a liberalização financeira e a redução da discricionariedade estatal. Para o ministro Aloysio Nunes, esse movimento era parte de uma política externa universalista, defendendo que o Brasil deveria estar presente em todos os fóruns onde seus interesses pudessem ser protegidos (Nunes, 2025).

Parte significativa dos instrumentos adotados foi incorporada imediatamente após sua promulgação, enquanto outros já integravam o ordenamento nacional desde períodos anteriores, evidenciando um processo contínuo de readaptação institucional diante das incertezas conjunturais. Ademais, o fato de muitos desses documentos não contarem com ampla adesão de países não membros reforçou a predisposição do governo brasileiro em acelerar sua convergência aos padrões da organização, consolidando o país como o não membro mais ativo da OCDE, e como o único integrante fundador do BRICS a estruturar, de forma sistemática, uma estratégia efetiva de ingresso (Cozendey, 2017).

Nesse quadro, o engajamento brasileiro traduziu-se em reformas profundas no arcabouço legal e regulatório, inseridas em um esforço deliberado de integração vertical à OCDE. O processo combinou a busca por apoio político dos países membros com a submissão a avalições técnicas por pares, etapa longa e exigente que antecede qualquer convite formal à acessão. Assim, o presidente Michel Temer e o ministro Aloysio Nunes intensificaram a diplomacia bilateral com países centrais da organização, como Portugal, Noruega, Alemanha, Itália e Reino Unido. Posteriormente, em fevereiro de 2018, a aproximação ganhou novo impulso quando o secretário-geral da OCDE, Angel Gurría, afirmou que o Brasil se encontrava na posição mais avançada para iniciar o processo de acessão, em função do histórico de engajamento e da adesão crescente aos instrumentos normativos da organização (Froufe, 2018). Não obstante, essa sinalização positiva contrastou com a preferência manifestada por Alemanha e os EUA pela candidatura argentina (Cué, 2017; Donald [...], 2018), revelando as disputas políticas subjacente ao processo decisório consensual da OCDE.

Durante a visita, Gurría participou do lançamento do *Economic Survey* de 2018, relatório que passou a funcionar como diagnóstico estratégico das reformas empreendidas pelo governo Temer e como roteiro implícito para a consolidação da candidatura brasileira (Brasil, 2018d). O documento exaltou o novo regime fiscal, a reforma trabalhista, as mudanças na educação e o teto de gastos como pilares para

a restauração da credibilidade macroeconômica do Brasil, ao passo que apontou a reforma da previdência como elemento-chave para alinhar o país aos padrões médios da organização.

No plano discursivo, o governo Temer associou a queda dos investimentos privados à expansão das políticas sociais nos governos petistas, reforçando a narrativa de que a liberalização e a disciplina fiscal seriam pré-requisitos para a reinserção competitiva do Brasil na economia global. A adesão anunciada aos códigos constituintes da OCDE reforçou esse movimento, ao vincular constitucionalmente diretrizes que buscavam limitar a reversibilidade das políticas econômicas por administrações futuras. Em consonância com a lógica normativa da OCDE, tais reformas foram apresentadas como condição para a retomada do crescimento, estimado em 1,4% ao ano, e para a recuperação da confiança empresarial aos níveis observados nos anos 2000.

No entanto, o compromisso com a agenda da organização esbarrou na condição de economia emergente do Brasil, que concedia ao país o tratamento especial e diferenciado na OMC, posição defendida pelo Itamaraty para garantir margens de flexibilidade (Nunes, 2018c). Embora a aproximação reforçasse a imagem de responsabilidade, também implicou custos para setores nacionais protegidos (Saad-Filho, 2020). A triangulação dos dados permite visualizar que a estratégia de Temer, embora apresentada como um “selo de confiança” para investidores, foi fruto de uma decisão presidencial pragmática que superou resistências internas para consolidar o Brasil como o parceiro não membro mais ativo da organização.

Em síntese, embora os governos anteriores tenham aumentado a participação brasileira nas discussões multilaterais, a gestão de Temer diluiu essa presença ao priorizar a internalização de reponsabilidades formais com a OCDE como mecanismo de resgate da credibilidade. No entanto, o aprofundamento formal nas relações com a organização desvinculou a política externa brasileira do papel de potência média emergente que vinha sendo elucidado pela participação política junto aos BRICS, em prol de uma adesão ao receituário liberal do Norte Global. Ainda assim, os custos estratégicos dessa conformidade regulatória permaneceram como um ponto de tensão no debate sobre a capacidade de desenvolvimento nacional no longo prazo.

4.2 PARCERIAS ESTRATÉGICAS

As parcerias estratégicas são instrumentos centrais na política externa, fundamentadas pela convergência institucional de interesses. Uma parceria estratégica é construída sobre um legado histórico de cooperação e que atravessa governos específicos ou transformações na conjuntura internacional, sem se dissolver a cada reorientação estratégica (Farias, 2013). Nessa perspectiva, as matrizes políticas funcionam como rearranjos interpretativos e instrumentais de um vínculo previamente institucionalizado, no qual o universalismo seletivo permite conferir densidade política e econômica à relação, produzindo ganhos mútuos. Portanto, as crises e transformações sistêmicas tendem a redefinir as prioridades com relação à parceria estratégica, mas não necessariamente seu núcleo duro.

Assim, o princípio ativo desse tipo de vinculação bilateral torna visível os limites da atuação unilateral de um Estado em determinadas agendas. Ainda que a interdependência econômica, muitas vezes característica dessas relações, possa acentuar assimetrias entre os países, as parcerias estratégicas oferecem canais eficazes para ampliar a capacidade de barganha e, eventualmente, reduzir seu caráter assimétrico. No caso brasileiro, a consolidação de parcerias estratégicas refletiu os valores de universalismo e pragmatismo da diplomacia nacional, voltados à necessidade de diversificar suas relações externas e, consequentemente, escapar das restrições estruturais. Segundo Lessa (1998), esse universalismo seletivo permite a escolha de parceiros preferenciais, aos quais se atribui atenção diplomática privilegiada para conferir densidade política e econômica à relação, produzindo ganhos mútuos concretos.

Embora o termo “parceria estratégica” tenha ganhado relevância após a Guerra Fria, o Brasil historicamente construiu relações importantes com potências extrarregionais através de compromissos estratégicos que visaram o impulso do desenvolvimento nacional e ampliação da sua autonomia política (Mariano, 2015). Tal trajetória inclui as bases da identidade brasileira, desde a independência de Portugal, a influência estadunidense no início do século XX e a ascensão chinesa após o fim da Guerra Fria (Guimarães, 2020). Nesse percurso, os EUA e, mais recentemente, a China tornaram-se referências estruturantes de inserção internacional brasileira. Os EUA aparecerem como parceiro fundamental ao longo do século XX, associando convergências políticas, securitárias e econômicas, sobretudo na construção da

ordem internacional pós-1945 (Moura, 1980). A China, por sua vez, emergiu como parceiro estratégico a partir dos anos 1990, no contexto da transição para uma ordem multipolar, combinando sobretudo complementaridade econômica, cooperação multilateral e convergência discursiva como potências emergentes (Coutinho; Rodriguez, 2024).

Nas últimas décadas, o tensionamento da hegemonia estadunidense pela assertividade chinesa reconfigurou o equilíbrio global de poder, reproduzindo uma noção de dupla centralidade de ambas parcerias estratégicas para a política externa brasileira frente à capacidade decisiva de moldar oportunidades e constrangimentos ao programa de governo brasileiro. É nesse contexto que se insere a política externa do governo Temer, marcada por equidistância pragmática entre Washington e Pequim, pela prioridade da atração de investimentos e pela recomposição de credibilidade internacional. Nesse sentido, as diretrizes da NPE dialogaram diretamente com a noção de que as matrizes políticas operam como rearranjos interpretativos de vínculos previamente consolidados. Entretanto, a ênfase na “desideologização” da política externa a no resgate das “boas tradições do Itamaraty” reforçou uma leitura ocidental das parcerias estratégicas, nas quais EUA e China apareceram como polos complementares de inserção internacional em função das condições restritivas internacionais e do compartilhamento de interesses dos setores domésticos.

A China enquadrou-se nas diretrizes voltadas às parcerias estratégicas emergentes e à cooperação Sul-Sul, sendo tratada explicitamente como “fenômeno econômico do século XXI”. Essa formulação reconhece a densidade econômica alcançada pela relação bilateral desde os anos 2000 e sua relevância para o comércio, os investimentos e a atuação brasileira em fóruns como os BRICS. Ao mesmo tempo, a abordagem de Serra sugere uma tentativa de enquadrar a parceria com Pequim em bases pragmáticas e instrumentais, evitando sua leitura como alternativa sistêmica ou ideológica à relação com o Ocidente. No caso dos EUA, a diretriz de fortalecimento das parcerias estratégicas tradicionais conecta-se a uma visão histórica de convergência política, econômica e institucional, associada à defesa da democracia liberal e à cooperação em segurança internacional. A centralidade atribuída ao comércio exterior, à coordenação interministerial e à ampliação de acordos bilaterais refletiu a percepção dos limites do multilateralismo comercial e a busca por maior flexibilidade negociadora, em linha com a ideia de que as parecerias estratégicas

ampliam a capacidade de barganha do Estado brasileiro diante de constrangimentos sistêmicos.

4.2.1 China: fenômeno econômico do século XXI

A China e o Brasil mantêm relações diplomáticas desde 1974, e em 1993 o Brasil se tornou formalmente a primeira parceria estratégica chinesa, sinalizando o compromisso mútuo das duas potências emergentes em torno de uma complementaridade político-econômica favorável ao desenvolvimento interno e à ampliação da inserção internacional de ambos (Coutinho; Rodriguez, 2024). Desde então, essa relação atravessou diferentes governos e conjunturas globais, demonstrando a importância estratégica da vinculação bilateral, sustentada sobretudo pelo crescente peso da China na ordem internacional, mas também pelo interesse brasileiro em diversificar suas parcerias após o esgotamento do Consenso de Washington.

A cooperação sino-brasileira fortaleceu-se nas coalizões multilaterais e pela complementaridade comercial entre ambos, estimulada pela alta demanda chinesa por *commodities*. O avanço do diálogo levou à criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) e do reconhecimento da China como economia de mercado em 2004, que abriram caminho para a China se tornar o principal parceiro comercial do Brasil em 2009. No espectro político, a centralidade de espaços como o G20 e o BRICS após a crise de 2008 reforçou ainda mais a diplomacia estratégica brasileira em direção às economias emergentes, aproveitando a afirmação da China como liderança importante do Sul Global, o que culminou na assinatura da Parceria Estratégica Global em 2012.

O aumento das capacidades e ambições chinesas contribuiu para uma postura mais assertiva como conhecida como *striving for achievement*, que passou a ser incorporada na política externa de Xi Jinping (CCICED, 2013; Jinping, 2017), ao mesmo tempo que os EUA passaram a adotar uma estratégia mais ideológica e protecionista visando contê-la. O avanço das tensões sino-americanas ocorreu sobretudo na dimensão geoeconômica, com a China liderando projetos de integração física e financeira (AIIB, BRI, Made in China 2025, etc.) e ampliando sua atuação em fóruns globais de comércio e investimento (RCEP, China-CELAC, etc.). Ao longo dessa trajetória, a China transitou de um poder emergente revisionista para uma grande potência que desafia as capacidades hegemônicas dos EUA, sobretudo na

interação das dimensões ideológica e geoeconômica de poder, demonstrando uma transformação do papel chinês de *stakeholder* global.

Com o aprofundamento dos compromissos bilaterais e a centralidade atribuída ao princípio de não-interferência nos assuntos internos, a China adotou uma postura cautelosa diante da instabilidade política brasileira durante o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Após a destituição presidencial, Pequim rapidamente endossou a narrativa de normalização do novo governo brasileiro, tratando a crise política como um episódio superado e reafirmando o interesse em aprofundar a parceria bilateral, independentemente de inflexões ideológicas ou mudanças matriciais (China, 2016). Nesse contexto de continuidade da parceria estratégica, a ampliação do Plano de Ação Global (2015-2021) enfatizou o papel do Conselho Empresarial Brasil-China e consolidou a cooperação econômica e o comércio como eixos centrais da parceria, abrindo espaço para a participação chinesa na recuperação da economia brasileira no governo Temer.

A relação com a China foi reafirmada em resposta ao duplo desafio de recuperar a credibilidade do país e preservar uma relação estratégica com o mercado chinês. O ministro Nunes (2025) relata que essa aproximação foi conduzida a partir de uma lógica de universalismo pragmático, na qual o Brasil buscou ampliar parcerias econômicas sem aderir automaticamente a agendas geopolíticas específicas, como a *Belt and Road Initiative* (BRI). A cordialidade diplomática entre Xi Jinping e Michel Temer evidenciou a boa relação institucional entre os dois países, ainda que a posição brasileira teria sido a de avaliar propostas de forma seletiva, priorizando oportunidades que não envolvessem compromissos estratégicos mais abrangentes.

Nesse período, houve avanços significativos na dimensão econômica: a balança comercial atingiu níveis recordes e os investimentos chineses no Brasil atingiram seu auge em 2017. Duas viagens de Temer à China, somadas a reuniões ministeriais e encontros empresariais, foram centrais para promover o ambiente de negócios brasileiro, buscando no principal parceiro econômico do país um cenário de confiança para a retomada do crescimento e a consolidação da agenda reformista interna.

A primeira viagem presidencial de Temer foi coincidentemente com destino à China, na 11ª Cúpula do G20 em Hangzhou. Nela, o presidente recém-empossado apresentou os interesses imediatos de fortalecer as relações econômicas com os chineses. Enquanto o governo traçava os parâmetros internos para atrair

investimentos, a comitiva de ministros e empresários mostrou-se confiante com a cordialidade de Xi Jinping para apresentar os planos de estabilização do país, destacando a China como seu principal aliado nessa retomada (Brasil, 2016f; 2016g) O compromisso de Temer durante os encontros com os líderes do BRICS e do G20 na visita seguiu o mesmo tom, promovendo a narrativa de uma nova realidade do país com as iniciativas reformistas e o ajuste fiscal (Brasil, 2016k).

No entanto, ao mesmo tempo em que investimentos e fluxos comerciais com a China alcançavam recordes históricos, reacendeu-se no plano doméstico o debate sobre o reconhecimento da China como economia de mercado[25]. A pressão exercida pela indústria brasileira sobre o Itamaraty intensificou tensões diplomáticas (Nicacio, 2016), levando o Ministério a adotar uma postura cautelosa, calibrada pela relevância estratégica da China tanto para as exportações agrícolas quanto para a atração de investimentos. Na esteira dos dilemas, o governo optou por não divulgar uma posição oficial até dezembro de 2018, mantendo em vigor mais de 30 investigações antidumping contra a China, as quais ressaltavam as restrições operacionais associadas ao seu status de economia não plenamente de mercado, especialmente no comércio de bens de consumo e produtos agrícolas (Biasetton; Amaral Júnior, 2022). Tal postura visou atender as demandas da indústria brasileira pelo não reconhecimento, ao mesmo tempo em que sustentava o argumento da equidade no comércio internacional, fundamentado na crítica à ingerência estatal chinesa nos processos de produção e na formação de preços (Sorima Neto, 2017). Ainda assim, a hesitação brasileira refletiu um dilema recorrente às economias emergentes frente à ascensão chinesa: proteger setores domésticos sensíveis sem romper com seu principal parceiro econômico, ligados ao pragmatismo da diplomacia brasileira.

O ano de 2017 representou o ponto de maior aproximação brasileira de Pequim, marcado pela ampliação do comércio e, sobretudo, de viabilização financeira de projetos de longo prazo. Nesse contexto, o II Diálogo Estratégico Global Brasil-China, realizado em junho de 2017, ao reunir o ministro Aloysio Nunes com os ministros chineses de Negócios Estrangeiros e do Comércio, consolidou o

[25] A China tinha até 11 de dezembro de 2016, quinze anos depois de ingressar na organização, para ser automaticamente considerada como economia de mercado, caso atendesse aos critérios de concorrência previstos pelo Protocolo de Adesão da China. Em meio às contestações sobre concorrência desleal, e o fim do prazo, a China iniciou esforços diplomáticos para obter o reconhecimento do *status* pelos seus parceiros comerciais mesmo sem cumprir com os requisitos de concorrência da OMC, já que o entendimento sobre esse *status* pode ser feito livremente entre as partes envolvidas.

alinhamento de agendas governamentais e ampliou o escopo da cooperação econômica (Brasil, 2017a). A iniciativa foi aprofundada em setembro, quando Temer realizou sua segunda visita oficial à China por ocasião da IX Cúpula dos BRICS, em Xiamen (Brasil, 2017h). A viagem, acompanhada por uma expressiva comitiva de empresários e autoridades, foi decisiva para apresentar o novo programa de concessões e privatizações do governo brasileiro, promovido também em evento organizado pela Apex-Brasil em Pequim, sinalizando a disposição do país em integrar capitais estrangeiros ao esforço de recuperação econômica.

Durante a visita, foram assinados 14 instrumentos bilaterais – o maior número já firmado em um único encontro com os chineses até então – abrangendo áreas como energia, infraestrutura, saúde, cultura e facilitação de vistos, além de linhas de crédito e garantias para investidores chineses (Brasil, 2017g). Esse movimento coincidiu com o pico dos investimentos chineses em infraestrutura no Brasil, que chegaram a representar 28% do total dos investimentos no setor, evidenciando o papel central da China como fonte de financiamento e como parceria preferencial em projetos estratégicos (Brasil, 2018p). Do ponto de vista da estrutura produtiva brasileira, a crescente presença de empresas como CPFL, Sinopec, SPIC e CNOOC em licitações nas áreas de extração de petróleo e de geração e transmissão de energia elétrica contribuiu para a modernização e expansão da capacidade instalada, mas também reforçou um padrão de inserção concentrado em fluxos de capitais externos, reduzindo a capacidade produtiva nacional e mantendo assimetrias já observadas na relação econômica bilateral (Coutinho; Rodriguez, 2024).

Em 2018, embora não tenha ocorrido nova visita presidencial, a agenda bilateral manteve-se ativa e relativamente estável, com ênfase crescente na dimensão comercial. O intercâmbio alcançou novo recorde, resultando em superávit de US$ 29,6 bilhões para o Brasil, impulsionado sobretudo pelo aumento da demanda chinesa por soja, em grande medida associada aos efeitos da guerra comercial entre China e os EUA (Rasador; Franke; Sindelar, 2024). Apesar do desempenho positivo, a centralidade da China para o equilíbrio das contas públicas se fez sob a persistência de uma pauta exportadora fortemente concentrada em *commodities* agrícolas. Nesse sentido, dois episódios causaram tensões pontuais na relação bilateral: em junho, a China aplicou medidas *antidumping* sobre o frango brasileiro e, em agosto, instituiu salvaguardas contra a importação de açúcar, ambas contestadas pelo Brasil (Brasil, 2018i).

As restrições tarifárias resultaram em quedas estimadas de cerca de US$ 600 milhões nas exportações de frango e de US$ 100 milhões nas de açúcar, gerando preocupação no governo brasileiro, que buscava encerrar a gestão com resultados favoráveis na ampliação do acesso a mercados emergentes. Ao acionar a OMC nos dois casos, o Brasil reafirmou sua preferência por soluções multilaterais e seu compromisso com regras internacionais, evitando a escalada de disputas bilaterais diretas. Apesar das fricções, não houve prejuízos significativos ao entendimento político-diplomático com Pequim.

A condução dos contenciosos preservou os canais de diálogo e demonstrou aos agentes econômicos a existência de um ambiente institucional previsível e funcional, no qual divergências comerciais poderiam ser administradas sem comprometer a parceria estratégica (Nunes, 2018b). Esse pragmatismo se refletiu na continuidade das iniciativas de promoção comercial: em novembro, a Apex liderou uma comitiva brasileira na primeira edição da Feira Internacional de Importação e Exportação da China, com foco em alimentos, agricultura, equipamentos médicos e comércio de serviços (Vilela; Romildo, 2018). A participação brasileira no evento indicou o esforço governamental de diversificar, ainda que de forma incipiente, a presença nacional no mercado chinês, ao mesmo tempo em que consolidava a China como eixo central da política externa brasileira, orientada pela “correção das relações Sul-Sul”, conferindo um tom mais técnico do diálogo estratégico.

De modo geral, a parceria sino-brasileira ocupou posição central na estratégia do governo Temer de recuperar a credibilidade internacional do Brasil, na qual a China ofereceu respaldo econômico e reconhecimento diplomático em uma conjuntura internacional restritiva. A relação, apesar de aprofundar dependências comerciais e limites estruturais já existentes, intensificou-se via COSBAN, canal institucional previamente consolidado entre os países e fundamental para recompor a confiança de investidores, ampliar margens de ação internacional e sustentar a agenda doméstica de recuperação econômica (Nunes, 2025).

O diálogo político de alto nível, pautado pela cordialidade entre os líderes e pela convergência no âmbito do BRICS, contribuiu para assegurar previsibilidade à parceria. Mesmo diante de tensões pontuais, o governo adotou uma postura cautelosa e pragmática, visando compatibilizar a defesa da elite econômica nacional com o vínculo estratégico de Pequim. Portanto, o diálogo fluído com a China confirmou o papel da parceria estratégica como vetor de credibilidade internacional e canal

privilegiado na obtenção de ganhos econômicos, como preconizado pelas diretrizes da NPE.

4.2.2 Estados Unidos: limites do realinhamento ideológico

Os vínculos com os EUA são um eixo estrutural e de longa duração da política externa brasileira, cujas origens remontam à Doutrina Monroe (1823) e à consolidação da primazia global estadunidense no final do século XIX. Desde então, a relação bilateral combinou assimetria de poder com as afinidades geopolíticas, oscilando entre uma postura de alinhamento pragmático e distanciamento cauteloso (Hirst, 2009). O caráter estratégico da parceria com os EUA esteve associado, desde a diplomacia americanista do Barão do Rio Branco (1902-1912), a uma estratégia deliberada de ampliação da autonomia brasileira (Silva, 2023). Ainda que contestada por setores internos, essa orientação identificou em Washington um contrapeso à influência europeia em declínio e uma potência capaz de oferecer respaldo político, econômico e militar em um contexto marcado pela rivalidade regional e pela definição das fronteiras nacionais.

Na primeira metade do século XX, o Brasil consolidou-se como um dos pilares do sistema interamericano, contexto no qual articulou sua aproximação com os EUA ao projeto de desenvolvimento da indústria nacional (Moura, 1980). As diretrizes da Política da Boa Vizinhança e a aliança militar na Segunda Guerra Mundial fortaleceram essa convergência, ao mesmo tempo em que reforçaram a identidade ocidental brasileira na atuação conjunta na construção da ordem liberal do pós-1945 (Guimarães, 2020). A relação bilateral também adquiriu densidade econômica, evoluindo de um padrão primário-exportador para uma pauta mais diversificada de comércio e investimentos, com os EUA mantendo-se, até o final dos anos 2000, como principal destino das exportações brasileiras (Hirst, 2009).

No pós-Guerra Fria, a crise financeira de 2008 e a ascensão da China como polo econômico estratégico na América Latina alteraram o equilíbrio internacional de poder e abriram novas possibilidades de inserção para o Brasil. A maior projeção chinesa, combinada ao fortalecimento de fóruns multilaterais, incentivou uma diplomacia brasileira mais próxima dos emergentes e relativizou a centralidade dos EUA, ao mesmo tempo em que gerou tensões, especialmente após o episódio de espionagem da NSA em 2013. Esse cenário de transição sistêmica e de disputas crescentes entre EUA e China constituiu o pano de fundo da política externa no

governo Temer. As crises domésticas e a busca por recomposição de credibilidade internacional reduziram o espaço para estratégias de maior autonomia, reinterpretando o eixo estadunidense à luz da fragmentação da ordem liberal e do endurecimento da política externa protecionista de Donald Trump, marcada pelo questionamento do multilateralismo e pela intensificação do confronto estratégico com a China (Noland, 2018; Cepik, 2019).

A parceria com Washington gerou grandes expectativas na gestão de Serra à frente do Itamaraty no contexto de reajustes das diretrizes da NPE. Durante seu exercício, o ministro havia enfatizado esse vínculo como um realinhamento identitário e um instrumento para impulsionar a liberalização comercial e o ingresso do Brasil na OCDE. Conforme a oitava diretriz, a centralidade atribuída aos EUA esteve associada sobretudo à obtenção de resultados de curto prazo, especialmente na remoção de barreiras não tarifárias e na ampliação da cooperação securitária. Tal orientação correspondeu aos preceitos liberais do governo e à tradição do PSDB em política externa, marcada pela defesa do alinhamento seletivo com os EUA. Nesse sentido, projetou-se a expectativa de uma "parceria renovada" (Brasil, 2016d), ancorada também na suposição de continuidade da política externa estadunidense sob uma eventual vitória de Hillary Clinton, o que poderia facilitar a recomposição do diálogo bilateral após as tensões acumuladas nos governos petistas.

A postura americanista, contudo, não se traduziu em um realinhamento substantivo em grande medida pela agenda protecionista e de defesa nacional implementada por Trump, mantendo-se sobretudo como uma crítica aos rumos considerados "ideologizados" da Cooperação Sul-Sul. Na metade de 2016, o ministro José Serra chegou a afirmar que uma eventual vitória de Trump seria um "pesadelo" para o mundo – postura incomum à tradição diplomática brasileira e que causou certo desconforto na Casa Branca (Cantanhêde, 2016; Cavalcanti; Queiroz; Rothenburg, 2016). Após a vitória do candidato republicano, no entanto, o governo Temer rapidamente ajustou seu discurso, buscando preservar o histórico de entendimento bilateral e retomar a interlocução com a nova administração, sobretudo em agendas multilaterais (Temer, 2016). Para não perder o eixo de oportunidades econômicas vindas da Casa Branca, a entrevista com Nunes (2025) indica que essa adaptação discursiva foi acompanhada por uma estratégia pragmática de manutenção do diálogo institucional, mas sem expectativas de um relacionamento amistoso quanto foi com Pequim, ou mesmo de ganhos estruturais imediatos na relação bilateral.

Durante a presidência interina de Temer, a Casa Branca manteve certa distância em relação ao Brasil. Não houve encontros diretos nem pronunciamentos públicos entre os chefes de Estado, e as manifestações mais significativas partiram de setores empresariais estadunidenses, preocupados com a instabilidade política brasileira e demandando a implementação de ajustes fiscais (Trevisan, 2016a). Paralelamente, a imprensa dos EUA manteve críticas contundentes ao processo de *impeachment* e à legitimidade do novo governo, sobretudo diante do envolvimento de Temer em denúncias de corrupção (‘Guardian’ [...], 2016).

Ainda que o Itamaraty tenha conduzido a aproximação com um discurso pragmático e otimista, concebendo a relação com Washington como estratégica para a recuperação da credibilidade internacional e a atração de investimentos, a diplomacia brasileira mostrou-se pouco propositiva e restrita a iniciativas pontuais, que acabaram por reforçar a assimetria bilateral, tornando evidente o mal-estar das relações institucionais. Segundo o relato de Nunes (2025), a prioridade passou a recair menos sobre iniciativas políticas de alto perfil e mais sobre a interlocução com atores econômicos e empresariais estadunidenses, considerados fundamentais para sustentar a narrativa de estabilidade e confiança na economia brasileira. Além disso, o apoio oficial dos EUA à entrada da Argentina na OCDE – mesmo diante do avanço técnico do Brasil no processo de acessão e do respaldo explícito do secretário-geral da organização à candidatura brasileira – contribuiu para restringir as expectativas da diplomacia brasileira (Faus, 2017; Chade, 2018).

O primeiro encontro entre Temer e Trump, ocorrido apenas em julho de 2017 à margem do G20 em Hamburgo, foi breve e protocolar, refletindo a falta de sintonia entre os governos e evidenciando a prioridade brasileira em manter ativa, no curto prazo, a agenda econômica e empresarial (Passagem [...], 2017). A postura de ambos se repetiu no segundo contato presidencial, durante a 72ª Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2017, quando tampouco houve reunião bilateral formal, apenas a participação de Temer e uma comitiva de ministros em um jantar com líderes latino-americanos. A visita à Nova Iorque teve como foco central a sinalização de estabilidade e previsibilidade aos investidores, em contraste com o cenário político doméstico conturbado. Nesse sentido, a interlocução com investidores e representantes do setor privado norte-americano tornou-se um elemento central da diplomacia presidencial brasileira, substituindo, em grande medida, a expectativa de avanços políticos substantivos com a Casa Branca (Nunes, 2025).

O encontro, promovido pelo *Financial Times*, com empresários e investidores norte-americanos constituiu o principal resultado dessa agenda, consolidando o esforço de promoção da política de reformas econômica no Brasil (Brasil, 2016i; 2017j). Portanto, nas duas visitas de Temer aos EUA, em 2017, o contato com o presidente Trump não exacerbou uma reaproximação institucional concreta, e o governo brasileiro debruçou-se sobre o diálogo com a comunidade empresarial americana em eventos secundários, revelando uma reconfiguração técnica da diplomacia bilateral.

Com efeito, a estratégia brasileira em relação aos EUA buscou, em primeiro lugar, aproveitar as potencialidades de investimento norte-americano – retomando um contexto anterior à conjuntura da crise brasileira que retraiu o estoque de investimentos dos EUA no Brasil, apesar de continuarem sendo o seu principal sócio – e também na ampliação comercial, onde os EUA apareciam como importante destino de manufaturas brasileiras, gozando de relativa diversificação da pauta exportadora. Em setembro de 2016, dois marcos relevantes haviam ilustrado esse esforço: a conclusão do acordo para exportação de carne in natura brasileira e a abertura de um contencioso na OMC contra os subsídios americanos à produção de aço (Chagas, 2016a; 2016b)

Apesar da intenção dos políticos democratas de estabelecer um “novo padrão de parceria” com o Brasil, removendo entraves ideológicos ao incremento do intercâmbio bilateral (Villela, 2016), a postura unilateral dos EUA dificultou o avanço desse diálogo. Ao sinalizar a continuidade de medidas protecionistas, restringindo importações e instaurando investigações sobre os preços das exportações brasileiras com base na Lei de Expansão Comercial dos EUA, a Casa Branca manteve obstáculos relevantes à cooperação aprofundada (Chade, 2016). Em resposta, o Brasil contestou tais decisões no âmbito da OMC e, diante da reconfiguração dos fluxos do comércio global, o tema repercutiu na XI Cúpula do G20, culminando na criação do Fórum Global sobre Excesso de Capacidade de Aço (GFSEC), que passou a ser concebido como um espaço multilateral para enfrentar práticas desleais no comércio e mitigar os efeitos de medidas unilaterais dos EUA no setor (2016h; 2016n).

No entanto, em um cenário oposto ao da facilitação do comércio internacional, a gestão Trump manteve, ao longo de 2017, as investigações iniciadas anteriormente e aprofundou o endurecimento tarifário sobre as importações siderúrgicas. A estratégia priorizou a expansão da produção doméstica e o estímulo à infraestrutura

nacional, em detrimento do enfrentamento cooperativo do aumento da capacidade chinesa (Moreira, 2017; Pooler, 2017). Concluídas as investigações que classificaram as importações de aço como uma ameaça à segurança nacional dos EUA, e no contexto de escalada da guerra comercial com a China, a Casa Branca anunciou, em março de 2018, a imposição de tarifas de 25% sobre o aço e 10% sobre o alumínio (Trump, 2018).

Inicialmente, o Brasil foi isento dessas tarifas, mas teve suas exportações submetidas a um regime de cotas, o que lhe garantiu apenas uma margem limitada de negociação para eventuais acordos comerciais (EFE, 2018b). Diante da imprevisibilidade da política comercial estadunidense, o governo brasileiro buscou articular os interesses das empresas nacionais potencialmente mais afetadas pela perda de competitividade e pelo risco de restrição de acesso ao mercado dos EUA, com destaque para a Usiminas e a CSN, principais exportadoras de aço do país (Gomes; Lis; Gazzoni, 2018). Com o fracasso das negociações bilaterais para a manutenção da isenção, as restrições às exportações brasileiras de aço e alumínio passaram a vigorar em junho de 2018. Ainda assim, apesar da limitada capacidade de barganha do Brasil, em menos de dois meses a administração Trump suspendeu a sobretaxa sobre as importações brasileiras, em resposta à pressão de empresas norte-americanas dependentes de maiores volumes de aço semiacabado provenientes do Brasil (Trump [...], 2018).

Em segundo lugar, a centralidade atribuída à agenda comercial nas relações institucionais foi decisiva para a retomada das negociações sobre o uso do Centro de Lançamentos de Alcântara (CLA), interrompidas após a rejeição do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) firmado com Washington em 2001. De acordo com o ministro Nunes (2025), a reabertura do diálogo sobre Alcântara foi concebida sobretudo sob uma lógica pragmática de exploração econômica do ativo espacial brasileiro, diante das limitações nacionais para desenvolver de forma autônoma tecnologias competitivas de lançamento. A partir de 2016, sob uma lógica predominantemente fiscal e de concessão, o governo passou a tratar o CLA como um ativo passível de exploração econômica.

Nesse contexto, a reaproximação com os EUA teve como objetivo viabilizar juridicamente o uso comercial da base, condicionando-o ao compromisso brasileiro de proteção da propriedade intelectual das tecnologias norte-americanas embarcadas em veículos lançadores estrangeiros. Em 2017, o governo revisou a proposta do

acordo elaborada em 2011 e avançou nas negociações de um novo instrumento jurídico, que culminou, em abril de 2018, na assinatura de um novo Acordo-Quadro de cooperação espacial, o qual restringiu a fiscalização e operacionalização brasileiras sobre o CLA (Brasil negociará [...], 2018). Esse acordo também acelerou o processo de formulação de um novo AST, posteriormente firmado pela administração seguinte, consolidando a reabertura da base à atuação estrangeira sob salvaguardas dos EUA (Vilela, 2021). Ao condicionar a exploração comercial da base à proteção da propriedade intelectual e a mecanismo de fiscalização estabelecidos em conjunto com os EUA, o novo instrumento jurídico reduziu a margem de manobra operacional e de supervisão técnica inteiramente nacional, criando um nexo legal que favoreceu a entrada de atores privados e estrangeiros sob o controle normativo conforme os interesses dos fornecedores tecnológicos.

Em terceiro lugar, a condução unilateral da Casa Branca nas agendas regionais buscou mobilizar o respaldo brasileiro para o isolamento da Venezuela. Nesse sentido, a prioridade atribuída à derrubada do regime de Nicolás Maduro encontrou alguma convergência inicial com o Brasil, sobretudo porque as críticas públicas do governo venezuelano ao *impeachment* de Dilma Rousseff contribuíram para aproximar Brasília das inciativas estadunidenses de pressão diplomática (Silva Júnior, 2016; Trevisan, 2016b). Ainda assim, apesar da retórica convergente em relação à crise do país vizinho, as reuniões entre chanceleres e os encontros com o vice-presidente dos EUA não resultaram em avanços bilaterais substantivos nem em ações coordenadas nas frentes migratória, humanitária ou de promoção da democracia.

Paralelamente, o governo estadunidense adotou uma postura progressivamente mais agressiva, instando países da região a implementar “medidas rigorosas” contra o governo Maduro e chegando a aventar a possibilidade de uma intervenção militar para interromper a continuidade do regime bolivariano (Pramuk, 2017). O endurecimento, expresso tanto na ampliação das sanções econômicas quanto nas ameaças militares, evidenciou o viés unilateral da política externa de Trump, pouco comprometida com a construção de um diálogo regional consistente para a restauração democrática ou para a proteção dos direitos humanos da população venezuelana (Camilleri, 2018).

Embora o Brasil tenha convergido com os EUA na suspensão venezuelana da Organização dos Estados Americanos (OEA), não endossou as ameaças veladas de intervenção nem o aprofundamento indiscriminado das sanções econômicas. A

diplomacia brasileira optou por uma abordagem mais cautelosa e flexível, priorizando o fortalecimento da cooperação migratória com a Colômbia e a participação nas reuniões do Grupo de Lima para debater a crise política, nas quais votou contra a denúncia de crime humanitário do governo Maduro e abordou a preocupação com os refugiados (Senra, 2017; Campos, 2018).

A revalorização do eixo estadunidense na NPE não se traduziu na conformação de uma “parceria renovada”. Apesar das expectativas iniciais de alinhamento e da centralidade retórica atribuída a Washington como vetor para a recuperação de credibilidade internacional, a relação bilateral permaneceu marcada por frustração, baixa institucionalização e resultados pontuais. As evidências provenientes de Nunes (2025) reforçam essa interpretação, ao indicar que a atuação brasileira foi predominantemente adaptativa, orientada pela preservação de canais de diálogo e pela busca de oportunidades econômicas específicas, sem a formulação de uma agenda estratégica capaz de redefinir o padrão da relação bilateral. Nesse contexto, a imprevisibilidade da gestão Trump, longe de catalisar uma reaproximação estratégica, reforçou os limites do alinhamento seletivo e evidenciou que o eixo estadunidense na política externa brasileira funcionou como ajuste conjuntural ao invés de um projeto consistente de reposicionamento internacional.

4.3 ENTORNO REGIONAL

O entorno regional constitui o espaço geoestratégico imediato para a construção de margens de autonomia, fundamentado na percepção de interesses compartilhados e na necessidade de mitigar assimetrias de poder globais e inter-regionais (Jaguaribe, 1969; Puig, 1980). Historicamente, essa busca oscilou entre o paradigma desenvolvimentista – que via na integração um motor de fortalecimento nacional e resistência à hegemonia de Washington (Castro, 1972) – e a inflexão neoliberal do final do século XX. O advento do Congresso de Washington nos anos 1980 fragilizou as bases da soberania estatal ao promover uma inserção global pautada na liberalização, reconfigurando a integração regional sob uma perspectiva de convergência normativa com os padrões hegemônicos. A despeito das oscilações, a integração sul-americana permanece como referencial precípuo para minimizar vulnerabilidades nacionais e projetar capacidades frente a interesses extrarregionais, desde as lutas por independência até os ciclos políticos contemporâneos (Vigevani; Ramanzini Jr, 2010; Albuquerque Silva, 2019).

As relações com os vizinhos sul-americanos e a dinâmica de integração regional foram significativamente afetadas durante o exercício da NPE. Sob a diretriz de desideologização, o Itamaraty operou uma transição do regionalismo pós-liberal – pautado na autonomia anti-hegemônica – para um modelo de baixo perfil político, balizado por parâmetros neoliberais e pela abertura competitiva priorizados pelo governo. Esse processo teve como eixo central a convergência estratégica com a Argentina de Mauricio Macri como elaborado pela sétima diretriz da NPE, o que permitiu a flexibilização institucional do Mercosul e a aceleração de negociações comerciais com a UE, a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e a Aliança do Pacífico, conforme a quinta e oitava diretrizes, sobre comércio exterior e parcerias tradicionais, respectivamente.

Simultaneamente, a retórica da desideologização justificou o esvaziamento da Unasul em favor de coalizões *ad hoc*, como Grupo de Lima, voltadas ao isolamento diplomático da Venezuela. Conforme a segunda diretriz da NPE, ao utilizar a defesa da democracia e dos direitos humanos como instrumento de pressão, o Brasil renunciou ao seu tradicional papel de mediador regional para adotar uma postura intransigente, alinhada à ordem liberal internacional. Esse processo culminou na securitização da questão migratória, conforme a décima primeira diretriz da NPE, ao enquadrar a crise humanitária venezuelana como um desafio de segurança nacional e proteção de fronteiras. Em última análise, essa inflexão revelou a retração da vontade política das elites nacionais em sustentar a América do Sul como um polo autônomo através de um projeto de integração solidário, preferindo um realinhamento subordinado aos centros de poder tradicionais (Mallmann, 2024).

4.3.1 Consenso Macri-Temer como motor da reorientação do Mercosul

As relações com a Argentina constituem o eixo de poder mais relevante entre as parcerias estratégicas do âmbito regional. Desde 1823, os países oscilaram entre esforços de cooperação e momentos de antagonismo diplomático, convergindo, após a redemocratização, para uma dinâmica de interdependência que favoreceu as bases da “cultura de amizade e integração” entre ambos, culminando com a formação do Mercosul em 1991 (Candeas, 2005). Na virada para o século XXI, o Brasil encontrou na Argentina um sócio prioritário, alicerçado em uma profunda convergência político-econômica que respaldou avanços institucionais do Mercosul e da Unasul, entre outras iniciativas bilaterais associadas ao ciclo político da chamada Onda Rosa. Esse

arranjo, no entanto, começou a apresentar sinais de desgaste ao longo da década de 2010, à medida que se acumulavam tensões domésticas (corrupção institucional, polarização política, crise econômica, etc.) e limitações estruturais do modelo neodesenvolvimentista.

Nesse contexto, a ascensão de Michel Temer e Mauricio Macri (2015-2019) impulsionou a parceria estratégica sob um novo concerto ideológico na região[26], fundamental para redefinir a agenda do Mercosul conforme sua "vocação original" dos anos 1990: defesa da democracia liberal e do livre-comércio (Temer, 2017). O efeito imediato dessa guinada foi a flexibilização institucional do Mercosul, uma das prioridades de José Serra, com o enfraquecimento da Tarifa Externa Comum para facilitar acordos com países de fora do bloco (Cantanhêde, 2016). A orientação do governo consistia em "dinamizar o Mercosul", recolocando no centro da agenda do bloco os temas econômicos e comerciais que haviam sido considerados essenciais à sua criação, especialmente a facilitação do comércio intrabloco e a remoção de entraves ao livre-comércio entre os membros (Nunes, 2025). Assim, as prioridades do bloco passaram a ser, simultaneamente, o descongelamento das negociações do acordo Mercosul-UE e a integração comercial com os países da Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru) (Serra, 2016).

A Argentina foi o primeiro país a reconhecer a legitimidade do governo interino de Michel Temer, visando a rápida estabilização da parceria estratégica (Niebieskikwiat, 2016). Em resposta, o ministro Serra fez sua primeira viagem como chanceler para Buenos Aires, restabelecendo a sintonia entre as agendas nacionais. Um marco dessa visita foi a substituição do Mecanismo de Coordenação Política Brasil-Argentina (MICBA), de forte marca dos governos progressistas, pelo Mecanismo de Integração e Coordenação (MCP) (Milani, 2015).

Posteriormente, a consolidação do diálogo deu-se em dois momentos chave: a visita de Temer a Buenos Aires em outubro de 2016 e a retribuição de Macri em fevereiro 2017 (Temer, 2017). O primeiro encontro resgatou o simbolismo da Ata de Amizade de 1986, focando na facilitação comercial para retomar o impulso original da cooperação bilateral anteriores a formação do Mercosul. Já o segundo encontro, em

---

[26] O fenômeno frequentemente denominado "Onda Azul" consolidou um novo consenso regional a partir de 2013, capitaneado por governos de direita e centro-direita, como os de Horácio Cartes (Paraguai), Sebastian Piñera (Chile) e Pedro Kuczynski (Peru), além de Temer (Brasil) e Macri (Argentina).

2017, formalizou o apoio argentino à recuperação da credibilidade brasileira por meio de memorandos em áreas como diplomacia digital e integração fronteiriça. Na ocasião, o Plano de Ação Conjunta firmado buscou alavancar a facilitação do comércio bilateral, reduzindo barreiras tarifárias e equilibrando o déficit comercial argentino, especialmente no setor automotivo.

A convergência entre Temer e Macri também teve impacto direto na agenda econômica do Mercosul. De acordo com Nunes (2025), o presidente argentino demonstrou forte emprenho em apoiar a remoção de exceções à TEC e em impulsionar o acordo Mercosul-UE, considerado um dos principais projetos estratégicos do governo brasileiro naquele momento. Essa convergência liberal entre Buenos Aires e Brasília facilitou a construção de consensos internos no bloco e reforçou o alinhamento de expectativas quanto à abertura comercial e à inserção internacional do Mercosul.

Diante das incertezas com as denúncias de corrupção contra Michel Temer, a diplomacia argentina intensificou sua estratégia de “volver al mundo”, suavizando críticas a organismos financeiros internacionais e restabelecendo relações com o FMI em meio à presidência do G20, consolidando a Argentina como o principal interlocutor liberal da região no cenário global (Cué, 2016; Obarrio, 2017). Nesse ínterim, a presidência rotativa da argentina no Mercosul liderou as tratativas de aproximação com a Aliança do Pacífico e a retomada das negociações com a UE, que, com a anuência de Temer, permitiu o alinhamento de expectativas entre os dois governos para a presidência brasileira durante o ciclo de julho a dezembro de 2017 (Dinatale, 2016).

Em 2018, a agenda Brasil-Argentina manteve sua capilaridade institucional após a II Reunião do MCP. O encontro monitorou o Plano de Ação de 2017, reafirmando a parceria em áreas estratégicas como integração física, segurança e, notadamente, o setor nuclear. Neste último, seminários bilaterais e a Declaração de Montevidéu consolidaram o uso pacífico da energia e a cooperação técnica entre os reatores RA-10 (argentino) e RMB (brasileiro) (Brasil, 2018o). A atuação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) permaneceu como o principal lastro de confiança mútua no plano internacional, blindando a parceria técnica das instabilidades políticas que fustigavam ambos os governos. No campo comercial, embora o fluxo global tivesse estagnado, a assinatura de um Memorando de Entendimento em agosto de 2018 buscou incrementar a

cooperação técnica através da convergência regulatória do setor automotivo, contribuindo para a redução de barreiras não tarifárias (Vilela, 2018).

O adensamento da cooperação Brasil-Argentina transbordou para a agenda regional, sendo o motor das transformações qualitativas do Mercosul. Sem a recomposição da confiança política entre ambos, a reativação dos canais técnicos e a convergência de diagnósticos entre Temer e Macri, dificilmente teria sido possível produzir consenso regional em torno da agenda de liberalização. Com o propósito de retomar a vocação original do bloco como uma zona de livre comércio, os sócios priorizaram o impulso de acordos bilaterais e a suspensão da Venezuela – concretizada em reunião extraordinária dos líderes em dezembro de 2016, sob a justificativa técnica do descumprimento de prazos de internalização normativa e, politicamente, pela ruptura da ordem democrática, conforme o Protocolo de Ushuaia (Mello, 2017).

À época, os países fundadores exerceram uma presidência coletiva no bloco para isolar Caracas e remover entraves ideológicos no bloco (Cristaldo, 2016). Sem diálogo com os venezuelanos, o consenso liberal resgatou diretrizes do regionalismo aberto, viabilizando a abertura de frentes de negociação com a Aliança do Pacífico e o EFTA – este último servindo como um passo inicial da liberalização de quase todo o universo tarifário industrial e agrícola em relação aos países europeus.

A capacidade de articulação negociadora do governo brasileiro foi testada com a abertura das negociações de acordos de livre-comércio com Canadá, Coreia do Sul e Singapura, sinalizando disposição em expandir o intercâmbio assimétrico do Mercosul com economias desenvolvidas. Esses movimentos reforçaram a confiança do governo Temer em retomar, de forma mais assertiva, a renegociação do acordo com a UE, percebido como um ativo estratégico para recompor a credibilidade internacional do país e fortalecer sua imagem junto ao empresariado doméstico. As negociações birregionais remontam ao Acordo-Quadro de Madri, de 1995, inserido no contexto de liberalização comercial e redemocratização sul-americana que marcou a criação do Mercosul. Embora a convergência em torno de valores democráticos tenha facilitado o diálogo político, as tratativas esbarraram em assimetrias estruturais persistentes, especialmente a proteção agrícola europeia e os regimes tarifários do Mercosul. Nos anos 2000, o aumento dos investimentos europeus na região e a incorporação de temas regulatórios – como meio ambiente, trabalho e normas técnicas – reativaram as negociações, sem, contudo, superar os impasses nos setores

agrícola e automotivo. O bloqueio das negociações multilaterais na OMC e a intensificação do protecionismo nos EUA revalorizaram, então, a via birregional como alternativa para dinamizar o comércio internacional (EFE, 2018).

Nesse contexto, a inflexão liberal dos governos do Mercosul reduziu resistências políticas internas e ampliou a margem para concessões anteriormente consideradas inviáveis. Para a UE, o avanço das negociações permitia ancorar sua influência econômica na América do Sul; para o Mercosul, funcionava como um choque de competitividade compatível com a agenda de flexibilização do bloco. Para o Brasil, em particular, a UE mantinha relevância como principal fonte de investimentos estrangeiros diretos: entre 2010 e 2018, a maioria dos países com maior estoque de investimentos no país era europeia (Apex-Brasil, 2023). Paralelemente, a UE consolidava-se como mercado-chave para o comércio do Mercosul, em um cenário de queda do intercâmbio intrazona e aprofundamento da desindustrialização brasileira, o que reposicionou os interesses do agronegócio no centro da estratégia negociadora.

A recessão do comércio internacional e as incertezas derivadas da disputa sino-americana reforçaram a convergência política entre Brasil e Argentina em favor da aceleração do acordo. Entre 2016 e 2018, intensificaram-se as trocas de ofertas, com foco em destravar a dimensão comercial através de concessões reciprocas, cotas de importação e longos períodos de desgravação tarifária. Esse impulso foi acompanhado por rodadas decisivas de negociação e por uma agenda diplomática ativa junto a países europeus, além da reafirmação da Parceria Estratégica Brasil-UE. O caráter formal e urgente dos encontros elevou o peso estratégico do acordo para o governo brasileiro, que, internamente, contou com o apoio da bancada ruralista após medidas de alívio fiscal ao setor agrícola (Martello, 2017b).

A lógica negociadora passou a vincular a abertura europeia às exportações agrícolas à ampliação do acesso europeu ao mercado do Mercosul, sobretudo em setores industriais sensíveis (Maduro, 2020). O governo Temer avançou de forma significativa na dimensão técnica e regulatória do tratado, atendendo a demandas europeias por maior flexibilidade nas regras de origem e pela liberalização gradual do setor automotivo. O prazo de desgravação desse setor foi reduzido, alcançando até 15 anos para 91% do universo tarifário. No mesmo sentido, a assinatura do Protocolo de Compras Governamentais do Mercosul, em 2017, buscou sinalizar compromisso

com maior abertura e transparência, ainda que seu alcance inicial tenha sido limitado pela exclusão de entes subnacionais e empresas estatais.

Contudo, a conclusão do acordo permaneceu condicionada à dinâmica política europeia. A resistência à ampliação das cotas para produtos agrícolas e a crescente sensibilidade ambiental, intensificada após a eleição de Jair Bolsonaro, arrefeceram o ímpeto europeu. Países como a França passaram a cobrar garantias mais robustas quanto ao cumprimento das cláusulas ambientais, enfraquecendo os esforços do governo Temer de utilizar a cooperação ambiental como instrumento de credibilidade internacional. Ainda assim, a instrumentalização dessa agenda pelo Itamaraty buscou preservar a imagem do Brasil como parceiro confiável e criar condições políticas para a liberalização econômica.

O avanço do acordo foi apresentado pelo Brasil como resultado direto da estratégia adotada durante o governo Temer, funcionando como sinal diplomático de compromisso com a flexibilização do Mercosul. Os ganhos obtidos com as cotas de açúcar, carne e etanol atenderam aos interesses imediatos do agronegócio, enquanto o bloco sul-americano aceitou maior exposição de setores industriais sensíveis, notadamente o automotivo (Verdélio, 2019). Por outro lado, a aceleração das negociações, que já duravam duas décadas, e o volume de concessões evidenciaram a vulnerabilidade da indústria brasileira à concorrência europeia, reforçando um padrão de inserção internacional baseado na assimetria das relações econômicas.

Integrada a essa mesma estratégia de inserção global e operando como uma frente simultânea de negociação, a aproximação do Mercosul com os países da Aliança do Pacífico configurou-se como um movimento complementar às negociações com a UE, seguindo o diagnóstico de que era necessário corrigir o modelo de integração do bloco para acompanhar as transformações estruturais no comércio global (Caleiro, 2018). Para o Brasil, a retomada do diálogo com os países do pacífico tornou-se estratégico diante da perda contínua de espaço nas exportações regionais desde 2011. No período de uma década após a crise financeira global, a economia brasileira apresentou deterioração relativa de sua competitividade industrial, enquanto a Aliança do Pacífico ampliou sua inserção nas cadeias globais de valor através da celebração de acordos de livre-comércio extrarregionais e da diversificação de sua oferta exportadora, sobretudo para a região da Ásia-Pacífico, integrando os esforços do Mercosul em direção a Canadá, Singapura e Coreia do Sul (CNI, 2018).

Em meio aos exitosos acordos de livre-comércio com países desenvolvidos e a piora da situação na Venezuela, o consenso entre os membros do Mercosul sobre a aproximação com o bloco do Pacífico ficou cada vez mais latente. O descompasso ficou evidente na recomposição da pauta comercial brasileira: as importações de produtos básicos caíram 33%, ao passo que as de semimanufaturados e manufaturados cresceram 45% e 37,8%, respectivamente. Nas exportações, houve retração de 1,9% nos manufaturados, contrastando com a expansão de 12,5% dos produtos básicos e de 26,1% dos semimanufaturados, reproduzindo um padrão que refletiu na percepção de que a integração regional precisava ser reorientada para mitigar a sobreposição de estruturas industriais semelhantes e promover maior articulação produtiva entre os blocos (Exportações [...], 2018).

Embora inicialmente vista como um projeto concorrente ao Mercosul e potencialmente limitador do protagonismo regional brasileiro, a Aliança do Pacífico passou a ser gradualmente incorporada ao cálculo estratégico do Brasil ainda no final do governo Rousseff (Olmos, 2016). A proposta brasileira de um Plano de Ação para o diálogo entre os blocos, apresentada na reunião do Grupo Mercado Comum (GMC) em abril de 2015, sinalizou essa mudança ao estruturar uma agenda institucional baseada na atualização dos Acordos de Complementação Econômica já existentes com Chile (ACE-35), Colômbia (ACE-72), México (ACE-53) e Peru (ACE-58). Assim, o movimento pavimentou o caminho para que, no governo Temer, a aproximação com a Aliança do Pacífico fosse integrada à estratégia mais ampla de flexibilização do Mercosul e de reposicionamento do Brasil no comércio regional e global.

A escalada de incertezas do sistema multilateral, marcadas pela imprevisibilidade de Trump após retirar os EUA do Acordo de Associação Transpacífico (TPP) e pela renegociação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), estimulou tanto o Mercosul quanto a Aliança do Pacífico a buscar, com rapidez, pautas bilaterais e birregionais que compensassem a perda de previsibilidade global. Nesse quadro, a aproximação entre os blocos foi apresentada como uma resposta pragmática para fortalecer cadeias produtivas intrarregionais e acompanhar os vetores de liberalização que vinham sendo adotados na Europa e na Ásia (Yanakiew, 2017).

O processo de aproximação ganhou contornos institucionais a partir da primeira reunião entre chanceleres, em abril de 2017, com a assinatura de um roteiro técnico (*roadmap*) voltado à facilitação de comércio, promoção de investimentos, integração

produtiva e cooperação regulatória (Brasil, 2017a). A iniciativa representou um avanço porque deslocou a agenda da mera retórica política para medidas concretas de harmonização normativa – um reconhecimento explicito do papel técnico da Aliança do Pacífico e das estruturas institucionais mais sólidas do Mercosul para operacionalizar a convergência.

Em novembro de 2017, o Brasil levou à CVI Reunião do GMC um pacote de propostas para eliminar barreiras não-tarifárias e criar condições de concorrência mais liberal entre empresas na região (Mercosul, 2017). A diplomacia brasileira, alinhada aos interesses da indústria e do agronegócio, passou a operar em duas frentes: negociações multilaterais com o bloco e aproximação bilateral com cada país da Aliança do Pacífico, visando acelerar resultados tangíveis diante de choque externos – por exemplo, as sobretaxas dos EUA ao aço a ao alumínio (Molina, 2017).

Empiricamente, o impulso traduziu-se em acordos: ACFIs, acordos sobre compras públicas e de serviços, e a ampliação do escopo de ACEs preexistentes (Chile, Colômbia, México e Peru). O Chile, com o ACE-35 desde 1996, funcionou como núcleo catalisador – sua relação jurídica consolidada com o Mercosul serviu de referência e caminho mais rápido para avanços regulatórios, como facilitação de investimentos e compras governamentais. O momento simbólico de Puerto Vallarta, em julho de 2018, e o crescimento do comércio bilateral com os países do Pacífico (cerca de US$ 25 bilhões, um aumento de 21,4% em um ano) atestaram a capacidade de produzir resultados de curto prazo (Brasil, 2018j).

Apesar dos progressos técnicos e diplomáticos, os limites foram claros e estruturais. Os ganhos institucionais e instrumentais foram importantes para materializar um roteiro técnico, ampliar acordos bilaterais e produzir resultados comerciais mensuráveis. Contudo, esses avanços ficaram aquém de uma transformação estrutural, pois abriram oportunidades para exportações e investimentos sem uma integração produtiva com correção das fragilidades industriais brasileiras.

As transformações observadas no Mercosul durante o governo Temer não podem ser compreendidas sem o papel central desempenhado pela relação Brasil-Argentina, que funcionou simultaneamente como eixo de estabilidade política interna e como motor de reorientação liberal do bloco. A convergência entre Temer e Macri permitiu recompor a confiança bilateral em um momento de redefinição das prioridades brasileiras, criando as condições políticas mínimas para uma agenda

consensual na região. A articulação foi decisiva para deslocar o Mercosul de um projeto marcado pela autonomia política e pela solidariedade regional para uma lógica orientada pela liberalização comercial, pela flexibilização institucional e pela busca de credibilidade externa junto a parceiros extrarregionais. Embora tenha produzido ganhos instrumentais e resgatado uma relativa coesão dentro do bloco, a estratégia de flexibilização aprofundou assimetrias produtivas e reduziu o espaço para políticas regionais de desenvolvimento, consolidando uma transformação do Mercosul mais adaptativa à conjuntura do que propositiva.

4.3.2 Desideologização diplomática e reconfiguração do regionalismo na crise venezuelana

A Venezuela firmou uma parceria estratégica com o Brasil em 2005, durante o fenômeno da Onda Rosa, mas o diálogo político ficou tensionado a partir das pressões internas contrárias à diplomacia "ideologizada" das gestões petistas e das críticas de Maduro sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff. A postura tradicional do PSDB, contrário à participação venezuelana no Mercosul, marcou a interrupção do diálogo político entre Brasília e Caracas e inaugurou uma estratégia diplomática de contenção do chamado "eixo "bolivariano" (Bolívia, Cuba e Venezuela) (Senra, 2016).

Nesse contexto, a chegada de Michel Temer ao poder coincidiu com uma reorientação mais ampla da política externa brasileira diante da crise democrática e humanitária na Venezuela. A gestão Temer adotou uma postura intransigente em relação ao governo de Nicolás Maduro, relativizando o diálogo político direto com o país vizinho e priorizando a atuação em fóruns multilaterais alternativos.

Em vez de recorrer à Unasul como espaço de mediação internacional ou privilegiar a diplomacia bilateral, o governo brasileiro passou a atuar, em conjunto com outros governos contrários ao regime bolivariano, na OEA – historicamente contestada pela Venezuela – e, posteriormente, no Grupo de Lima. Essa escolha evidenciou a preferência por mecanismos hemisféricos tradicionais e pela coordenação com governos liberais da região, em detrimento dos arranjos sul-americanos de caráter progressista. Segundo Nunes (2025), a estratégia brasileira buscou deliberadamente "levar o tema da Venezuela ao contexto de uma organização internacional", particularmente à OEA, como forma de enquadrar a crise institucional venezuelana no âmbito da Carta Democrática Interamericana e evitar pressões por soluções unilaterais ou intervenções diretas.

A mudança da estratégia se tornou ainda mais clara em 2017, quando o Brasil, em consonância com a Argentina de Mauricio Macri, defendeu a suspensão total da Venezuela do Mercosul sob a justificativa de “ruptura da ordem democrática”, com base no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático (1998). Diferentemente da suspensão anterior, imposta em 2016 por razões técnicas relacionadas ao não cumprimento das obrigações de adesão, essa segunda sanção teve caráter explicitamente político, configurando uma resposta coordenada dos governos da “Onda Azul” diante do estado de emergência decretado pelo regime de Maduro.

Apesar do esfriamento das relações bilaterais e do alinhamento com governos liberais, o Brasil evitou apoiar intervenções diretas na política interna ou no território venezuelano. A diplomacia brasileira reiterou constantemente o princípio da soberania e da não intervenção, defendendo que a crise deveria ser resolvida por meio do diálogo entre governo e oposição (Ministro [...], 2018). Na condução de Nunes (2025), mesmo diante das divergências políticas, o Brasil manteve canais diplomáticos de interlocução direta com autoridades venezuelanas, inclusive no nível ministerial, preservando um grau mínimo de diálogo necessário à gestão de temas sensíveis da agenda bilateral. O ex-chanceler reafirmou que a estratégia brasileira buscava evitar “impulsos intervencionistas”, enfatizando que o interesse do Brasil era tratar a crise venezuelana no âmbito de instituições multilaterais e em consonância com os princípios tradicionais da política externa brasileira, como a não intervenção e a solução pacífica de controvérsias (Nunes, 2025).

Ainda assim, o governo Temer desempenhou papel relevante no isolamento político de Maduro, sobretudo a partir da atuação coletiva no âmbito do Grupo de Lima, onde cresceram as acusações de crimes contra a humanidade, fraudes eleitorais e ruptura da ordem democrática (Brasil, 2017e). A criação do grupo esteve diretamente associada à paralisia da Unasul, que sofreu, em razão das divergências ideológicas entre os membros sobre a gestão de crises regionais, um boicote coletivo que escalou, em 2018, para o abandono sistemático de seus principais membros: Brasil, Argentina e Paraguai (membros do Mercosul) e Chile, Colômbia e Peru (membros da Aliança do Pacífico). A Unasul, espaço de protagonismo brasileiro na região e orientada à consolidação da América do Sul como sua zona geopolítica estratégica, ficou particularmente vulnerável às mudanças ideológicas na região e, devido a sua gestão

intergovernamental, acabou fragilizando a capacidade de ação do Brasil (Ramanzini Jr.; Mariano; Gonçalves, 2021).

A última reunião de chefes de Estado da Unasul havia ocorrido em 2014, seguida por um prolongado vácuo de liderança agravado pela crise política interna brasileira e pela morte de Hugo Chávez, desarticulando o núcleo do regionalismo pós-liberal (Mijares; Nolte, 2018). A intensificação da polarização ideológica abriu espaço para o avanço de governos liberais, que passaram a priorizar o regionalismo aberto e a coordenação política em torno do repúdio ao governo venezuelano. Pela primeira vez, o Brasil optou por substituir um espaço institucionalizado de integração autônoma por uma coalizão *ad hoc* voltada à gestão de uma crise específica.

Instituído em agosto de 2017 por iniciativa do Peru, o Grupo de Lima constituiu-se como um fórum de diálogo político entre governos liberal-conservadores com o objetivo de expressar uma posição crítica comum frente à crise democrática venezuelana. Desprovido de institucionalidade própria, o grupo refletiu o esvaziamento da Unasul e a articulação dos países que pressionavam a OEA pela aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI) contra a Venezuela, resultando em uma reconfiguração do regionalismo como instrumento de diferenciação ideológica. A Declaração de Lima foi assinada por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru, com o governo brasileiro participando ativamente das reuniões e comunicados, reafirmando a necessidade de vigilância coletiva em defesa dos valores liberais-democráticos na região (Barros; Gonçalves, 2019).

Nos pronunciamentos iniciais, o grupo defendeu um acordo negociado entre governo e oposição, insistindo na resolução pacífica do conflito político e na preservação formal do princípio da não intervenção. Ao longo de 2017 e de 2018, contudo, a atuação do grupo concentrou-se na emissão recorrente de recomendações, sem diálogo direto com o governo venezuelano, as quais enfatizaram a restauração do parlamento, a libertação de presos políticos e, posteriormente, a realização de novas eleições gerais com ampla participação política (Brasil, 2017i; 2017k; 2017l; 2017m; 2017n; 2018a; 2018b; 2018e; 2018f; 2018g; 2018h).

Apesar da frequência dos documentos, o grupo não coordenou uma agenda clara de mediação da crise, demonstrando a superficialidade da organização, que pode ser elencada por três fatores. Primeiro, o caráter *ad hoc* destitui o grupo de um desenho institucional com secretaria, mandato ou instrumentos normativos, limitando

a emergência de uma liderança diplomática. Em segundo lugar, tanto Brasil quanto Argentina atravessavam crises domésticas profundas, e, portanto, não possuíam capital político interno para exercer liderança, reduzindo a disposição dos governos em arcar com os ônus da crise. Em terceiro lugar, para o Brasil, anteriormente com vontade política de mediar conflitos em prol da estabilidade regional, participou do Grupo de Lima para diluir as responsabilidades, legitimar posições já definidas e compartilhar custos diplomáticos do isolamento de Maduro. Portanto, o espaço concebido pelo Grupo de Lima foi, durante o governo Temer, um espaço de poder com renúncias estratégicas à liderança sobre a mediação da crise venezuelana, coerente com o ciclo político marcado pela fragmentação ideológica.

A radicalização do posicionamento ocorreu de forma mais incisiva após a instauração da Assembleia Nacional Constituinte em 2017 e a antecipação das eleições presidenciais de 2018, amplamente criticadas pela ausência de observadores internacionais independentes e pela exclusão de candidaturas oposicionistas. Com o respaldo da UE e dos EUA, o Grupo de Lima passou a questionar a legitimidade do pleito, consolidando, a partir de agosto de 2018, a percepção de que apenas novas eleições poderiam oferecer uma saída política para a crise (Brasil, 2018l; 2018m). Embora Maduro tenha sido reeleito, o resultado foi amplamente questionado na região, com o governo brasileiro intensificando as críticas ao regime venezuelano, denunciando a ilegitimidade da recondução de Maduro e reconhecendo Juan Guaidó como presidente legítimo da Venezuela (Chaves García, 2020).

Ainda assim, o Brasil não assumiu os custos políticos e diplomáticos de uma liderança regional ativa. A crise doméstica e a perda de credibilidade internacional limitaram qualquer tentativa de protagonismo, reforçando uma atuação marcada mais pelo alinhamento coletivo do que pela iniciativa própria. O impasse também se refletiu na OEA, onde a dificuldade de alcançar consenso sobre sanções e a aplicação da CDI evidenciaram o esvaziamento estratégico da instituição. Embora países como Brasil, Argentina, Canadá, EUA e Peru defendessem medidas mais severas, a resistência de aliados de Maduro impediu a obtenção da maioria qualificada necessária, boicotando o fórum e aprofundando a fragmentação regional (EFE, 2017; Brasil [...], 2018).

Em paralelo, o agravamento da crise venezuelana teve impactos diretos sobre a agenda migratória brasileira. O fluxo de migrantes aumentou significativamente durante o governo Temer, passando de 6 mil para mais de 88 mil venezuelanos

atravessando a fronteira com Roraima em um ano, sendo um dos efeitos imediatos da promulgação da Nova Lei de Migração, em maio de 2017 (Uebel, 2019). A lei, de autoria do ministro Aloysio Nunes, previa uma série de medidas humanitárias para a acolhida dos refugiados venezuelanos, facilitando-lhes o acesso à residência, serviços básicos e ao mercado de trabalho.

No entanto, a crise financeira do estado de Roraima e a falta de assistência e contenção do orçamento público federais dificultaram o acolhimento apropriado dos venezuelanos com base na nova lei. A situação de calamidade pública na região levou à adoção de medidas securitárias e restritivas para controlar a mobilidade fronteiriça, que indicaram um trânsito intenso de comerciantes e chefes de família, levando o governo federal a privilegiar o exercício militar para “conter delitos transfronteiriços” (Vasconcelos; Machado, 2022). A Operação Acolhida, lançada em fevereiro de 2018, privilegiou medidas logísticas emergenciais com forte participação das Forças Armadas no remanejamento dos migrantes para outros estados, que, sem o crivo diplomático do Itamaraty, contribuiu para a lógica militar de securitização e no esvaziamento do diálogo institucional (Uebel, 2019).

Nesse sentido, estiveram presentes as diretrizes de segurança internacional e de integração interministerial, estipuladas pela NPE, deixando a cargo de atos administrativos da Casa Civil da Presidência e do Ministério da Fazenda a gestão direta da crise, fragilizando o âmbito da política externa através da criação de normas unilaterais face à aversão ao diálogo com o governo venezuelano. Mais a fundo, o aumento do fluxo venezuelano em um curto período de tempo foi um complicador adicional ao rombo das contas públicas de Roraima, reforçando a agenda de interiorização com base em uma intervenção federal, tutelada pelo presidente Temer em dezembro de 2018, que viabilizou também o programa especial de recuperação fiscal no estado, em face da ineficiência do poder público (Chaves; Costa, 2018; Martello; Mazui, 2018).

A abordagem pouco propositiva da agenda migratória foi respaldada pelo então vice-presidente dos EUA, Mike Pence, quem visitou o Brasil em junho de 2018, ratificando o apoio financeiro de Washington para o controle conjunto com Brasília sobre a o fluxo migratório dos venezuelanos, enfatizando, em discurso no Itamaraty, o combate ao narcoterrorismo e a defesa de um “mundo livre” ocidental a partir de “ações ainda mais fortes para isolar o regime de Maduro” (Coletiva [...], 2018). Tal manifestação extrapolou o padrão tradicional da relação bilateral – historicamente

marcada por temas como comércio, defesa e energia – e inseriu o tema migratório na agenda estratégica dos EUA para o hemisfério. A visita de Pence a Manaus, um dia depois, para conhecer um abrigo para migrantes venezuelanos, teve forte caráter simbólico e serviu como instrumento de pressão política para alinhar o Brasil à política norte-americana de contenção de fluxos migratórios e de isolamento da Venezuela. Em termos diplomáticos, o episódio sinalizou uma ingerência sutil ao vincular a gestão migratória brasileira à agenda de segurança hemisférica dos EUA, marcando uma mudança qualitativa no tipo de influência estadunidense no entorno regional brasileiro, favorecida pela inércia frente à ingerência externa.

A sustentação da “desideologização” da política externa brasileira na crise venezuelana fragmentou o diálogo propositivo na região, diminuindo o protagonismo brasileiro nos espaços multilaterais. A experiência do Grupo de Lima organizou o regionalismo com base no consenso liberal, fracassando em administrar a heterogeneidade da região e defendendo a democracia como retórica para deslegitimar e reduzir o risco de retorno de governos de esquerda (Ramanzini; Mariano; Gonçalves, 2021). Quando a crise reverberou para o aumento do fluxo de refugiados em Roraima, a agenda migratória brasileira respondeu com práticas securitárias que abriram espaço à influência dos EUA, evidenciando uma escolha deliberada pelo governo em ceder autonomia decisória para a Casa Branca frente à mitigação das capacidades em lidar com os custos da agenda.

4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A análise das diretrizes da NPE sob a administração de Michel Temer demonstra a inflexão matricial na política brasileira que, embora tenha preservado certos espaços de poder, reorientou os objetivos diplomáticos para um alinhamento das relações exteriores à agenda de reformas liberais e à recuperação da credibilidade econômica de curto prazo. É possível identificar, através do *process tracing*, fenômenos causais que demonstram como o governo instrumentalizou fóruns multilaterais e parcerias estratégicas para sinalizar previsibilidade aos mercados, convertendo espaços de afirmação política em plataformas funcionais de atração de investimentos e conformidade normativa.

Nesse âmbito, houve uma transição do Brasil de um papel de liderança regional propositiva e com assertividade revisionista nos espaços multilaterais para uma postura aquiescente – sugerida por Nunes (2025) como cautelosa e pragmática –

pautada na “desideologização” discursiva e pelo alinhamento identitário ao eixo ocidental.

No plano multilateral, a NPE corroborou a lógica de diversificação pragmática que combinou a manutenção do BRICS com o esforço deliberado de acessão à OCDE. Conforme indicado por Nunes (2025), essas agendas não eram percebidas como incompatíveis no interior do processo decisório, sendo a aproximação com a organização entendida como um processo gradual de convergência regulatória. O rastreamento de processos confirma que a permanência no BRICS não se fundamentou prioritariamente em uma continuidade do projeto político de reforma da governança global, mas sim em um cálculo de baixo custo político visando mitigar as restrições conjunturais. A institucionalização do NDB foi o mecanismo causal central dessa estratégia, pois o banco foi uma plataforma técnica capaz de viabilizar recursos para projetos de infraestrutura e logística sem as condicionalidades normativas e as exigências de contrapartidas políticas típicas das instituições financeiras tradicionais.

Assim, o BRICS foi um espaço de suporte material imediato, permitindo ao governo Temer sustentar a narrativa de inserção global sem a centralidade discursiva anteriormente atribuída à identidade de potência média emergente. Simultaneamente, o movimento em direção à OCDE foi o ponto alto da aquiescência normativa da NPE. A busca pelo ingresso no “clube dos ricos” foi um recurso de credibilidade exacerbada da gestão Temer, na qual o Brasil adotou mais de quarenta instrumentos legais para chancelar reformas domésticas impopulares, como o Teto de Gastos e a reforma trabalhista, projetando-se como um *global trader* confiável perante as economias desenvolvidas.

No plano bilateral das parcerias estratégicas, a importância de China e EUA exemplificou a posição periférica do Brasil na conjuntura internacional. Enquanto a China foi consolidada como eixo de sustentação material e de credibilidade da NPE, a tentativa de realinhamento identitário com os EUA encontrou limites estruturais frente à agenda America First de Donald Trump.

A relação com a China teve uma transformação qualitativa sob as diretrizes de “correção das relações Sul-Sul” (Serra, 2016), que permitiu ao Itamaraty isolar divergências políticas em prol de resultados tangíveis, reconduzindo o gigante asiático ao papel de pilar central da estabilização econômica doméstica. Como enfatizado por Nunes (2025), essa condução buscou priorizar oportunidades econômicas concretas,

tratando eventuais divergências políticas como elementos secundários da agenda bilateral.

A noção expressa pelo presidente Temer de que a China é o “fenômeno econômico do século XXI”, buscou depurar a parceria sino-brasileira de seu caráter revisionista – outrora predominante na retórica da Cooperação Sul-Sul – para priorizar uma inserção de natureza marcadamente pragmática. Identifica-se que o mecanismo de sustentação dessa relação foi a conversão do diálogo diplomático em uma plataforma de viabilização do PPI, na qual o reconhecimento imediato da legitimidade do governo pós-*impeachment* por Pequim foi instrumentalizado para projetar segurança jurídica e atrair capitais para setores estratégicos de infraestrutura e energia.

Diferentemente do realinhamento pretendido com os EUA, o pragmatismo sino-brasileiro permitiu ao Brasil manter um superávit comercial e garantir fluxos de financiamento essenciais em um momento de asfixia fiscal interna. Dessa forma, a centralidade chinesa na NPE possibilitou implementar a agenda de reformas liberais sem comprometer a liquidez externa. Contudo, essa inserção adaptativa reafirmou o papel periférico do Brasil na relação de interdependência assimétrica com Pequim, provendo recursos naturais e recebendo investimentos concentrados em infraestrutura e energia, em troca de uma estabilidade conjuntural, evidenciando que a autonomia diplomática foi mitigada em favor de uma integração funcional subordinada às dinâmicas da expansão econômica chinesa na América do Sul.

A relação com os EUA pautou-se pelo resgate das “parcerias estratégicas tradicionais”, buscando uma convergência política, econômica e institucional antes mesmo da eleição de Trump, associada à defesa da democracia liberal e à cooperação em segurança internacional. Sob a retórica da “desideologização”, o Itamaraty identificou em Washington um vetor para a melhoria do ambiente de negócios voltado à conformidade com os padrões ocidentais, ainda que os limites impostos pela agenda *America First* da Casa Branca tenham restringido uma abrangência propositiva da agenda estratégica e de ganhos mútuos.

A agenda bilateral permaneceu ativa em áreas específicas de cooperação, ainda que sem avanços estruturais mais amplos (Nunes, 2025). No plano econômico, um dos marcos dessa relação foi a retomada das negociações sobre o uso comercial do CLA. O governo brasileiro passou a tratar a base como um ativo passível de exploração comercial, o que culminou na assinatura de um novo acordo-quadro de

cooperação espacial em 2018. Contudo, esse instrumento jurídico reduziu a margem de manobra operacional brasileira ao aceitar salvaguardas tecnológicas e mecanismos de fiscalização estabelecidos pelos EUA, favorecendo o controle normativo estrangeiro sobre o ativo nacional. Assim, a busca por ganhos fiscais imediatos acabou por condicionar a supervisão técnica nacional aos interesses dos fornecedores de tecnologia estadunidenses.

No plano regional, a convergência entre Brasília e Washington concentrou-se no isolamento diplomático do regime de Nicolás Maduro, impulsionada pelas críticas venezuelanas ao processo de *impeachment* no Brasil. Embora o Brasil tenha apoiado a suspensão da Venezuela em fóruns como a OEA e o Mercosul, a diplomacia brasileira manteve uma postura cautelosa, recusando-se a endossar as ameaças de intervenção militar ou o aprofundamento de sanções econômicas defendidas pela Casa Branca. Essa cautela também é mencionada pelo ministro Nunes (2025) como parte da tradição diplomática brasileira de evitar soluções militares para crises regionais.

No que concerne as relações do Brasil com o seu entorno regional imediato (América do Sul), a NPE promoveu um retraimento estratégico e uma despolitização deliberada das instâncias de integração, orientando a atuação brasileira para a fragmentação do diálogo sul-americano em favor de um regionalismo de convergência liberal. Através do rastreamento dos processos regionais, percebe-se que a retórica de “desideologização” funcionou como um mecanismo causal para desmantelar o modelo de regionalismo pós-liberal, gerando tensões internas desde a gestão Rousseff que ganharam voz durante o consenso da “Onda Azul”, substituindo a busca por autonomia coletiva por uma agenda de facilitação comercial e flexibilização normativa do Mercosul. Esse movimento visou a aproximação da agenda de liberalização com a Aliança do Pacífico, tratando a integração regional como processo de inserção nacional em cadeias globais de valor e para a legitimação das reformas econômicas domésticas perante investidores internacionais.

A conduta brasileira em relação à crise venezuelana exemplificou a renúncia ao papel histórico de mediador regional e de eixo estabilizador em favor de uma postura de alinhamento ao consenso liberal-conservador. Ao delegar a gestão da crise ao Grupo de Lima, o Brasil optou por diluir custos diplomáticos e compartilhar a responsabilidade pelo isolamento de Maduro, o que resultou em um esvaziamento da capacidade de agenciamento autônomo no continente. Essa transição de papel

refletiu uma preferência por coalizões *ad hoc* que espelhassem a nova identidade política do governo central, ainda que isso implicasse na perda de protagonismo estratégico e na aceitação de uma ordem regional fragmentada, na qual a cooperação política profunda foi preterida pela convergência regulatória superficial.

Ademais, o vácuo deixado pela retração da liderança brasileira permitiu a emergência de ingerências externas sutis, especialmente na crise migratória em Roraima. A vinculação do fluxo migratório à agenda de segurança hemisférica dos EUA, simbolizada pela visita de alto nível do vice-presidente Mike Pence, demonstra como a inércia diplomática no plano regional retraiu a agência propositiva do Brasil. Em última análise, a política regional da NPE caracterizou-se por uma estratégia reativa e de baixos riscos, privilegiando a conformidade com os regimes liberais globais e a flexibilização do processo de integração regional via Unasul e Mercosul.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou descrever, analisar e interpretar a projeção internacional do Brasil durante o governo Temer a partir das transformações ocorridas no ambiente doméstico ainda na presidência da sua antecessora, Dilma Rousseff. O propósito da investigação foi identificar os processos e fatores que concernem à busca por autonomia a partir da autodenominada “Nova Política Externa”. Nesse sentido, a formulação destas considerações finais exige uma síntese dos capítulos que compuseram a tese, articulando o referencial teórico-metodológico com as evidências extraídas da análise empírica.

Em primeiro lugar, evidencia-se que a condição de grande Estado periférico do Brasil submete a política externa a uma dualidade identitária persistente entre o pertencimento geopolítico, cultural e normativo ao Ocidente e as ambições de reforma da sua situação subordinada na periferia internacional, atuação que condiz com o impulso das capacidades materiais e políticas do país. É, portanto, a gestão estratégica dessa dualidade que permite incrementar as margens de manobra do país nos espaços de poder internacionais, comprometendo-se com o Sul Global ao mesmo tempo que articula os interesses em torno do desenvolvimento nacional a partir do diálogo com o Norte Global. Na política externa brasileira, sobretudo nos anos 2000, essa busca traduziu-se na estratégia prática de “autonomia pela diversificação”, caracterizada pela diplomacia multidimensional, pela priorização da Cooperação Sul-Sul, pelo fortalecimento de coalizões de geometria variável e por um revisionismo moderado das anacrônicas instituições de governança global.

Articulado com o conceito formulado pela “escola” sul-americana, essa dinâmica permite qualificar o desfecho de esvaziamento da autonomia. A autonomia pressupõe a existência de uma ordem internacional hierárquica, na qual o Estado periférico mobiliza ativamente suas capacidades internas (viabilidade nacional) e aproveita as brechas sistêmicas (permissibilidade internacional) para reduzir sua dependência estrutural em relação ao centro (agência das elites). A partir das transformações conjunturais no pós-Guerra, a concepção sobre autonomia nacional como objetivo no horizonte da política externa de um grande Estado periférico sofreu alterações na sua práxis, tornando-se mais “líquida” conforme destacado por Actis e Malacalza (2021).

No entanto, a ação externa crítica e reformista das assimetrias internacionais continua relevante na contemporaneidade, sendo ainda mais imperativo o caráter relacional da projeção internacional do Estado. Assim, o alcance da autonomia na política externa pode ser definido como um recorte onde as elites nacionais, gozando de um ambiente doméstico estável, encontram brechas conjunturais para empregar suas capacidades políticas e econômicas em iniciativas que visam superar, ou ao menos mitigar, seu *status quo* dependente. Portanto, a simples busca pela credibilidade nas relações externas secundariza o viés autônomo da projeção externa ao assumir o caráter subordinado e responsivo do país periférico frente às grandes potências e organizações normativas, nas quais estas sobressaem.

O referido esvaziamento da autonomia, gestado no governo Rousseff e consolidado pelo governo Temer, não representou um abandono do acumulado da diplomacia brasileira, mas foi ao encontro do alargamento conceitual da concepção de autonomia. Sob a rubrica de “autonomia pela participação” conforme apontado por Nunes (2025), houve uma busca estritamente técnica por credibilidade, levando à renúncia da agência política crítica e de contestação das assimetrias globais. Conforme a ótica da teoria dos papéis, a inflexão matricial, tomada como mecanismo causal nesse processo, atuou justamente na redefinição cognitiva da concepção nacional (*national role conceptions*) e da performance em busca da autonomia a partir da mudança contestatória do bloco no poder, o qual mitigou a identidade de potência média emergente e reformista – associado à autonomia pela diversificação dos anos Lula – pela atuação como parceiro responsável, previsível e aquiescente em relação às assimetrias estruturais de poder.

Para a operacionalização empírica das transformações em tela, o desenho metodológico da pesquisa fundamentou-se em um estudo de caso do Tipo II, conforme Gerring (2004), caracterizada pela análise intensiva da política externa do governo Temer a partir da seleção de recortes analíticos nos quais a dinâmica causal se torna empiricamente observável. A observação delimitou-se a fenômenos circunscritos ao mesmo horizonte histórico, viabilizando o exame de como arranjos distintos de atores e processos concorreram para a reorientação do papel internacional do Brasil. Sob a égide do método de *process tracing* analiticista, o procedimento interpretativo desdobrou-se em três estágios sequenciais, evidenciando como o mecanismo de inflexão matricial operado no governo Temer articulou as crises herdadas do período Rousseff ao subsequente esvaziamento da autonomia brasileira.

O primeiro estágio do mecanismo causal evidencia a ruptura interna institucional a partir da contestação transversal do governo petista. Esse processo apresentou as condições antecedentes do esgotamento da matriz de inserção externa baseada na autonomia pela diversificação, impulsionado pela instrumentalização político-partidária das crises no governo Rousseff. No plano institucional, as tensões geradas pela “faxina ética” e pelo avanço da Lava Jato implodiram a coalizão com o MDB, fortalecendo uma oposição parlamentar de viés clientelista. No âmbito socioeconômico, a NME falhou em conciliar os interesses da burguesia nacional, e o choque ortodoxo aprofundou a recessão econômica. Em paralelo, as Jornadas de Junho de 2013 canalizaram a crise de representatividade em uma frente heterogênea e amplificada pelo enquadramento midiático dos movimentos anticorrupção. Como reflexo direto do desgaste interno, a política externa retraiu sua assertividade nos espaços regionais e multilaterais, adotando um perfil técnico para blindar-se das acusações de “ideologização” feitas pela oposição. A evidência empírica dessa fase materializou-se com o lançamento do documento “Uma Ponte para o Futuro”, em outubro de 2015, que redesenhou um pacto de poder prevendo diretrizes institucionais para um possível governo a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff, comprovando a intencionalidade do bloco emergente em promover um realinhamento estratégico a partir da ruptura necessária com o governo petista.

No segundo estágio do mecanismo causal, observou-se a reorganização do bloco no poder com o interesse de “estancar a sangria” a partir da relação simbiótica entre o Congresso e o Executivo. A ascensão de Temer redefiniu o interesse nacional sustentado em duas diretrizes abrangentes, a reconstitucionalização do país e a democracia da eficiência, cuja aplicação instaurou uma dinâmica de governabilidade incomum ao atingir um índice histórico de rejeição popular do governo, convergindo para um ambiente de insulamento burocrático e parlamentar em detrimento da soberania popular, no qual o governo teve êxito na deliberação de um pacote de reformas constitucionais que ofuscavam o bem-estar social e o investimento público.

Como consequência direta desse novo arranjo de poder, a política externa deixou de ser concebida como um instrumento de contestação das hierarquias globais e foi subsumida, de forma quase asfixiante, à lógica da sobrevivência fiscal interna, corroborando a premissa teórica de que a matriz de política externa é indissociável da agenda institucional doméstica. Ao impor um regime de austeridade e flexibilizar o tecido de direitos sociais, o governo brasileiro diluiu sua própria capacidade de

formulação estratégica de políticas públicas no longo prazo, resultando em uma inviabilidade nacional deliberada. Nessa linha, a subordinação da agenda diplomática aos imperativos do ajuste fiscal transformou o Itamaraty em um vetor de sinalização positiva para as agências de classificação de risco.

Diante deste cenário, o terceiro estágio do mecanismo causal sustentou a socialização do objeto de estudo, demonstrando que a reorientação promovida pela NPE foi ancorada e justificada publicamente através de dois dispositivos discursivos centrais e interligados: a “desideologização” da diplomacia e a recuperação da credibilidade externa, que consolidaram o esvaziamento da autonomia a partir da agência do bloco no poder. O discurso de posse do ministro José Serra inaugurou as diretrizes que conduziram a esse ajuste, prometendo resgatar as “boas tradições” da política externa brasileira sob o argumento de que a chancelaria havia sido capturada e contaminada por preferências partidárias e afinidades ideológicas do PT. Então, a diplomacia passaria a refletir “os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia”, encerrando, na visão da nova chancelaria, a tolerância com países e blocos de “inclinação bolivariana” ou não alinhados à ortodoxia do livre mercado.

Posteriormente, o ministro Aloysio Nunes, assumindo o Itamaraty em um momento de consolidação dessa agenda, seguiu a narrativa de forma mais pragmática. Em entrevistas e artigos, o chanceler defendeu a adoção de um universalismo diplomático seletivo, caracterizado por uma política que, teoricamente, não se aproximaria demasiadamente e nem se afastaria de nenhuma força hegemônica (Nunes, 2025). Segundo esse raciocínio, o objetivo era “aterrizar” a política externa em resultados econômicos tangíveis, rejeitando alinhamentos automáticos em favor do pragmatismo comercial a partir da relação sinérgica entre a diplomacia institucional e a promoção comercial.

A análise dos atos e discursos da política externa entre 2016 e 2018, no entanto, revela as profundas contradições desse silogismo político. A “desideologização” funcionou como um véu retórico para encobrir um realinhamento ideológico com o eixo normativo do Norte Global, fundamentado no impulso da ortodoxia neoliberal. Dessa forma, a política externa brasileira não se tornou “neutra”, mas simplesmente arrefeceu sua postura crítica às assimetrias de poder global em favor do apreço do bloco no poder pelo diálogo direto com o Norte Global e canais de diálogo estritamente financeiros.

O estágio de socialização pode ser confirmado em três arenas diferentes. No plano multilateral, a NPE corroborou uma lógica de diversificação necessária que combinou a manutenção da participação no BRICS com o esforço deliberado de acessão à OCDE. Conforme indicado por Nunes (2025), essas agendas não eram percebidas como incompatíveis no interior do processo decisório, sendo a aproximação com a organização entendida como um processo gradual de convergência regulatória.

O rastreamento de processos confirma que a permanência no BRICS não se fundamentou prioritariamente em uma continuidade do projeto político de reforma da governança global, mas sim em um cálculo de baixo custo político visando mitigar as restrições conjunturais. A institucionalização do NDB foi central para essa estratégia, pois o banco foi uma plataforma técnica capaz de viabilizar recursos para projetos de infraestrutura e logística sem as condicionalidades normativas e as exigências de contrapartidas políticas típicas das instituições financeiras tradicionais. Assim, o BRICS foi um espaço de suporte material imediato, permitindo ao governo Temer sustentar a narrativa de inserção global sem a centralidade discursiva anteriormente atribuída à identidade de potência média emergente.

Simultaneamente, o movimento em direção à OCDE foi o ponto alto da aquiescência normativa da NPE. A busca pelo ingresso no “clube dos ricos” foi um recurso de credibilidade exacerbado pela gestão Temer, na qual o Brasil adotou mais de quarenta instrumentos legais para chancelar reformas domésticas impopulares, como o Teto de Gastos e a reforma trabalhista, projetando-se como um *global trader* confiável perante as economias desenvolvidas. A expectativa central era de que a adesão conduzisse à estabilização econômica, embora na prática tenha implicado na aceitação de limites à discricionariedade estatal e na intenção de abandonar o tratamento diferenciado como país subdesenvolvido na OMC.

No plano bilateral, a importância de China e EUA exemplificou a posição periférica do Brasil na conjuntura internacional. Enquanto a China foi consolidada como eixo de sustentação material e de credibilidade da NPE, a tentativa de realinhamento identitário com os EUA encontrou limites estruturais frente à agenda *America First* de Donald Trump.

A relação com a China teve uma transformação qualitativa sob as diretrizes de “correção das relações Sul-Sul” (Serra, 2016), que permitiu ao Itamaraty isolar divergências políticas em prol de resultados tangíveis, reconduzindo o gigante asiático

ao papel de pilar central da estabilização econômica doméstica. Conforme enfatizado por Nunes (2025), essa condução buscou priorizar oportunidades econômicas concretas, tratando eventuais divergências políticas como elementos secundários. A noção expressa pelo presidente Temer de que a China é o “fenômeno econômico do século XXI”, buscou depurar a parceria sino-brasileira de seu caráter revisionista para priorizar uma inserção conjuntural e pragmática. Identifica-se que o vetor de sustentação dessa relação foi a conversão do diálogo diplomático em uma plataforma de viabilização do PPI, na qual o reconhecimento imediato da legitimidade do governo pós-*impeachment* por Pequim foi instrumentalizado para projetar segurança jurídica e atrair capitais para setores estratégicos de infraestrutura e energia.

Assim, o pragmatismo sino-brasileiro permitiu ao Brasil manter um superávit comercial e garantir fluxos de financiamento conforme a agenda emedebista. Contudo, essa inserção adaptativa reafirmou o papel periférico do Brasil na relação de interdependência assimétrica com Pequim, provendo recursos naturais e recebendo investimentos concentrados em infraestrutura e energia, evidenciando que a autonomia diplomática foi mitigada em favor de uma integração funcional subordinada às dinâmicas da expansão econômica chinesa na América do Sul.

A relação com os EUA pautou-se pelo resgate das “parcerias estratégicas tradicionais”, buscando uma convergência política, econômica e institucional antes mesmo da eleição de Trump, associada à defesa da democracia liberal e à cooperação em segurança internacional. Sob a retórica da “desideologização”, o Itamaraty identificou em Washington um vetor para a melhoria do ambiente de negócios voltado à conformidade com os padrões ocidentais, ainda que os limites impostos pela agenda *America First* da Casa Branca tenham restringido uma abrangência propositiva da agenda de ganhos mútuos. A agenda bilateral permaneceu ativa em áreas específicas de cooperação, ainda que sem avanços estruturais mais amplos (Nunes, 2025). No plano econômico, um dos marcos dessa relação foi a retomada das negociações sobre o uso comercial do CLA. O governo brasileiro passou a tratar a base como um ativo passível de exploração comercial, o que culminou na assinatura de um novo acordo-quadro de cooperação espacial em 2018. Contudo, esse instrumento jurídico reduziu a margem de manobra operacional brasileira ao aceitar salvaguardas tecnológicas e mecanismos de fiscalização estabelecidos pelos EUA, favorecendo o controle normativo estrangeiro sobre o ativo nacional. Assim, a busca por ganhos fiscais imediatos acabou por condicionar a

supervisão técnica nacional aos interesses dos fornecedores de tecnologia estadunidenses.

No que concerne às relações do Brasil no plano regional, a NPE promoveu uma retração estratégica significativa nas instâncias de integração, conduzindo, em conjunto com os governos liberais vizinhos, uma fragmentação do diálogo sul-americano em prol da flexibilização institucional do Mercosul e do isolamento político da Venezuela. Através do rastreamento dos processos regionais, percebe-se que a retórica de “desideologização” funcionou como a engrenagem principal no desmantelamento do modelo de regionalismo pós-liberal, gerando tensões internas desde a gestão Rousseff que ganharam voz durante o consenso da “Onda Azul”.

Nesse âmbito, a convergência política entre Temer e Macri estabeleceu uma sólida frente conservadora no Cone Sul, unida pelo engajamento consensual em processos de austeridade, atração de capitais e enfrentamento de crises de legitimidade que funcionou como o motor político para a flexibilização normativa do Mercosul. O bloco foi despojado de suas ambições de coordenação política e de políticas conjuntas de desenvolvimento (como fundos estruturais e infraestrutura compartilhada), sendo reduzido pelos dois líderes a uma mera plataforma jurídica para a inserção dos países em cadeias globais de valor. A noção de retomar a “vocação original” do bloco culminou no foco quase exclusivo na busca por aproximação acelerada com a Aliança do Pacífico e no esforço de concluir o acordo de livre-comércio com a UE.

Para o Brasil, a possível conclusão do acordo com a UE daria maior credibilidade internacional ao governo. A fim de acelerar o processo, o governo brasileiro aceitou fazer concessões e expor setores industriais sensíveis, como o automotivo, em troca de cotas para exportação de produtos agrícolas (sobretudo carne, açúcar e etanol) atendendo aos interesses imediatos do agronegócio. Embora o acordo não tenha sido assinado no período devido às incertezas políticas europeias e às resistências francesas, esse processo legou uma profunda reconfiguração, servindo para ancorar de vez a diplomacia brasileira em uma lógica estritamente comercial e de resultados tangíveis. Paralelamente, a aproximação do bloco com a Aliança do Pacífico surgiu como uma resposta à fragmentação interna do Mercosul e às pressões do Congresso pela perda de competitividade da indústria brasileira na região. Em 2017, o estabelecimento de um roteiro técnico voltado à harmonização normativa e à facilitação de investimentos passou a tratar o bloco do Pacífico como

um parceiro fundamental para o Mercosul, sendo o Chile o principal canal dessa aproximação, culminando em um acordo bilateral “ALADI plus” que serviu de referência regulatória para o próprio Mercosul.

Por último, a conduta brasileira em relação à crise venezuelana exemplificou a renúncia ao papel histórico de mediador regional e de eixo estabilizador em favor de uma postura de alinhamento ao consenso liberal-conservador. No entanto, apesar de apoiar a suspensão da Venezuela em fóruns como a OEA e no Mercosul, a diplomacia brasileira manteve uma postura cautelosa, recusando-se a endossar as ameaças de intervenção militar ou o aprofundamento de sanções econômicas defendidas pela Casa Branca. Essa cautela também é mencionada pelo ministro Nunes (2025) como parte da tradição diplomática brasileira de evitar soluções militares para crises regionais.

Contudo, ao delegar a gestão da crise a um fórum *ad hoc* como o Grupo de Lima, o Brasil optou por diluir custos diplomáticos e compartilhar a responsabilidade pelo isolamento de Maduro, resultando na retração da capacidade de manutenção de crises continentais pelo imperativo da “desideologização”. Ademais, o vácuo deixado pela retração da liderança brasileira permitiu ingerências externas sutis, especialmente na crise migratória em Roraima, onde a vinculação do fluxo migratório à agenda de segurança hemisférica dos EUA, simbolizada pela visita de alto nível do vice-presidente Mike Pence, demonstrou como a inércia diplomática no plano regional retraiu a agência propositiva do Brasil.

As concepções de autonomia, que por vezes proveram o alicerce teórico e as chaves interpretativas do comportamento do Itamaraty para navegar de forma altiva nas relações internacionais, perderam seu escopo analítico-explicativo diante da agenda de subordinação deliberada enraizada na crise institucional que deu origem ao governo Temer. Vale destacar a categoria analítica da “autonomia na dependência (Moura, 1980), que enfatiza a ampliação do poder de barganha em contextos assimétricos, utilizando a importância estratégica do país para extrair concessões das grandes potências, visando converter alinhamentos em ganhos tangíveis de modo a transformar a condição subordinada em uma oportunidade de fortalecimento das capacidades nacionais sob uma conjuntura restritiva. Também a autonomia pela diversificação (Vigevani; Cepaluni, 2007), baseada na ampliação de parcerias e coalizões internacionais como mecanismo de mitigação das vulnerabilidades externas e ampliação da presença brasileira nas disputas de poder através do reforço da

multipolaridade, reduzindo a dependência de eixos tradicionais de poder. Em ambos os casos, a autonomia foi o resultado de estratégias pragmáticas de administração dos interesses das elites nacionais que pretendiam rearticular o desenvolvimento econômico e o bem-estar social junto do reposicionamento crítico do Estado nas agendas e relações de poder.

O alargamento do conceito no seu uso político permitiria uma concepção de "autonomia pela credibilidade", interpretando-a como um êxito na expressão dos interesses do bloco no poder. Portanto, considerando a noção de que é preciso conciliar bem-estar social e movimentação (contrário de inércia) propositiva nas estruturas hegemônicas de poder para alçar o Brasil como uma potência média, houve um claro esvaziamento contemporâneo da busca por autonomia na política externa. A fluidez da agenda do governo foi reflexo da ampliação do capital político com o apoio de setores econômicos e parlamentares ao governo Temer. Por outro lado, pelas contradições da transparência democrática sobre o processo de *impeachment*, a gestão de Temer conduziu, de modo geral, uma regressão democrática das políticas públicas, inflando a noção de que a agenda externa do país é uma política pública isolada do debate e que não integra interesses plurais quando conduzida pelo silogismo das elites político-partidárias. Assim, a autonomia nacional plena não está, historicamente, ao alcance do Estado quando há insulamento do debate sobre a condução das políticas públicas, sendo necessários esforços de democratização da pauta política para ampliar as possibilidades estratégicas de desenvolvimento e autonomia através do diálogo com a sociedade civil e com camadas populares. Ao submeter os objetivos da política externa à estrita agenda econômica doméstica – centrada nas noções elitistas de "democracia da eficiência" e na imperiosa "reconstitucionalização" do controle do Estado pelas frações burguesas através de um "austericídio" – a NPE transformou a inserção internacional do país em uma extensão dos ajustes macroeconômicos e desregulamentações.

Consequentemente, a retórica vazia da desideologização, reiterada de forma quase dogmática pelo ministro Serra e atenuada na gestão de Nunes, provou ser uma armadilha discursiva para promover o desmanche silencioso da defesa do desenvolvimento autônomo, da Cooperação Sul-Sul e da integração sul-americana como ferramentas de resistência às assimetrias estruturais. A adoção compulsiva dos regimes normativos neoliberais com o fito de legitimar o governo frente aos centros financeiros culminou no aprisionamento burocrático, legislativo e diplomático do país.

O fracasso em consolidar a “credibilidade” atestou-se empiricamente na encruzilhada geopolítica em que o Brasil foi colocado pela NPE. De um lado, a tentativa de reinserção privilegiada no circuito de poder ocidental encontrou limites pela agenda estadunidense. De outro, a incapacidade do Estado brasileiro de manter ou reformular um modelo nacional de desenvolvimento tecnológico e industrial autossustentado forçou o país a respaldar-se na política externa chinesa de respeito à autodeterminação dos povos, restringindo-se a uma condição de interdependência assimétrica para assegurar o resgate orçamentário. Embora tenha salvo as contas públicas do governo a curto prazo, essa dinâmica estrutural relegou o Brasil ao papel estático e subordinado da periferia internacional.

De acordo com Pinheiro e Lima (2018), a rearticulação de um projeto de desenvolvimento doméstico e o esfacelamento da coalizão influenciam diretamente na deterioração das bases da agência autônoma e, ao encontro de Sposito (2023), essa dinâmica impõe um caráter imediatista sobre a agenda externa, que tem o propósito fundamental de legitimar a troca de governo. Assim, os achados da pesquisa, em diálogo com os autores, confirmam que a política externa em um cenário pós-crise é conduzida pela reacomodação do bloco no poder, resultando em comportamentos reativos nas principais instâncias internacionais.

A contribuição metodológica desta tese reside em registrar esse processo, demonstrando que, por meio do procedimento interpretativo/analiticista do *process tracing*, o emprego das diretrizes internas e externas da gestão de Temer confere uma condição necessária para o esvaziamento da autonomia como resultado da inflexão matricial. Tal desfecho corrobora fundamentalmente a intencionalidade das elites em subordinar a agência internacional aos imperativos da agenda neoliberal doméstica, evidenciando que a busca por autonomia é uma performance que demanda contínua vigilância epistêmica e institucional diante das pressões internas e das condições conjunturais das relações globais de poder.

A análise destaca também a necessidade de posicionar o governo Temer como um período que resgata padrões matriciais anteriores ao bloco petista, mas que os fundamenta em uma conjuntura específica de restrições econômicas e institucionais que, através da agenda de reformas, deterioraram a viabilidade nacional para um projeto autônomo, algo delegado pela agência acrítica do bloco no poder em relação às assimetrias internacionais. Ao investigar as bases domésticas e o exercício da NPE, o trabalho preenche uma lacuna empírica sobre um período que, embora curto,

foi o laboratório para o desmanche de uma década de construção da autonomia pela diversificação, demonstrando a condição maleável da autonomia, que exige manutenção constante frente às pressões das elites internas e das assimetrias globais. Ao resgatar a literatura clássica de Jaguaribe e Puig para analisar um contexto de crise contemporânea, a pesquisa oferece uma visão epistemológica que permite compreender como a busca por credibilidade pode se tornar paradoxalmente um vetor de vulnerabilidade e subordinação.

A partir desse enquadramento, abrem-se perspectivas férteis para futuras investigações na área de Política Externa Brasileira. Uma das trilhas mais urgentes é a análise do legado institucional e dos efeitos de *path dependency* gerados pelo governo Temer – considerando que em muitos casos as decisões do passado limitam significativamente as opções do presente. Pesquisas futuras podem explorar se as reformas estruturais e as adesões normativas – como o processo de adesão à OCDE, a flexibilização do Mercosul ou a constituição do Grupo de Lima – criaram entraves que limitam a margem de manobra de governos sucessores, independentemente de suas orientações ideológicas. Há também um campo vasto para a sociologia das elites formuladoras, investigando como a racionalidade da “democracia da eficiência” penetrou nos quadros técnicos do Itamaraty, alterando a percepção de interesse nacional em favor de uma lógica neoliberal.

Além disso, a tese lança as bases para estudos comparativos regionais na América Latina. O modelo analítico que utiliza o *impeachment* como catalisador de mudanças de diretrizes diplomáticas pode ser replicado para estudar outros casos, permitindo à academia brasileira liderar um debate incipiente sobre como a instabilidade democrática no Sul Global reconfigura a hierarquia internacional. Em um cenário de crescentes disputas entre polos de poder hegemônicos e emergentes, o trabalho também alerta para a paralisia estratégica de Estados periféricos que, ao abdicarem de projetos autônomos em nome de alinhamentos acríticos, acabam por cristalizar sua dependência.

Em última análise, a presente tese não visa se limitar a registrar um recorte histórico específico, buscando oferecer um diagnóstico sobre a fragilidade da agência das elites de países emergentes em contextos de ruptura matricial. A contribuição mais relevante para a área é, portanto, a desconstrução da narrativa de “desideologização”, revelando que a “ponte para o futuro” foi, na verdade, um retorno a padrões de subserviência na agenda institucional. Contudo, há uma necessidade de

vigilância epistêmica sobre as bases da autonomia nacional, reafirmando que a inserção internacional do Brasil é indissociável de suas instituições democráticas, do bem-estar social e da capacidade das suas elites em projetar interesses nacionais que não sejam reativos às preferências dos centros globais de poder.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão:** raízes e evolução do modelo político brasileiro. Editora Companhia das Letras, 2018.

ACTIS, Esteban; MALACALZA, Bernabé. Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. **Nueva Sociedad**, n. 291, p. 114-126, 2021.

AÉCIO Neves traça diretrizes para a oposição. **Senado Notícias**, Brasília, 6 abr. 2011. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/04/06/aecio-neves-traca-diretrizes-para-a-oposicao. Acesso em: 22 ago. 2024.

ALBUQUERQUE SILVA, Carolina. Autonomia, geopolítica crítica e decolonialidade: contribuições latino-americanas ao debate teórico sobre regionalismo e integração regional. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, e1363, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.21530/ci.v18n3.2023.1363. Acesso em: 2 mar. 2024.

ALMEIDA, Frederico de. Os juristas e a crise: a Operação Lava Jato e a conjuntura política brasileira (2014-2016). **Plural**, São Paulo, v. 26, n. 2, 2019.

ALMEIDA, Victor Ferreira de; FARIAS, Samuel. A opinião pública no pensamento autonomista. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 16, p. e91166-e91166, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rmi.2025.91166. Acesso em: 21 fev. 2026.

AMARAL, Oswaldo; RIBEIRO, Pedro Floriano. Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 107-123, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1678-987315235605. Acesso em: 13 mar. 2025.

ANDRADE, Daniel Pereira. Rodadas históricas de neoliberalização no Brasil. **Contemporânea**, São Carlos, v. 12, n. 3, 2022. Disponível em: https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/1181. Acesso em: 16 ago. 2025.

ARANTES, Rogério. Mensalão: um crime sem autor? *In*: MARONA, Marjorie Corrêa; DEL RÍO, Andrés (ed.). **Justiça no Brasil às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes, 2018. p. 338-389.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, p. 273-289, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300201800020006. Acesso em: 23 jan. 2025.

AZEVEDO, Reinaldo. Tesoureiro do PT operava propina da Petrobras, diz Costa; quadrilha atuava ainda neste ano. **Veja**, São Paulo, 09 out. 2014. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/tesoureiro-do-pt-operava-propina-da-petrobras-diz-costa-quadrilha-atuava-ainda-neste-ano/. Acesso em: 10 set. 2024.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, 2017.

BARBOSA FILHO, Nelson. Revisionismo histórico e ideologia: as diferentes fases da política econômica dos governos do PT. **Brazilian Keynesian Review**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 102-115, 2018.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia. Fragmentação da Governança Regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). **Mundo e Desenvolvimento**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 6-39, 2019. Disponível em: https://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoeDesenvolvimento/article/view/50. Acesso em: 23 jul. 2024.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, ago. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/198055272129. Acesso em: 31 jan. 2024.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods**: foundations and guidelines. 2nd ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

BEDINELLI, Talita. Não fizemos acordo eterno com o PT. **El País Brasil**, São Paulo, 03 nov. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/04/politica/1415057706_616713.html. Acesso em: 26 ago. 2024.

BELÉM-LOPES, Dawisson. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy. **Global Affairs**, *[s.l.],* v. 6, n. 2, p. 167-184, 2020.

BENITES, Afonso. Dilma defende pacote de ajustes, e rejeita tese de 'estelionato eleitoral'. **El País Brasil**, São Paulo, 27 jan. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/27/politica/1422394073_738837.html. Acesso em: 10 out. 2024.

BENNET, Andrew; ELMAN, Colin. Case study methods in the international relations subfield. **Comparative Political Studies**, Beverly Hills, v. 40, n. 2, p. 170-195, 2007.

BERNAL-MEZA, Raúl. Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 01, p. e005, 2016. Disponível em: Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329201600105. Acesso em: 17 out. 2024.

BERNAL-MEZA, Raúl. Nuevas ideas en el pensamiento latinoamericano en asuntos internacionales. **Análisis Político**, Bogotá, n. 94, sept./dic. 2018.

BIASETTON, Lucas; AMARAL JÚNIOR, Alberto do. China as a market economy after 2016: a Brazilian perspective. **Revista Direito FGV**, São Paulo, v. 18, n. 1, e2210, 2022. Disponível em: Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6172202210. Acesso em: 17 out. 2024.

BLANEY, David. Reconceptualizing autonomy: the difference dependency theory makes. **Review of International Political Economy**, London, v. 3, n. 3, p. 459-497, 1996.

BOITO JR., Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004. Acesso em: 17 out. 2024.

BORGES, Rodolfo. Contra crise, Dilma entrega a articulação política a vice, do PMDB. **El País Brasil,** São Paulo, 07 abr. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/08/politica/1428452392_198425.html. Acesso em: 15 out. 2024.

BRANCO, Mariana. Sem reforma da Previdência não há como cumprir teto de gastos, diz secretário. **Agência Brasil**, Brasília, 20 set. 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-09/sem-reforma-da-previdencia-nao-ha-como-cumprir-teto-de-gastos-diz. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRANDÃO, Gorette. Patriota diz que Aliança do Pacífico não ameaça interesses do Brasil. **Agência Senado,** Brasília, 20 jun. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/06/20/patriota-diz-que-alianca-do-pacifico-nao-ameaca-interesses-do-brasil. Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). **Declaração à imprensa concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, em conjunto com o Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama.** Brasília, 19 mar. 2011a. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/audios/declaracao-a-imprensa-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-conjunto-com-o-presidente-dos-estados-unidos-barack-obama. Acesso em: 07 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior número 108**. Brasília, 2011b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha108_1sem_2011.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). **Pronunciamento à nação da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Dia do Trabalho**. Brasília, 30 abr. 2012. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-a-nacao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasiao-do-dia-do-trabalho. Acesso em 04 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta sobre o Programa de Trabalho Brasil-Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) 2016-17**. Brasília, 03 nov. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-sobre-o-programa-de-trabalho-brasil-organizacao-para-a-cooperacao-e-desenvolvimento-economico-ocde-2016-17. Acesso em: 09 abr. 2025.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado**. Brasília, 12 maio 2016a. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto. Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República em exercício, Michel Temer, durante encontro com representantes da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB**. Palácio do Planalto, Brasília, 30 jun. 2016b. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-encontro-com-representantes-da-confederacao-das-associacoes-comerciais-e-empresariais-do-brasil-cacb-palacio-do-planalto. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República em exercício, Michel Temer, durante Reunião do Comitê de Líderes da Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI)**. Palácio do Planalto, Brasília, 08 jul. 2016c. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-reuniao-do-comite-de-lideres-da-mobilizacao-empresarial-pela-inovacao-mei-brasilia-df. Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Palavras do Ministro José Serra por ocasião do encontro com o Secretário de Estado dos Estados Unidos, John Kerry**. Rio de Janeiro, 05 ago. 2016d. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/jose-serra/palavras-do-ministro-jose-serra-por-ocasiao-do-encontro-com-o-secretario-de-estado-dos-estados-unidos-john-kerry-rio-de-janeiro-5-de-agosto-de-2016. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do senhor Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de encerramento do Seminário Empresarial de Alto Nível Brasil-China**. Xangai, China, 02 set. 2016e. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-empresarial-de-alto-nivel-brasil-china. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Entrevista coletiva concedida pelo presidente da República, Michel Temer, em Hangzhou, China**. Hangzhou, China, 03 set. 2016f. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-em-hangzhou-china. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Primeira Sessão de Trabalho, G20**. Hangzhou, China, 04 set. 2016g. Disponível em: biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-rep. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado dos Líderes do G20 – Cúpula de Hangzhou**. Hangzhou, 08 set. 2016h. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-dos-lideres-do-g20-cupula-de-hangzhou-4-5-de-setembro-de-2016. Acesso em: 16 jun. 2026,

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante almoço ampliado com Empresários e Investidores, promovido pelo Conselho das Américas**. Nova Iorque, Estados Unidos da América, 21 set. 2016i. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-almoco-ampliado-com-empresario-e-investidores-promovido-pelo-conselho-das-americas-nova-iorque-eua. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de assinatura de Acordo de Cooperação Técnica com o Tribunal Superior Eleitoral**. Palácio do Planalto, Brasília, 11 out. 2016j. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-assinatura-de-acordo-de-cooperacao-tecnica-com-o-tribunal-superior-eleitoral-brasilia-df-08min13s. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do senhor presidente da República, Michel Temer, durante encontro privado dos Chefes de Estado e de Governo do BRICS.** Goa, Índia, 16 out. 2016k. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-encontro-privado-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-do-brics-goa-india. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Declaração à imprensa do senhor presidente da República, Michel Temer, durante a cerimônia de intercâmbio de atos bilaterais**. Goa, Índia, 17 out. 2016l. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/declaracao-a-imprensa-do-senhor-

presidente-da-republica-michel-temer-durante-a-cerimonia-de-intercambio-de-atos-bilaterais-goa-india-08min45s. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante jantar com a base aliada no Senado**. Brasília, 16 nov. 2016m. Disponível em: biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-repu. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Contenciosos na OMC sobre regimes tributários brasileiros**. [S.*l.*], 21 dez. 2016n. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/contenciosos-na-omc-sobre-regimes-tributarios-brasileiros. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Viagem de trabalho do ministro Aloysio Nunes Ferreira a Buenos Aires**. Brasília, 06 abr. 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/viagem-de-trabalho-do-ministro-aloysio-nunes-ferreira-a-buenos-aires. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Declaração à imprensa do Presidente da República, Michel Temer**. Palácio do Planalto, Brasília, 18 maio 2017b. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-michel-temer-brasilia-df-1. Acesso em 27 fev. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Visita do Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira à China**. Pequim, 16 jun. 2017c. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-ministro-das-relacoes-exteriores-aloysio-nunes-ferreira-a-china-pequim-16-de-junho-de-2017. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Declaração à imprensa do Presidente da República, Michel Temer**. Palácio do Planalto, Brasília, 27 jun. 2017d. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-michel-temer. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Michel Temer, após almoço oferecido ao presidente do Paraguai, Horácio Cartes**. Palácio do Itamaraty, Brasília, 21 ago. 2017e. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-apos-almoco-oferecido-ao-presidente-do-paraguai-horacio-cartes-brasilia-df. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Índia abre mercado para maçã fresca do Brasil.** Brasília, 04 set. 2017f. Disponível em:

https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/2022/india-abre-mercado-para-maca-fresca-do-brasil. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Atos assinados por ocasião da visita do presidente Michel Temer à China.** Pequim, 03 set. 2017g. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasiao-da-visita-do-presidente-michel-temer-a-china-pequim-31-de-agosto-a-3-de-setembro-de-2017. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **IX Cúpula do BRICS – Declaração de Xiamen**. Xiamen, 04 set. 2017h. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nona-cupula-do-brics-declaracao-de-xiamen-xiamen-china-4-de-setembro-de-2017. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração da segunda reunião do Grupo de Lima sobre a situação na Venezuela**. Nova Iorque, 20 set. 2017i. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-da-segunda-reuniao-do-grupo-de-lima-sobre-a-situacao-na-venezuela-nova-york-20-de-setembro-de-2017. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de Encerramento do Seminário de Oportunidades de Investimento no Brasil, promovido pelo Financial Times**. Nova York, Estados Unidos, 20 set. 2017j. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/michel-miguel-elias-temer-lulia-2016-2018/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-de-oportunidades-de-investimento-no-brasil-promovido-pelo-financial-times-nova-york-20-de-setembro-de-2017. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado do Grupo de Lima sobre as eleições regionais na Venezuela**. Brasília, 05 out. 2017k. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-do-grupo-de-lima-sobre-as-eleicoes-regionais-na-venezuela-brasilia-5-de-outubro-de-2017. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado do Grupo de Lima sobre a realização das eleições regionais na Venezuela**. Brasília, 17 out. 2017l. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-do-grupo-de-lima-sobre-a-realizacao-das-eleicoes-regionais-na-venezuela. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração da terceira reunião do Grupo de Lima sobre a situação na Venezuela**. Toronto, 26 out. 2017m. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nota-356-declaracao-da-terceira-reuniao-do-grupo-de-lima-sobre-a-situacao-na-venezuela. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado do Grupo de Lima**. [S.*l.*], 04 nov. 2017n. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-

br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-do-grupo-de-lima#port. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de anúncio da Política de Governança Pública**. Palácio do Planalto, Brasília, 22 nov. 2017o. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-anuncio-da-politica-de-governanca-publica. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **IV Declaração do Grupo de Lima**. Santiago, 23 jan. 2018a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/iv-declaracao-do-grupo-de-lima. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração do Grupo de Lima**. Lima, 14 fev. 2018b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-do-grupo-de-lima. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Cerimônia de anúncio de mais investimentos para a formação de professores**. Palácio do Planalto, Brasília, 28 fev. 2018c. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-anuncio-de-mais-investimentos-para-a-formacao-de-professores-brasilia-df. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Visita do Secretário-Geral da OCDE, Angel Gurría**. Brasília, 28 fev. 2018d. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-secretario-geral-da-ocde-angel-gurria-brasilia-28-de-fevereiro-de-2018. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado do Grupo de Lima**. [*S.l.*], 07 abr. 2018e. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-do-grupo-de-lima-7-de-abril-de-2019. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado do Grupo de Lima**. Cidade do México, 15 maio 2018f. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-do-grupo-de-lima-2. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado do Grupo de Lima**. [*S.l.*], 18 maio 2018g. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-do-grupo-de-lima-3. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração do Grupo de Lima**. [*S.l.*], 21 maio 2018h. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-

br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-do-grupo-de-lima-2. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Nota à Imprensa**. Brasília, 08 jun. 2018i. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/2022/nota-a-imprensa-4. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Michel Temer, após reunião bilateral com o Presidente dos Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto**. Puerto Vallarta, 23 jul. 2018j. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-apos-reuniao-bilateral-com-o-presidente-dos-estados-unidos-mexicanos-enrique-pena-nieto-puerto-vallarta-mexico-1. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **X Cúpula dos BRICS – Declaração de Joanesburgo**. Brasília, 27 jul. 2018k. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração do Grupo de Lima**. Lima,13 ago. 2018l. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-do-grupo-de-lima-3. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração do Grupo de Lima**. [S.*l.*], 15 set. 2018m. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-do-grupo-de-lima-setembro2018. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.** Nova Iorque, 25 set. 2018n. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/michel-miguel-elias-temer-lulia-2016-2018/discurso-do-presidente-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-73-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Montevidéu sobre Cooperação Nuclear Empresarial Brasil-Argentina**. Montevidéu, 17 dez. 2018o. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-montevideu-sobre-cooperacao-nuclear-empresarial-brasil-argentina-17-de-dezembro-de-2018. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boletim Bimestral de Investimentos**. Brasília: Secretaria de Assuntos Internacionais, 2018p. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/internacionais/boletim-bimestral-de-investimentos. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. Casa Civil. **Histórico do Brasil na OCDE**. Brasília, 01 ago. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colegiados/ocde/processo-de-acessao-brasil-ocde/historico-do-brasil-na-ocde. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL e EUA pedem suspensão da Venezuela da OEA. **Veja**, São Paulo, 04 jun. 2018. Disponível em: https://veja.abril.com.br/mundo/brasil-e-eua-pedem-suspensao-da-venezuela-da-oea/. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL negociará uso de base de Alcântara. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 05 jun. 2018. Disponível em: https://pressreader.com/article/281775629847707. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 5-15, mar. 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100001. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Seis interpretações sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 269-306, 1982. Disponível em: https://dados.iesp.uerj.br/en/artigos/?id=247. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRICEÑO-RUIZ, José. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. **Cuaderno sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, *[s.l.],* v. 9, n. 18, 2014.

BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales,** Santiago, v. 49, n. 186, p. 39-89, 2017.

BRÍGIDO, Carolina. Sessões ao vivo fazem supremo virar pop e cair na boca do povo. **O Globo**, Brasília, 28 nov. 2012. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/sessoes-ao-vivo-fazem-supremo-virar-pop-cair-na-boca-do-povo-6866302. Acesso em: 26 ago. 2024.

BUARQUE, Daniel. **Brazil's international status and recognition as an emerging power**: inconsistencies and complexities. London: Palgrave Macmillan, 2023.

BUARQUE, Daniel; GUIMARÃES, Feliciano; RIBEIRO, Miguel. Hindered reform: how Brazil's failed bid for a permanent UNSC seat reflects the council's immutability. **Global Studies Quarterly**, Oxford*,* v. 5, n. 3, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1093/isagsq/ksaf072. Acesso em: 26 ago. 2024.

BURIN, Tamiris; RIBEIRO, Pedro Feliú. Personalizing the presidency: Dilma Rousseff and a study of leadership personalities in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 64, n. 1, e008, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329202100108. Acesso em: 26 ago. 2024.

CALEIRO, João. Reforçando a integração Mercosul-Aliança do Pacífico, por Aloysio Nunes. **Exame**, 04 jun. 2018. Disponível em: https://exame.com/economia/reforcando-a-integracao-mercosul-alianca-do-pacifico-por-aloysio-nunes/. Acesso em: 20 maio 2024.

CALGARO, Fernanda; MODZELESKI, Alessandra; CARAM, Bernardo. Por 251 votos a 233, Câmara rejeita enviar ao STF segunda denúncia contra Temer. **G1**, Brasília, 25 out. 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/segunda-denuncia-contra-temer.ghtml. Acesso em: 05 jun. 2026.

CALGARO, Fernanda; RAMALHO, Renan; GARCIA, Gustavo. Câmara cassa mandato de Eduardo Cunha por 450 votos a 10. **G1**, Brasília, 12 set. 2016. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/09/camara-cassa-mandato-de-eduardo-cunha-por-450-votos-10.html. Acesso em: 05 jun. 2026.

CAMILLERI, Michael J. Evolution or revolution? US policy on Venezuela from Obama to Trump. **Pensamiento Propio**, *[s.l.],* v. 47, p. 189-206, 2018.

CAMPOS, Ana Cristina. Brasil não apoia investigar crime contra humanidade na Venezuela. **Agência Brasil**, Brasília, 28 set. 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-09/brasil-nao-apoia-investigar-crime-contra-humanidade-na-venezuela. Acesso em: 24 jul. 2025.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.

CANTANHÊDE, Eliane. 'Governo não tem a opção de fracassar'. Entrevista à José Serra. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 maio 2016. Política. Disponível em: https://www.pressreader.com/brazil/o-estado-de-s-paulo/20160522/page/12/textview. Acesso em: 02 jul. 2025.

CANTIR, Cristian; KAARBO, Juliet. Contested roles and domestic politics: Reflections on role theory in foreign policy analysis and IR theory. **Foreign Policy Analysis**, Malden, v. 8, n. 1, p. 5-24, 2012.

CARREIRO, João Gabriel Pestana. **Política externa em tempos de crise**: o declínio do protagonismo internacional do Brasil e o fim do ciclo progressista (2011-2018). 2023. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira:** do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018. *Ebook.*

CARVALHO, Sandro Sacchet de. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Política em Foco**, Brasília, v. 63, out. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8130. Acesso em: 02 jul. 2025.

CASTRO, Araújo. O congelamento do poder mundial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Brasília, n. 33, p. 7-30, 1972. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180480. Acesso em: 02 jul. 2025.

CAVALCANTI, Leonardo; QUEIROZ, Silvio; ROTHENBURG, Denise. "A era petista foi uma era de retrocesso", diz José Serra em entrevista. **Correio Braziliense**, Brasília, 31 jul. 2016. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/07/31/interna_politica,

542408/a-era-petista-foi-uma-era-de-retrocesso-diz-jose-ser. Acesso em: 02 jul. 2025.

CCICED. **Important Speech of Xi Jinping at Peripheral Diplomacy Work Conference**. Beijing, 30 Oct. 2013. Disponível em: https://en.cciced.net/NEWSCENTER/LatestEnvironmentalandDevelopmentNews/201310/t20131030_82626.html. Acesso em: 15 maio 2025.

CEPIK, Marco. O corolário Trump e a América Latina. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 5, n. 1, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/146. Acesso em: 15 maio 2025.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, p. 5-27, 2000. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-73292000000200001. Acesso em: 15 maio 2025.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros**.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 6. Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2023.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308. Acesso em: 15 maio 2025.

CHADE, Jamil. Aço leva País a abrir disputa com os EUA. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 10 nov. 2016. Disponível em: https://www.estadao.com.br/economia/aco-leva-brasil-a-abrir-disputa-com-os-eua/. Acesso em: 21 jul. 2025.

CHADE, Jamil. OCDE sugere que Brasil converse com EUA para destravar adesão à entidade. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 jan. 2018. Disponível em: https://www.estadao.com.br/economia/ocde-sugere-que-brasil-converse-com-eua-para-destravar-adesao-a-entidade/. Acesso em: 15 jul. 2025.

CHAGAS, Paulo Victor. Brasil e EUA assinam acordo para exportação de carne bovina in natura. **Agência Brasil**, Brasília, 01 ago. 2016a. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-08/brasil-e-eua-assinam-acordo-para-exportacao-de-carne-bovina-natura. Acesso em: 20 maio 2024.

CHAGAS, Paulo Victor. Brasil entra com processo na OMC contra subsídios dos EUA a exportação de aço. **Agência Brasil**, Brasília, 28 set. 2016b. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-09/brasil-entra-com-processo-na-omc-contra-subsidios-dos-eua-exportacao-de-aco. Acesso em: 20 maio 2024.

CHAVES, Alan; COSTA, Emily. 'Crise sem precedentes', diz governadora de Roraima afastada por intervenção federal. **G1**, Boa Vista, 10 dez. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/10/crise-sem-precedentes-diz-

governadora-de-roraima-afastada-por-intervencao-federal.ghtml. Acesso em: 30 jan. 2026.

CHAVES GARCÍA, Carlos Alberto. La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima: balance y desafíos de su acción diplomática. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, *[s.l.],* v. 15, n. 1, p. 177-193, enero/jun. 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v15n1/1909-3063-ries-15-01-177.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

CHINA. Embaixada da República Popular da China no Brasil. **China pede estabilidade no Brasil após decisão do Senado sobre Dilma**. Beijing, 16 maio 2016. Disponível em: http://br.china-embassy.gov.cn/por/zbgx/201605/t20160516_4349023.htm. Acesso em: 14 maio 2025.

CHINA. Embaixada da República Popular da China no Brasil. **Temer deixa Xiamen com acordos assinados, venda de porto para chineses e promessas de investimentos**. Xiamen, 05 set. 2017. Disponível em: https://br.china-embassy.gov.cn/por/zbgx/201709/t20170905_4349037.htm. Acesso em: 14 maio 2025.

CNA. Índia eleva taxa sobre importação de açúcar para 50%, diz governo. **Reuters**, 10 jul. 2017. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/noticias/india-eleva-taxa-sobre-importacao-de-acucar-para-50-diz-governo. Acesso em: 10 mar. 2025.

CNI. CNI defende acordos entre Mercosul e Aliança do Pacífico. **Agência de Notícias da Indústria,** 23 jul. 2018. Internacional. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-defende-acordos-entre-mercosul-e-alianca-do-pacifico-/. Acesso em: 29 jan. 2026.

COLETIVA com Mike Pence. **Coletiva de imprensa do presidente da República, Michel Temer, e do vice-presidente dos Estados Unidos da América, Mike Pence**. Brasília, 26 jun. 2018. Vídeo do YouTube (28:30 min). Publicado pelo canal: @Ministério das Relações Exteriores - Brasil. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=0g5pZbiWUok. Acesso em: 07 nov. 2025.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, Washington, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.22456/2178-8839.47628. Acesso em: 07 nov. 2025.

COSTAS, Ruth. Sergio Moro: herói anticorrupção ou incendiário? **BBC Brasil**, São Paulo, 18 mar. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160317_sergio_moro_ru. Acesso em: 13 set. 2024.

COUTINHO, Yuri Bravo; RODRIGUEZ, Júlio Cossio. Chinese double effect on brazilian foreign policy (2003-2018). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, e20230014, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20244602e20230014. Acesso em: 13 set. 2024.

COZENDEY, Carlos Marcio. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: aceder a quê? Aceder por quê? **Revista Brasileira de Comércio Exterior,** Rio de Janeiro, v. 31, n. 132, 2017.

CRISTALDO, Heloisa. Serra: Venezuela entrou no Mercosul por golpe e não pode assumir a presidência. **Agência Brasil**, Brasília, 17 ago. 2016. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/serra-venezuela-entrou-no-mercosul-por-golpe-e-nao-pode-assumir-presidencia. Acesso em: 20 maio 2024.

CRUZ, Elaine Patricia. Projeto da terceirização divide patrões e trabalhadores; veja repercussão. **Agência Brasil**, São Paulo, 23 mar. 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/projeto-da-terceirizacao-divide-patroes-e-trabalhadores-veja-repercussao. Acesso em: 08 jan. 2025.

CUÉ, Carlos. Mauricio Macri: “A corrupção se instalou na sociedade argentina como um todo”. **El País**, Buenos Aires, 21 jan. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/19/internacional/1453226032_357659.html. Acesso em: 22 set. 2025.

CUÉ, Carlos. Merkel afaga Argentina em giro na América Latina que exclui Brasil. **El País**, Buenos Aires, 08 jun. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/08/internacional/1496920021_735838.html. Acesso em: 22 abr. 2025.

DANTAS, Dimitrius. Sem delação da JBS, Previdência já teria sido aprovada, diz Temer a rádio. **O Globo**, São Paulo, 29 jan. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/sem-delacao-da-jbs-previdencia-ja-teria-sido-aprovada-diz-temer-radio-22340102. Acesso em: 29 nov. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew. **Brazilian politics on trial**: corruption and reform under democracy. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2022.

DATAFOLHA. 64% reprovam governo Dilma. **Datafolha Instituto de Pesquisas**, São Paulo, 29 fev. 2016. Disponível em: https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/02/64-reprovam-governo-dilma.shtml. Acesso em: 07 out. 2024.

DATAFOLHA. Reprovação a Temer é recorde. **Datafolha Institutos de Pesquisas,** São Paulo, 11 jun. 2018. Disponível em: https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/06/1971539-reprovacao-a-temer-e-recorde.shtml. Acesso em: 05 jun. 2026.

DEGAUT; Marcos; HUSSEIN, Kalout. **Brasil**: um país em busca de uma grande estratégia. Brasília: Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, maio 2017. (Relatório de Conjuntura, n. 1). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/318079809_Brasil_Um_Pais_em_Busca_de_uma_Grande_Estrategia?channel=doi&linkId=5957c3c90f7e9ba95e0fdf88&showFulltext=true. Acesso em: 09 mar. 2026.

DIA do Trabalho tem protestos, prestação de serviços e shows pelo país. **Agência Brasil**, Brasília, 01 maio 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-05/dia-do-trabalho-tem-protestos-prestacao-de-servicos-e-shows-pelo-pais. Acesso em: 19 jan. 2026.

DINATALE, Martín. Macri se aproxima al pacífico y le pide celeridad a Brasil. **La Nacion**, 01 jul. 2016. Disponível em: https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-se-aproxima-al-pacifico-y-le-pide-celeridad-a-brasil-nid1914369/. Acesso em: 21 ago. 2025.

DINIZ, Maiana. Rússia anuncia retomada de importação de carne brasileira. **Agência Brasil**, Brasília, 31 out. 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-10/russia-anuncia-retomada-de-importacao-de-carne-brasileira. Acesso em: 13 fev. 2025.

DISCURSO Senador Aécio Neves. **Convenção Nacional do PSDB**. Brasília, 15 jul. 2015. Vídeo do YouTube (2:40 min). Publicado pelo canal: @PSDB. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=eGbrdjvqjr8&ab_channel=PSDB. Acesso em: 13 set. 2024.

DIVERGÊNCIA sobre apoio ao golpe militar racha ato em SP. **Carta Capital**, São Paulo, 16 nov. 2014. Política. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/divergencia-sobre-apoio-ao-golpe-militar-racha-ato-em-sp-7477/. Acesso em: 16 set. 2024.

DOCTOR, Mahrukh. Brazilian business and Itamaraty in the PT era: foreign policy-making in the context of 'graduation dilemmas'. **International Affairs**, *[s.l.],* v. 93, n. 3, p. 643-660, 2017.

DONALD Trump resiste à entrada do Brasil na OCDE. **Veja**, São Paulo, 17 abr. 2018. Disponível em: https://veja.abril.com.br/economia/trump-resiste-a-entrada-do-brasil-na-ocde/#google_vignette. Acesso em: 22 abr. 2025.

DREKONJA, Gerhard. Más allá de la autonomía periférica. **Nueva Sociedad**, San José, v. 137, p. 82-93, 1995.

DRUCK, Graça; DUTRA, Renata; SILVA, Selma Cristina. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 86, p. 289–306, maio 2019. Disponível em: https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30518. Acesso em: 16 set. 2024.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidad y eurocentrismo. **Revista de Cultura Teológica**, São Paulo, n. 4, p. 69-81, 1993.

EFE. Maduro rejeita resolução da OEA e a acusa de ser "tribunal de inquisição". **Agência Brasil**, Caracas, 04 abr. 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-04/maduro-rejeita-resolucao-da-oea-e-acusa-de-ser-tribunal-de-inquisicao#:~:text=O. Acesso em: 16 out. 2025.

EFE. Mercosul diz que acordo com UE dará mensagem importante ao comércio mundial. **Agência Brasil**, Assunção, 16 mar. 2018a. Disponível em:

https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-03/mercosul-diz-que-acordo-com-ue-dara-mensagem-importante-ao-comercio. Acesso em: 20 maio 2024.

EFE. Tarifas de Trump sobre alumínio e aço entram em vigor; Brasil fica de fora. **Agência Brasil**, Washington, 23 mar. 2018b. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-03/tarifas-de-trump-sobre-aluminio-e-aco-entram-em-vigor-brasil-fica-de-fora. Acesso em: 15 jul. 2025.

ESPOSITO, Ivan Richard. Nova regra prevê multa de até R$ 500 mil a empresa com irregularidade sanitária. **Agência Brasil**, Brasília, 29 mar. 2017a. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-03/nova-norma-de-fiscalizacao-de-carnes-tem-regras-mais-claras-e-multas. Acesso em: 13 fev. 2025.

EXPORTAÇÕES do Brasil para Aliança do Pacífico caíram na última década. **Agência Brasil**, Brasília, 24 jul. 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-07/exportacoes-do-brasil-para-alianca-do-pacifico-cairam-na-ultima-decada. Acesso em: 29 jan. 2026.

FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. *In*: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.) **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

FAUS, Joan. Trump apoia Macri e aposta em aprofundar a relação. **El País Brasil**, Washington, 27 abr. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/27/internacional/1493318122_998529.html. Acesso em: 07 jul. 2025.

FERES JÚNIOR, João; BARBARELA, Eduardo; BACHINI, Natasha. A Lava Jato e a Mídia. *In*: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João (ed.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

FERES JÚNIOR, João; SASSARA, Luna de Oliveira. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. **Novos Estudos CEBRAP**, São Pulo,. 35, n. 2, p. 205-225, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600020011. Acesso em: 07 jul. 2025.

FERNANDES, Adriana. Temer perdoou R$ 47,4 bi de dívidas de empresas, maior anistia em 10 anos. **Estadão**, São Paulo, 21 jan. 2019a. Disponível em: https://www.estadao.com.br/economia/temer-perdoou-r-47-4-bi-de-dividas-de-empresas-maior-anistia-em-10-anos/. Acesso em: 14 jan. 2026.

FERNANDES, Leonardo. Ilegalidades, abusos e contradições: Lava Jato completa cinco anos. **Brasil de Fato**, São Paulo, 17 mar. 2019b. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2019/03/17/ilegalidades-abusos-e-contradicoes-lava-jato-completa-cinco-anos-neste-domingo-17. Acesso em: 12 set. 2024.

FERRARI, Diogo; SCHLEGEL, Rogerio; ARRETCHE, Marta. O que pensa o brasileiro sobre a federação?: centralização e crise de confiança pós-2013. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 3, p. e20220104, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.3.333. Acesso em: 07 jul. 2025.

FIESP. “Mãe das reformas” é o teto para o crescimento dos gastos no orçamento, diz economista-chefe do Bradesco. **FIESP**, São Paulo, 16 mar. 2016. Disponível em: https://www.fiesp.com.br/noticias/mae-das-reformas-e-o-teto-para-o-crescimento-dos-gastos-no-orcamento-diz-economista-chefe-do-bradesco/. Acesso em: 10 dez. 2024.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz & Terra, 1998.

FONTINELES, Cláudia; SILVA, Nathiely. Os sentidos do golpe: a imprensa, os parlamentares e as ameaças à democracia no Brasil (2015-2016). **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 1-21, maio/ago. 2025. Disponível em: https://doi.org/10.64729/an.acervo.v38i2.2262. Acesso em: 13 dez. 2025.

FORNARI, Márcia; DEITOS, Roberto Antonio. O Banco Mundial e a reforma do Ensino Médio no Governo Temer: uma análise das orientações e do financiamento externo. **Trabalho Necessário**, Niterói, v. 19, n. 39, 2021. Disponível em: https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/47181/29254. Acesso em: 13 dez. 2025.

FRANCO, Bernardo Mello. **Mil dias de tormenta:** a crise que derrubou Dilma e deixou Temer por um fio. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.

FROUFE, Célia. Gurría defende entrada do Brasil na OCDE e diz que este momento é crucial para futuro do País. **Estadão**, Londres, 28 fev. 2018. Disponível em: https://www.estadao.com.br/economia/gurria-defende-entrada-do-brasil-na-ocde-e-diz-que-este-momento-e-crucial-para-futuro-do-pais/. Acesso em: 15 jun. 2026.

GALHARDO, Ricardo. FHC pede PSDB nas ruas, mas ‘dentro das regras’. **Estadão**, São Paulo, 15 nov. 2014. Política. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/fhc-pede-psdb-nas-ruas-mas-dentro-das-regras-imp-/. Acesso em: 16 set. 2024.

GERHARD, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. (Série Educação a Distância).

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**, Baltimore, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

GIRALDES, Marcus. A culpa é de junho de 2013? Os caminhos da alienação política e a ascensão da extrema direita no Brasil. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 35, e230122, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-6564e230122. Acesso em: 18 jun. 2025.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização. Brasília: FUNAG, 2018.

GOMES, Helton; LIS, Laís; GAZZONI, Marina. Sobretaxa dos EUA vai afetar 1/3 das exportações brasileiras de aço e pode frear recuperação de siderúrgicas. **G1**, Brasília, 03 mar. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/sobretaxa-dos-eua-ao-aco-vai-afetar-13-das-

exportacoes-brasileiras-e-pode-frear-recuperacao-de-siderurgicas.ghtml. Acesso em: 21 jul. 2025.

GONÇALVES, Carolina. Eduardo Cunha anuncia rompimento político com governo. **Agência Brasil**, Brasília, 17 jul. 2015. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-07/cunha-anuncia. Acesso em: 15 out. 2024.

GOVERNO e presidenta Dilma batem recordes de aprovação. **Agência Brasil**, Brasília, 29 jul. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/sdh/noticias/2013/marco/governo-e-presidenta-dilma-batem-recordes-de-aprovacao. Acesso em: 03 jun. 2026.

GRANATO, Leonardo; BERRINGER, Tatiana. Mercosur y los bloques en el poder en Brasil y Argentina (1991-2022). **América Latina en la Historia Económica**, México, v. 31, n. 3, p. 1-15, 2024. Disponível em: http://hdl.handle.net/10183/280320. Acesso em: 03 jun. 2026.

'GUARDIAN' e 'NYT' criticam impeachment. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 maio 2016. Disponível em: https://www.pressreader.com/brazil/o-estado-de-s-paulo/20160514/page/6/textview. Acesso em: 03 jul. 2025.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. The uneasy 'well-placed' state: Brazil within Latin America and the West. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 33, n. 4, p. 603-619, 2020.

GUIMARÃES, Samuel P. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. 3. ed. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, Beverly Hills, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HIRST, Monica. **Brasil-Estados Unidos**: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HOOIJMAAIJERS, Bas. The internal and external institutionalization of the BRICS countries: the case of the New Development Bank. **International Political Science Review**, Guildford, v. 43, n. 4, p. 481-494, 2022.

HOLSTI, Kalevi J. National role conceptions in the study of foreign policy. **International Studies Quarterly**, Beverly Hills, v. 14, n. 3, p. 233-309, 1970.

HURRELL, Andrew. Narratives of emergence: rising powers and the end of the Third World? **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 203-221, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-31572013000200001. Acesso em: 03 jul. 2025.

JAGUARIBE, Hélio. **Condições institucionais do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ISEB, 1957.

JAGUARIBE, Hélio. Dependencia y autonomía en América Latina. *In*: JAGUARIBE, H. *et al*. (ed.). **La dependencia político-económica de América Latina**. México: Siglo XXI Editores, 1969.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, *[s.l.],* v. 46, n. 12, p. 91–130, 1979.

JAGUARIBE, Hélio. **Reforma ou caos**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989.

JAGUARIBE, Hélio. **Brasil**: alternativas e saída. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomia e hegemonia no sistema imperial americano (1987). *In*: JAGUARIBE, Hélio. **Brasil, mundo e homem na atualidade**: estudos diversos. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

JINPING, Xi. **Secure a decisive victory in building a moderately prosperous society in all respects and strive for the great success of socialism with Chinese characteristics for a new era**. Delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China, Oct. 18, 2017. Disponível em: https://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping%27s_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

JUNGMANN, Mariana. Senado contraria decisão do STF, e Renan permanece na presidência. **Brasil de Fato**, São Paulo, 06 dez. 2016. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2016/12/06/senado-vai-aguardar-decisao-do-stf-e-renan-nao-assina-notificacao-de-afastamento/. Acesso em: 05 jun. 2026.

KOCH, Marc. Cúpula de Montevidéu evidencia Mercosul em crise. **Deutsche Welle**, Buenos Aires, 07 ago. 2013. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/c%C3%BApula-de-montevid%C3%A9u-evidencia-mercosul-em-crise/a-16950252. Acesso em: 06 nov. 2024.

LADEIRA, Pedro. Aécio Neves pediu R$ 2 milhões a Joesley, dizem executivos da JBS. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 04 abr. 2017. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1884947-senador-aecio-neves-psdb-mg-pediu-r-2-milhoes-a-joesley-diz-jbs.shtml. Acesso em: 05 jun. 2026.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2014.

LAMONT, Cristopher. **Research methods in international relations**. Thousand Oaks: Sage, 2015.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, p. 5-17, 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000200001. Acesso em: 05 jun. 2026.

LEÃO, Geraldo. O que os jovens podem esperar da reforma do ensino médio brasileiro? **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 34, p. e177494, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-4698177494. Acesso em: 05 jun. 2026.

LESSA, Antônio. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, p. 29–41, 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000300003. Acesso em: 05 jun. 2026.

LIBÂNIO, Gilberto; IASCO-PEREIRA, Hugo. Reformas estruturais para a acessão brasileira à OCDE. *In:* BAUMANN, Renato (coord.). **Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil**: reformas estruturais e crescimento inclusivo. Rio de Janeiro: Ipea; CEPAL, 2024.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira**: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, Lucas Gonçalves de; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Interpretações da política econômica nos governos Lula e Rousseff. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 39, n. 79, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.22456/2176-5456.99004. Acesso em: 05 jun. 2026.

LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta Lopes. A reforma do Ensino Médio do governo Temer: corrosão do direito à educação no contexto de crise do capital no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. e230058, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230058. Acesso em: 05 jun. 2026.

LIMA, Maria R. S. de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002. Acesso em: 05 jun. 2026.

LIMA, Maria R. S. de. **The political economy of Brazilian foreign policy**: nuclear energy, trade and Itaipu. Brasília: FUNAG, 2013.

LIMA, Rafael Mesquita de Souza. **A identidade internacional do Brasil emergente no discurso do governo e da imprensa**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

LIMONGI, Fernando. **Operação impeachment**: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato. São Paulo: Todavia, 2023.

LINDLEY, Richard. **Autonomy (Issues in political theory).** London: Macmillan, 1986.

LORENZINI, María; DOVAL, María. Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil. **Relaciones Internacionales**, *[s.l.],* n. 22, 2013.

MADUEÑO, Denise. Fux condena Dirceu, Genoino e Delúbio. **Estadão**, São Paulo, 04 out. 2012, Política. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/fux-condena-dirceu-genoino-e-delubio/. Acesso em: 26 ago. 2024.

MADURO, Lucia Baptista. O acordo de livre comércio Mercosul-UE: um balanço na perspectiva do bloco sul-americano. *In:* THEMOTEO, Reinaldo (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2020.

MAHONEY, James. After KKV: the new methodology of qualitative research. **World Politics**, Baltimore, v. 62, n. 1, p. 120-147, 2010.

MAIA: Justiça do Trabalho 'nem deveria existir'; juízes reagem. **Veja**, São Paulo, 09 mar. 2017. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/maia-justica-do-trabalho-nao-deveria-existir-juizes-reagem/. Acesso em: 05 jun. 2026.

MALLMANN, Vinícius Henrique. **O Brasil que quer ser líder?** Mercosul e Unasul na política externa brasileira para a América do Sul (1988-2018). 2024. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024. Disponível em: http://hdl.handle.net/10183/277586. Acesso em: 26 ago. 2024.

MANIFESTANTES fazem maior protesto nacional contra o governo Dilma. **G1**, São Paulo, 13 mar. 2016. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestacoes-contra-governo-dilma-ocorrem-pelo-pais.html. Acesso em: 15 out. 2024.

MARIANO, Marcelo Passini. Autonomia e desenvolvimento na política externa brasileira. **A política externa brasileira e a integração regional**: uma análise a partir do Mercosul. São Paulo: Editora UNESP, 2015. p. 37-65.

MARTELLO, Alexandre. Governo abre mão de mais de R$ 10 bilhões com alívio de dívidas de ruralistas. **G1**, Brasília, 03 ago. 2017b. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-abre-mao-de-mais-de-r-10-bilhoes-com-alivio-de-dividas-de-ruralistas.ghtml. Acesso em: 25 maio 2025.

MARTELLO, Alexandre. Sem reforma da Previdência, teto de gastos fica 'incompatível' em 2020, diz ministro. **G1**, Brasília, 19 jul. 2017a. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/sem-reforma-da-previdencia-teto-de-gastos-fica-incompativel-em-2020-diz-ministro.ghtml. Acesso em: 18 dez. 2024.

MARTELLO, Alexandre; MAZUI, Guilherme. Conselhos aprovam intervenção em Roraima, e Temer assina decreto na 2ª feira, diz Etchegoyen. **G1**, Brasília, 08 dez. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/08/conselhos-aprovam-intervencao-em-roraima-e-temer-assina-decreto-na-2a-feira-diz-etchgoyen.ghtml. Acesso em: 30 jan. 2026.

MARTÍN, María. Cerca de 3.000 pessoas radicalizam o discurso da direita em São Paulo. **El País Brasil**, São Paulo, 01 nov. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/01/politica/1414876155_114327.html. Acesso em: 13 set. 2024.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A hipótese de culpa para o impeachment. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 03 fev. 2015, Opinião. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/opiniao/2015/02/1584267-ives-gandra-da-silva-martins-a-hipotese-de-culpa-para-o-impeachment.shtml. Acesso em: 16 set. 2024.

MELLO, Daniel. Mercosul suspende novamente Venezuela por ruptura da ordem democrática. **Agência Brasil**, Brasília, 05 ago. 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-08/mercosul-suspende-novamente-venezuela-por-ruptura-da-ordem-democratica. Acesso em: 30 set. 2025.

MENSALÃO comprou votos no Congresso, conclui STF. **Folha de S. Paulo**, 02 out. 2012. Disponível em: https://www.pressreader.com/brazil/folha-de-s-paulo/20121002/281496453502172/textview. Acesso em: 26 ago. 2024.

MERCOSUL. Grupo Mercado Comum. **Ata nº 04/17**: CVI Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum. Anexo XVIII: Propuesta de Memorando de Entendimiento MERCOSUR-Alianza del Pacífico sobre Iniciativas Facilitadoras de Comercio. Brasília, 22 e 23 nov. 2017. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/67082_GMC_2017_ACTA04_PT.pdf. Acesso em: 10 ago. 2024.

MICHEL Temer diz que Brasil precisa viver a democracia da eficiência. **Senado Notícias**, Brasília, 29 out. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/29/michel-temer-diz-que-brasil-precisa-viver-a-democracia-da-eficiencia. Acesso em: 17 abr. 2024.

MIGNOLO, Walter. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF**, Niterói, v. 34, n. 1, p. 287-324, 2008. Disponível em: https://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/desobediencia_epistemica_mignolo.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

MÍGUEZ, María. The concept of autonomy as an epistemic foundation? Many paths, any turns. *In*: ACHARYA, Amitav *et al.* (ed.). **Latin America in global international relations**. New York: Routledge, 2022.

MIJARES, Victor; NOLTE, Detlef. Regionalismo posthegemónico en crisis. **Foreign Affairs Latinoamérica**, México, v. 18, n. 3, p. 105-112, 2018.

MILANI, Carlos. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, ago. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000200003. Acesso em: 17 abr. 2024.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001. Acesso em: 17 abr. 2024.

MILANI, Lívia Peres. A cooperação regional desde uma perspectiva argentina: mudanças de concepção e reações frente a projetos brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 21, set./dez. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6475. Acesso em: 17 abr. 2024.

MILANI, Lívia Peres. **Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos (2003-2015):** entre a autonomia e a subordinação. Curitiba: Appris, 2021.

MINISTRO defende solução pacífica e sem interferências para Venezuela. **Agência Brasil**, Brasília, 11 out. 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/ministro-defende-solucao-pacifica-para-venezuela-sem-interferencias. Acesso em: 20 maio 2024.

MIRANDA, Samir. A “Nova Política Externa Brasileira” de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 51, p. 126-138, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.22456/2178-8839.95362. Acesso em: 20 maio 2024.

MOLINA, Federico. Mercosul e Aliança do Pacífico se aliam contra o protecionismo de Trump. **El País**, Buenos Aires, 07 abr. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/07/internacional/1491590076_975735.html. Acesso em: 15 abr. 2023.

MOREIRA, Assis. Cresce temor com planos de Trump na área comercial. **Valor Econômico**, Genebra, 01 mar. 2017. Disponível em: https://valor.globo.com/mundo/coluna/cresce-temor-com-planos-de-trump-na-area-comercial.ghtml. Acesso em: 21 jul. 2025.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência:** a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOURA BRASIL, Felipe. Moro, o herói meticuloso. Dilma, a vilã destrambelhada. **Veja**, Brasil, 17 mar. 2016. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/felipe-moura-brasil/moro-o-heroi-meticuloso-dilma-a-vila-destrambelhada. Acesso em: 13 set. 2024.

MUÑOZ, Luciano. Autonomia na política externa brasileira: uma história do conceito no pós-guerra. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 18, n. 2, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.21530/ci.v18n2.2023.1335. Acesso em: 13 set. 2024.

NICACIO, Adriana. China não é economia de mercado, afirma CNI. **Agência de notícias da indústria**, 12 dez. 2016. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/china-nao-e-economia-de-mercado-afirma-cni/. Acesso em: 26 jan. 2026.

NICOLAZZI, Fernando. A educação no Brasil hoje: o fundamental e o fundamentalismo. *In*: MENEZES, Magali *et al*. (org.). **Direitos humanos em debate:** educação e marcadores sociais da diferença. Porto Alegre: CirKula, 2019.

NIEBIESKIKWIAT, Natasha. Argentina reconoce a Temer y dice que seguirá dialogando. **Clarín**, Buenos Aires, 13 mayo 2016. Disponível em: https://www.clarin.com/mundo/argentina-reconoce-temer-seguira-dialogando_0_4yqsS-R-Z.html. Acesso em: 30 set. 2025.

NOBRE, Marcos. **Limits of democracy**: from the June 2013 uprisings in Brazil to the Bolsonaro Government. *[S.l.]:* Springer, 2022.

NOLAND, Marcus. US trade policy in the Trump administration. **Asian Economic Policy Review**, *[s.l.],* v. 13, n. 2, p. 262-278, 2018.

NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Uruguay, v. 28, n. 1, p. 131-156, 2019.

NUNES, Aloysio. O Brasil retorna à cena internacional. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 ago. 2018a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/artigos-mre/aloysio-nunes-2017-2018/o-brasil-retorna-a-cena-internacional-o-estado-de-s-paulo-23-08-2018. Acesso em: 20 maio 2024.

NUNES, Aloysio. **Texto-base para a intervenção do ministro Aloysio Nunes Ferreira na abertura do seminário Brasil-China promovido pela Folha de S. Paulo**. Brasília, 06 set. 2018b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/artigos-mre/aloysio-nunes-2017-2018/texto-base-para-a-intervencao-do-ministro-aloysio-nunes-ferreira-na-abertura-do-seminario-brasil-china-promovido-pela-folha-de-s-paulo-6-de-setembro-de-2018. Acesso em: 26 jan. 2026.

NUNES, Aloysio. **Textos-base para as intervenções do ministro Aloysio Nunes Ferreira na Reunião Ministerial sobre Comércio e Investimentos do G-20**. Mar del Plata, Buenos Aires: Ministério das Relações Exteriores, 14 set. 2018c. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/aloysio-nunes-ferreira/discurso-elementos-comerciais-e-de-investimentos-das-cadeias-globais-de-valor-do-agronegocio. Acesso em: 26 jan. 2026.

OBARRIO, Santiago. La Casa Rosada sigue la crisis con preocupación. **La Nacion**, Buenos Aires, 19 mayo 2017. Disponível em: https://pressreader.com/article/281547995826758. Acesso em: 30 set. 2025.

OCDE. **Enhanced engagement**: towards a stronger partnership between major emerging economies and the OECD. Meeting of the Council at Ministerial Level. Paris, 2008. Disponível em: https://one.oecd.org/document/C/MIN(2008)5/FINAL/en/pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.

OLIVEIRA, Diego Batista Rodrigues de; MACHADO, Eliel. Vem pra Rua e MBL no contexto do golpe parlamentar no Brasil. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 42, p. 98-108, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.23925/ls.v23i42.47436. Acesso em: 11 abr. 2025.

OLIVEIRA, Eliane. Com fama de ‘bolivariano’ e acusado de abandonar parlamentares, embaixador fica na berlinda. **O Globo**, Brasília, 23 jun. 2015. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/com-fama-de-bolivariano-acusado-de-abandonar-parlamentares-embaixador-fica-na-berlinda-16523603. Acesso em: 15 out. 2024.

OLMOS, Marli. Dilma elogia aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico. **Valor Econômico**, Santiago, 26 fev. 2016. Disponível em:

https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/02/26/dilma-elogia-aproximacao-entre-mercosul-e-alianca-do-pacifico.ghtml. Acesso em: 25 jun. 2025.

PASSAGEM de Temer no G20 tem gafe, foto com Trump e crise que “não existe”. **UOL Notícias**, São Paulo, 08 jul. 2017. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/07/08/passagem-de-temer-por-g20-tem-gafe-foto-com-trump-e-crise-que-nao-existe.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global. **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 16-39, 2023. Disponível em: https://cebri.org/revista/br/artigo/89/politica-externa-dos-anos-dilma-2011-2016-um-brasil-com-influencia-global. Acesso em: 25 jun. 2025.

PAUTASSO, Diego; ADAM, Gabriel Pessin. A política da política externa brasileira: novamente entre autonomia e alinhamento na eleição de 2014. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 25, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.22456/2178-8839.49480. Acesso em: 25 jun. 2025.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 64, n. 1, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329202100111. Acesso em: 25 jun. 2025.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 21, n. 32, p. 92-114, 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5007/2175-7976.2014v21n32p92. Acesso em: 25 jun. 2025.

PENTEADO, Claudio Luís; CRUZ JUNIOR, Brauner Geraldo. A germinação do empreendedor do Brasil contemporâneo: o neoliberalismo visto sob o contexto nacional recente. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 25, n. 49, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.52780/res.12815. Acesso em: 25 jun. 2025.

PIGNOTTI, Dario. Geopolítica do petróleo: Brasil se afasta dos EUA. **Pragmatismo Político**, 22 out. 2013. Política externa. Disponível em: https://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/10/leilao-libra-petroleo-brasil-eua.html. Acesso em: 07 nov. 2024.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305, 2000. Disponível em: https://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Pinheiro_vol22n2.pdf. Acesso em: 07 nov. 2024.

PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria R. S. De. Between autonomy and dependency: the places of agency in Brazilian foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 1-22, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003. Acesso em: 07 nov. 2024.

PINHEIRO, Letícia; VEDOVELI, Paula. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. **Revista Política Hoje**, *[s.l.],* v. 21, n. 1, 2012.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. **Amanhã vai ser maior:** o que aconteceu com o Brasil e possíveis rotas de fuga para a crise atual. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

PINTO, Álvaro Vieira. **Ideologia e desenvolvimento nacional**. Rio de Janeiro: ISEB, 1956.

PINTO, Céli Regina Jardim. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 100, p. 119-153, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-119153/100. Acesso em: 07 nov. 2024.

PMDB. **Uma ponte para o futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: https://www.mdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/documentos/Uma_ponte_para_o_futuro.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

PONTE de Lula sugere o alcance global da corrupção no Brasil. **Exame**, São Paulo, 18 ago. 2015. Disponível em: https://exame.com/brasil/ponte-de-lula-sugere-o-alcance-global-da-corrupcao-no-brasil/. Acesso em: 25 out. 2024.

POOLER, Michael. Produção de aço nos EUA deve voltar a crescer. **Valor Econômico,** 02 jan. 2017. Disponível em: https://valor.globo.com/empresas/noticia/2017/01/02/producao-de-aco-nos-eua-deve-voltar-a-crescer.ghtml. Acesso em: 21 jul. 2025.

PRAMUK, Jacob. Trump says he won't rule out military response in Venezuela. **CNBC**, Aug. 11, 2017. Disponível em: https://www.cnbc.com/2017/08/11/trump-on-venezuela-im-not-going-to-rule-out-a-military-option.html. Acesso em: 22 jul. 2025.

PSDB. **Auditoria especial no sistema eleitoral 2014**. Brasília: Comissão Executiva Nacional, 2015. Disponível em: https://www.brunazo.eng.br/voto-e/arquivos/RelatorioAuditoriaEleicao2014-PSDB.pdf. Acesso em: 28 jan. 2023.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.

PUIG, Juan Carlos. **Malvinas y el régimen internacional**. Buenos Aires: Depalma, 1983.

RAMANZINI JR., Haroldo; FARIAS, Rogério. **Análise de política externa**. São Paulo: Contexto, 2021.

RAMANZINI JR., Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. The quest for syntony: democracy and regionalism in South America. **Bulletin of Latin American Research***, [s.l.],* v. 41, n. 2, p. 305-319, 2021.

RASADOR, Guilherme Schneider; FRANKE, Luciane; SINDELAR, Fernanda Cristina Wiebusch. US–China Trade War: an empirical evaluation regarding its impacts on Brazilian exports. **International Economics and Economic Policy**, *[s.l.],* v. 21, n. 4, p. 883-906, 2024.

RIBEIRO, Mariana; MATSUI, Naomi. Meirelles sobre reforma da Previdência: deve manter 50% da economia prevista. **Poder 360**, Brasília, 09 nov. 2017. Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/meirelles-sobre-reforma-da-previdencia-deve-manter-50-da-economia-prevista/. Acesso em: 05 jun. 2026.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista Cidob D'afers Internacionals**, *[s.l.],* p. 157-180, 2013.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos**, *[s.l.],* n. 21, p. 159–194, dic. 2002.

SAAD-FILHO, Alberto. Varieties of neoliberalism in Brazil (2003–2019). **Latin American Perspectives**, *[s.l.],* v. 47, n. 1, p. 9-27, 2020.

SADI, Andréia; NERY, Natuza; GIELOW, Igor. Após mais de dez anos, Dilma escolhe caças suecos para a FAB. **Folha de São Paulo**, Brasília, 18 dez. 2013. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/12/1387333-dilma-decidiu-pela-aquisicao-de-cacas-suecos-para-a-fab.shtml. Acesso em: 07 nov. 2024.

SANAHUJA, José Antonio; BURIAN, Camilo López. The new Latin American neo-patriotic far-right: reactionary internationalism and its challenge to the international liberal order. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 11, n. 55, p. 22-34, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.22456/2178-8839.106956. Acesso em: 07 nov. 2024.

SANCHEZ, Michelle Ratton. O Brasil e a OCDE: uma aproximação pelas bordas. **Textos CINDES**, *[s.l.],* n. 4, dez. 2008. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/microsoft_word-_textos_cindes_4_brasil_e_a_ocde.pdf#page=24.53. Acesso em: 14 jul. 2025.

SANTOS, Débora. Aprovação pessoal de Dilma sobe e atinge 77%, aponta Ibope. **G1**, Brasília, 04 abr. 2012, Política. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2012/04/aprovacao-pessoal-de-dilma-sobe-e-atinge-77-aponta-ibope.html. Acesso em 23 ago. 2024.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida:** o Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, p. 9-41, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-85292014000100001. Acesso em 23 ago. 2024.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan./jun. 2010. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rmi.2010.5285. Acesso em 23 ago. 2024.

SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer Bom. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, *[s.l.],* n. 50, p. 81-97, 2016.

SAVARESE, Maurício. Derrotado, Serra corre risco de isolamento político após campanha errática. **UOL Eleições**, Brasília, 01 dez. 2010. Disponível em: https://www.uol.com.br/eleicoes/2010/ultimas-noticias/2010/11/01/derrotado-serra-corre-risco-de-isolamento-politico-apos-campanha-erratica.jhtm. Acesso em: 22 ago. 2024.

SECCHES, Daniela Vieira; VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo. Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 23, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.5216/sec.v23i.59666. Acesso em: 22 ago. 2024.

SENADO rejeita indicação de Guilherme Patriota para a OEA. **Senado Notícias**, Brasília, 19 maio 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/19/senado-rejeita-indicacao-de-guilherme-patriota-para-a-oea. Acesso em: 15 out. 2024.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80:** uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SENRA, Ricardo. Respostas ‘duras’ de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty. **BBC News Brasil**, Brasília, 16 maio 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160516_serra_itamaraty_fs. Acesso em: 29 jan. 2026.

SENRA, Ricardo. Temer relata ‘problemas’ dos venezuelanos no Brasil em encontro com Trump. **BBC News**, Nova York, 18 set. 2017. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41315974. Acesso em: 24 jul. 2025.

SERRA, José. **Discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores**. Brasília, 18 maio 2016. Disponível em: https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse. Acesso em: 4 abr. 2023.

SCHMITT, Gustavo. Temer afirma que saída do PSDB do governo será cortês e elegante. **O Globo**, 02 dez. 2017. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/temer-afirma-que-saida-do-psdb-do-governo-sera-cortes-elegante-22142373. Acesso em: 12 jan. 2026.

SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, 1995. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/1996. Acesso em: 12 jan. 2026.

SILVA, Álvaro. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 23-41, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.22456/2178-8839.86954. Acesso em: 12 jan. 2026.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica:** a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: http://hdl.handle.net/10183/14743. Acesso em: 12 jan. 2026.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 143-184, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000100005. Acesso em: 12 jan. 2026.

SILVA, André Luiz Reis da. Os países emergentes na política internacional: O grupo next eleven (n-11) e as convergências com a política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 205-222, 2013. Disponível em: https://periodicos.pucminas.br/estudosinternacionais/article/view/6314. Acesso em: 12 jan. 2026.

SILVA, André Luiz Reis da. **Política externa brasileira:** qual é o lugar do Brasil no mundo? São Paulo: Editora de Cultura, 2023.

SILVA, André Luiz Reis da. Retraction or consolidation? The follow-up phase in Dilma Rousseff's foreign policy (2011-2016). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 64, n. 1, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329202100112. Acesso em: 12 jan. 2026.

SILVA, André Luiz Reis da; COUTINHO, Yuri Bravo. Apresentação. *In:* SILVA, André Luiz Reis da; COUTINHO, Yuri Bravo (org.). **Análise de política externa:** o Brasil e os BRICS no Sul Global. Porto Alegre: FCE/NEPRISUL, 2024.

SILVA, André Luiz Reis da; COUTINHO, Yuri Bravo. Brazil's emerging power identity: stagnation amid political matrix shifts (2013–2023). *In*: LEANDRO, Francisco José B. S. (ed.). **The Palgrave handbook on geopolitics of Brazil and the South Atlantic**. v. 1. Singapore: Springer Nature Singapore, 2025. p. 171-192.

SILVA, André Luiz Reis da; HOLLEBEN, Raquel de. De Lula a Bolsonaro: rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003-2020). **Revista Monções**, Dourados, v. 11, n. 22, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.30612/rmufgd.v11i22.15098. Acesso em: 03 jul. 2025.

SILVA, André Luiz Reis da; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: the rise and fall of Brazilian foreign policy. **Latin American Perspectives**, Newbury Park, v. 46, n. 4, p. 169–185, 2019. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/48595514. Acesso em: 10 jul. 2023.

SILVA, Hugo Fanton Ribeiro da; OLIVEIRA, Gabriel Nunes de. A intensificação dos conflitos distributivos no Brasil e o deslocamento político empresarial no governo Dilma (2011-16). **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 120, p. 167-207, set. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-167207/120. Acesso em: 10 jul. 2023.

SILVA, Marcelo Kunrath. A apropriação conservadora do ciclo de protestos de 2013: rumo aos protestos anti-Dilma? **Lusotopie**, France, v. 7, n. 3, 2018. Disponível em: http://journals.openedition.org/lusotopie/2568. Acesso em: 10 jul. 2023.

SILVA JÚNIOR, Altamiro. 'Gurus' americanos ainda evitam investimento direto no Brasil. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 ago. 2016. Disponível em: https://pressreader.com/article/281887297721694. Acesso em: 07 jul. 2025.

SIMON, Pedro. **Críticas ao posicionamento do governo brasileiro perante o bloco econômico Aliança do Pacífico**. 84ª Sessão Deliberativa Ordinária. Brasília: Senado Federal, 29 maio 2013. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/399834. Acesso em: 06 nov. 2024.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. **O lulismo em crise:** um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SIQUEIRA, Carol. Deputados conseguem assinatura para CPI investigar compras da Petrobras no exterior. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 23 maio 2013. Economia. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/404801-deputados-conseguem-assinatura-para-cpi-investigar-compras-da-petrobras-no-exterior/. Acesso em: 27 ago. 2024.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, Henry; SAPIN, Burton. **Decision-making as an approach to the study of international politics**. New Jersey: Princeton University, 1954.

SOB O MINISTÉRIO das Relações Exteriores, Apex ganha apoio de embaixadas. **O Estado de S. Paulo**, Sõ Paulo, 16 set. 2016. Disponível em: https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2016/09/pegn-sob-o-ministerio-das-relacoes-exteriores-apex-ganha-apoio-de-embaixadas.html. Acesso em: 20 fev. 2025.

SORIMA NETO, João. Indústria brasileira resiste a reconhecer a China como economia de mercado. **O Globo**, São Paulo, 08 jan. 2017. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/industria-brasileira-resiste-reconhecer-china-como-economia-de-mercado-20744341. Acesso em: 23 jun. 2025.

SOUZA, Murilo. Câmara analisa MP que diminui em média 20% a conta de luz a partir de 2013. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 13 set. 2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/384006-camara-analisa-mp-que-diminui-em-media-20-a-conta-de-luz-a-partir-de-2013/. Acesso em: 03 jun. 2026.

SOUZA, Viviane Brito de. **O campo patriota antes da "nova direita":** o caso do Revoltados Online. 2023. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letra e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-03082023-175809/publico/2023_VivianeBritoDeSouza_VCorr.pdf. Acesso em: 03 jun. 2026.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. Environmental factors in the study of international politics. **Conflict Resolution**, Newbury Park, v. 1, n. 4, p. 309-328, 1957.

STEINER, Andrea Quirino; MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LIMA, Rafael Mesquita de Souza. From Tegucigalpa to Teheran: Brazil's diplomacy as an emerging Western country. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 40-58, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329201400103. Acesso em: 03 jun. 2026.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global**. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2017.

SVARTMAN, Eduardo; SILVA, André. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 4-14, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.22456/2178-8839.64624. Acesso em: 03 jun. 2026.

TATAGIBA, Luciana. Entre as ruas e as instituições: os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. **Lusotopie**, France, v. 17, n. 1, p. 112-135, 2018.

TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1807-0191201925163. Acesso em: 03 jun. 2026.

TEMER, Michel. Artigo: ‘Brasil e Argentina: tempo de convergência pragmática’, por Michel Temer. **Jornal O Globo**, 07 fev. 2017. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/artigo-brasil-argentina-tempo-de-convergencia-pragmatica-por-michel-temer-20884756. Acesso em: 17 set. 2025.

TEMER, Michel. Carta ao president eleito norte-americano. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 09 nov. 2016. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/notas-oficiais-do-presidente/carta-ao-presidente-eleito-norte-americano. Acesso em: 03 jul. 2025.

TEMER destaca papel do Brics na quarta revolução industrial. **Agência Brasil**, Brasília, 26 jul. 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-07/temer-destaca-papel-do-brics-na-quarta-revolucao-industrial?form=MG0AV3. Acesso em: 18 fev. 2025.

THIES, Cameron G.; NIEMAN, Mark David. **Rising powers and foreign policy revisionism**: understanding BRICS identity and behavior through time. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2017.

TOKATLIAN, Juan Gabriel; CARVAJAL, Leonardo. Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. **Revista Cidob D'afers Internacionals**, *[s.l.],* n. 28, p. 7-31, 1995.

TOMAZELLI, Idiana; ARAUJO, Carla. Após 14 meses, Temer desiste da Previdência. **Estadão**, São Paulo, 19 fev. 2018. Disponível em:

https://www.estadao.com.br/economia/apos-fracasso-previdencia/. Acesso em: 19 dez. 2024.

TREVISAN, Cláudia. Empresas dos EUA esperam reformas. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 12 maio 2016a. Disponível em: https://www.pressreader.com/brazil/o-estado-de-s-paulo/20160512/page/17/textview. Acesso em: 03 jul. 2025.

TREVISAN, Cláudia. Brasil e EUA discutirão crise da Venezuela. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 27 maio 2016b. Disponível em: https://www.pressreader.com/brazil/o-estado-de-s-paulo/20160527/page/9/textview. Acesso em: 03 jul. 2025.

TRUMP, Donald. President Donald J. Trump is addressing unfair trade practices that threaten to harm our national security. **Trump White House**, Washington, Mar. 08, 2018. Disponível em: https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-addressing-unfair-trade-practices-threaten-harm-national-security/. Acesso em: 21 jul. 2025.

TRUMP flexibiliza sobretaxa do aço e beneficia Brasil, Argentina e Coreia do Sul. **G1**, Rio de Janeiro, 30 ago. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/30/trump-flexibiliza-tarifa-de-cota-de-aco-e-beneficia-brasil-argentina-e-coreia-do-sul.ghtml. Acesso em: 15 jul. 2025.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Migração venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira. **Aldea Mundo**, Bogotá, v. 24, n. 48, p. 69-80, 2019. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/543/54364091007/html/. Acesso em: 15 jul. 2025.

VACCARI, Gabriel da Silva; PEREZ, Reginaldo Teixeira. A *doxa* política das finanças: o discurso dos banqueiros diante da nova matriz econômica do governo Dilma Rousseff (2011-14). **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 8, n. 3, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.5380/recp.v8i3.53206. Acesso em: 15 jul. 2025.

VALENTE, Rubens. Jucá não falou sobre economia ao citar ‘sangria’; ouça. **Folha de São Paulo**, Brasília, 23 maio 2016. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774182-juca-nao-falou-sobre-economia-ao-citar-sangria-ouca.shtml. Acesso em: 12 jan. 2026.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to methods for students of political science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VAN MEEGDENBURG, Hilde. Process tracing: an analyticist approach. *In*: MELLO, Patrick A.; OSTERMANN, Falk. **Routledge handbook of foreign policy analysis methods**. London: Taylor & Francis, 2023.

VASCONCELOS, Adriana. Eleição no PSDB expõe eterna disputa Aécio-Serra. **O Globo**, Brasília, 28 maio 2011. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/eleicao-no-psdb-expoe-eterna-disputa-aecio-serra-2764089. Acesso em: 22 ago. 2024.

VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR. **REMHU**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 29, p. 107-122, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006307. Acesso em: 22 ago. 2024.

VERDÉLIO, Andreia. Mercosul e União Europeia fecham acordo de livre comércio. **Agência Brasil**, Brasília, 28 jun. 2019. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/mercosul-e-uniao-europeia-fecham-acordo-de-livre-comercio. Acesso em: 29 jan. 2026.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002. Acesso em: 29 jan. 2026.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 437-487, jul. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cint/a/Y8RhJfyCjqcgPGsVx6LRn9t/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 29 jan. 2026.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0011-5258201415. Acesso em: 29 jan. 2026.

VILELA, Pedro Rafael. Brasil e Argentina assinam memorando para uniformizar setor automotivo. **Agência Brasil**, Brasília, 24 ago. 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-08/brasil-e-argentina-assinam-memorando-para-uniformizar-setor-automotivo. Acesso em: 20 maio 2024.

VILELA, Pedro Rafael. Empresas dos EUA e do Canadá vão atuar no Centro Espacial de Alcântara. **Agência Brasil**, Brasília, 28 abr. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/empresas-dos-eua-e-do-canada-vao-atuar-no-centro-espacial-de-alcantara. Acesso em: 29 jun. 2024.

VILELA, Pedro Rafael; ROMILDO, José. Ministros vão à China em busca de negócios. **Agência Brasil**, Brasília, 03 nov. 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-11/ministros-vao-china-em-busca-de-negocios. Acesso em: 25 jun. 2025.

VILLELA, Flávia. Serra e Kerry dizem que relação Brasil-EUA entra em nova fase. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 05 ago. 2016. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-08/serra-e-kerry-dizem-que-relacao-brasil-eua-entra-em-nova-fase. Acesso em: 03 jul. 2025.

XAVIER, Renan. Bancos privados receberam do governo perdões de R$ 27 bilhões em 2017. **Poder360**, 23 ago. 2017. Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/governo-ja-perdoou-mais-de-r-321-bilhoes-de-bancos-privados-em-2017/. Acesso em: 14 jan. 2026.

WASSERMANN, Rogerio. Dilma 'exige' transparência dos EUA para manter visita. **BBC News Brasil**, São Petesburgo, 06 set. 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130906_g20_dilma_rw_ru. Acesso em: 03 jun. 2026.

WENDT, Alexander. **Teoria social da política internacional**. Rio de Janeiro: Apicuri/PUCRio, 2014.

WESTMANN, Gustavo. **Pela democratização da política externa brasileira**. São Paulo: Contexto, 2023.

YANAKIEW, Monica. Mercosul e Aliança do Pacífico querem ampliar comércio na América do Sul. **Agência Brasil**, Buenos Aires, 07 abr. 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-04/mercosul-e-alianca-do-pacifico-querem-ampliar-comercio-na-america-do. Acesso em: 09 out. 2025.

ZANELLA, Cristine Koehler; ROBBI, Amanda Mateus. Onde estão elas? As mulheres na política externa brasileira a partir da análise dos discursos do país em sessões de abertura da Reunião Anual da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1946 a 2015. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 13, p. e68290-e68290, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rmi.2022.68290. Acesso em: 09 out. 2025.

ZANINI, Fábio. Aliança do Pacífico não “tira o sono” do Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 maio 2013. Disponível em: https://pressreader.com/article/282759174202125. Acesso em: 06 nov. 2024.

APÊNDICE A — ENTREVISTA COM ALOYSIO NUNES FERREIRA

Metadados do documento

Entrevistador: Yuri Bravo Coutinho, doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS

Entrevistado: Aloysio Nunes Ferreira, Chefe da Divisão de Assuntos Estratégicos da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) em Bruxelas (Bélgica) e ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil.

Data: 01 de julho de 2025, às 7h39min (BRT)

Meio de comunicação: virtual, via plataforma Microsoft Teams

Duração: 1h 29min 46s

Yuri Bravo Coutinho (0:30): Para dar início à nossa entrevista, eu a separei em 5 blocos. O bloco 1 é justamente entender um pouco da trajetória política e entrada no Itamaraty, do senhor. O senhor teve uma longa carreira parlamentar antes de assumir o Itamaraty. De que forma essa experiência moldou a sua atuação como ministro das relações Exteriores?

Aloysio Nunes Ferreira (1:10): Sim, eu tive uma longa experiência parlamentar e experiência de governo antes de ser ministro de relações Exteriores, eu fui deputado estadual em duas legislaturas em São Paulo, fui vice-governador do estado, fui secretário de estado, que criou a secretaria, uma secretaria nova que não existia na época de transportes metropolitanos para gerenciar os meios de transporte que eram da competência do estado, na região metropolitana de São Paulo. Eu tive 3 mandatos de deputado federal, um pelo MDB e dois pelo PSDB. Eu fui ministro do presidente Fernando Henrique, ocupei dois ministérios no governo Fernando Henrique, eu fui secretário geral da presidência e fui, depois de três anos de Secretaria geral, eu fui ministro da justiça. Fui eleito senador, tive uma votação muito grande, foram 11 milhões e 200 mil votos no Senado de São Paulo, fui o mais votado, e cumpri meu mandato de 8 anos para o Senado no Senado e não me candidatei à reeleição. Eu sempre tive muito interesse pela política externa, desde a minha juventude, porque a política externa era parte da política interna, que, aliás, como continua sendo hoje, porque quando eu era moço, no início da minha formação política, era o período da guerra fria, o período da ditadura que havia se instalado em 64. O governo militar, que tinha uma orientação de política externa muito pró-americana, de tal ponto que o

ministro de relações exteriores da época chegou a dizer que o que era bom para os Estados Unidos era bom para o Brasil. Tem uma orientação muito pró-americana. E do outro lado, nós tínhamos uma parte da esquerda brasileira a qual eu pertencia, que tinha grande simpatia pela União Soviética. Então, essa disputa entre os dois blocos da política Internacional se refletia no Brasil, na vida política brasileira. Foi também o período da revolução cubana, do fascínio da revolução cubana sobre a mocidade brasileira, do Brasil. Foi também o momento de maio de 68, na França, e de outros movimentos semelhantes na Europa, movimentos de juventude contestatários da política institucionalizada. Então, tudo isso afetava muito. Eu pensava nisso sempre. Era uma coisa, era um assunto de conversa minha com meus amigos, da minha militância política, então eu nasci mergulhado na temática da política externa, ou, melhor dizendo, na política do mundo, não necessariamente da política externa brasileira. E o meu gosto pela política externa também vem do meu gosto pela política, porque a política externa é política em estado puro, não é? É a projeção do Estado em confronto ou em cooperação, enfim, em diálogo com os outros, com outros Estados. É a projeção da soberania popular, então ela tem tudo. É essência da política e é também essência da história. É outra disciplina que sempre me interessou muito. Então, isso me levou a acompanhar a política brasileira e no Senado, que é um órgão, como você sabe que tem uma proeminência em condução da política externa, especialmente por ser um órgão obrigado de se aprovar embaixadores e agentes diplomáticos em instâncias internacionais. A política externa era uma comissão de relações Exteriores e um destino natural para quem se interessa por política externa, como é o caso. Então militei na comissão de relações Exteriores, fui presidente da comissão de relações exteriores do Senado, não é? Chegamos a criar, aliás, na comissão de relações exteriores, um ambiente de muita cooperação entre oposição e situação que já vinha se azedando havia muito tempo e que acabou desembocando no *impeachment*. Mas nós conseguimos, a comissão de relações Exteriores, criar um ambiente de cooperação entre esquerda e direita, entre o PT e o PSDB, com a participação do, como é que se chama... Dos partidos da direita moderada, que havia, e conseguimos aprovar coisas importantes em relação à política externa brasileira. Nós não tivemos nenhum problema de bloqueio de sabatinas, de diplomatas. Agora, dois temas específicos da crônica política e da política externa brasileira naquele período acabaram por influenciar bastante, pautar bastante a nossa comissão. Um deles foi o caso do senador boliviano que tinha pedido asilo e tinha sido concedido

asilo diplomático. Ele estava na chancelaria brasileira e o governo pediu, é bom que se diga, o salvo conduto para que ele pudesse sair do país. Mas o governo do Evo Moraes acabou por procrastinar uma solução. Nós estimávamos, nós que íamos posicionar, à época, que o governo não tinha sido suficientemente incisivo e dado inclusive as boas relações da presidente com o presidente Evo Morales a tal ponto que este senador acabou ficando lá, confinado numa sala, durante mais de quinhentos dias, a tal ponto que começou a dar sinais de perturbação mental grave. Isso ensejou uma operação em que nós, da comissão, participamos que foi o resgate desse senador. Combinamos com o diplomata, que era o encarregado de negócios, uma vez que o embaixador estava ausente. O diplomata Eduardo Saboya, que era ministro-conselheiro, tirou, pegou esse senador num carro, e com dois fuzileiros navais, que davam segurança para a embaixada, levou esse senador para o Brasil, onde havia lá um vice-presidente da comissão de relações exteriores, o senador Ricardo Ferraz, que hoje é vice governador do Espírito Santo, então com o avião que ele havia locado, trouxe o senador para Brasília. Isso gerou uma crise no governo, nas relações internas do governo, e a relação conosco na comissão de relações exteriores, tal quanto que o ministro Antônio patriota pediu demissão, e o diplomata Eduardo Saboya foi punido pela presidente Dilma. Punição administrativa. Bom, esse foi um episódio. O outro episódio foi a relação com a Venezuela. Já na gestão do Serra, houve uma decisão dos países do Mercosul de suspender a Venezuela da sua participação no bloco, e suspender por uma razão de natureza simples de entender, a Venezuela não tinha internalizado os compromissos que havia assumido, especialmente em relação à liberdade de comércio, que tinha internalizado quando assumiu, quando ingressou no bloco. Em razão disso, ela foi suspensa. A participação foi suspensa. Bem, é, mas as coisas prosseguem. A situação política venezuelana continua caminhando para o autoritarismo cada vez mais marcante, de tal maneira que o governo, o presidente Maduro, tendo perdido a eleição, tendo ficado em minoria numa eleição parlamentar, resolveu convocar uma assembleia nacional constituinte para se sobrepor à Assembleia que havia sido eleita. Uma Assembleia Nacional Constituinte sobre o comando dele, muitos candidatos da oposição foram inabilitados e você tinha uma assembleia que era uma assembleia fantoche. Então, com isso, nós do Mercosul, consideramos que a Venezuela havia infringido a cláusula democrática dos acordos de ouro preto, e era, portanto, razão para suspendê-la também por esse motivo, e essas duas decisões foram tomadas, como não poderia deixar de ser, pela

unanimidade, inclusive, havia um presidente, um governo de esquerda, no Uruguai, com participação do partido comunista, do governo do presidente Tabaré Vasquez, e isso foi o acordo do governo, de todos, um acordo unânime que aplicasse a sanção. Mas nós, da comissão, resolvemos fazer uma visita ao deputado Capriles, que estava preso em Caracas. Um grupo de senadores da oposição, nós fomos visitar, tentamos visitar o Henrique Capriles. E fomos, você veja como era o tempo, como eram os tempos na época. Viajamos no avião da força aérea brasileira, cedido pelo ministro Jacques Wagner, ministro da Defesa. Então você veja como era o tempo, apesar de muito antagonismo, havia também um clima onde havia possibilidade de cooperação e algumas questões que transcendiam e que eram vistas como tendo transcendido o embate imediato. Bom, então é isso aí. Foram dois momentos da formação brasileira que repercutiram dentro da comissão de uma maneira bastante aguda. Fora isso, foram projetos, digamos, mais na linha, digamos, rotineira, com uma exceção, que foi, ainda que não ensejaram conflitos, com a aprovação da nossa participação no banco dos BRICS. E como foi também a aprovação de alguns acordos que a presidente Dilma pretendia, que haviam sido assinados pela presidente Dilma, e que não haviam sido ratificados, acordos entre o Brasil e os Estados Unidos. E nós considerávamos que era importante que a presidente chegasse nos Estados Unidos, onde ela ia ser recebida pelo presidente da República, pelo presidente Obama, superando o incidente que havia sido causado pela espionagem norte-americana. Nós então aprovamos esses acordos de cooperação com os Estados Unidos. São sinais de que havia na comissão, no clima da comissão, é bom que se diga, uma possibilidade de cooperação entre nós, senadores de oposição, e a situação, e da minha relação com os dois vice-presidentes, tinha um vice-presidente, que foi o Ricardo Ferraz e outro vice presidente foi o senador Jorge Viana, do PT.

Yuri Bravo Coutinho (15:24): Perfeito. Nós podemos perceber então que a questão regional era muito latente, ministro, e um clima também que superava, como o senhor bem disse, a polarização da época, então?

Aloysio Nunes Ferreira (15:39): Em alguns assuntos, sim, foi possível.

Yuri Bravo Coutinho (15:42): Sim, perfeito. Nós vamos com certeza, mais adiante falar um pouco também sobre a Venezuela, os Estados Unidos, mas eu queria saber também, agora, entrando num outro bloco sobre agenda e prioridade no Ministério das relações Exteriores durante a sua gestão. Nos pronunciamentos oficiais do presidente Temer, foram recorrentes menções sobre um resgate da credibilidade do

país, e a viabilização de uma democracia da eficiência no âmbito interno. Como o senhor vê essas duas diretrizes sendo aplicadas no exercício da política externa durante o seu mandato?

Aloysio Nunes Ferreira (16:24): O presidente Temer, como você sabe, é constitucionalista e quando ele me convidou para ser ministro de Relações Exteriores, quando Serra pediu para sair, nós conversamos sobre meu cargo, tendo diante de nós o artigo quarto da Constituição, que trata das relações externas do Brasil. E ele insistiu muito sobre um termo, uma característica que ele considerava importante e que, na opinião dele, em que alguma medida, na minha opinião, também tinha se perdido, que é o universalismo da política externa brasileira. Uma política externa que não se aproxima demais e nem se afasta demais de nenhum bloco, de nenhuma força hegemônica. É uma política externa que cuida dos interesses nacionais e os defende onde for, no teatro que for melhor para isso. Então nós temos no Brasil essa coisa, nós temos embaixada em Washington e temos embaixada em Pyongyang. Temos presença diplomática, se não em todos, em quase todos os países representados nas Nações Unidas. Então, a ideia do presidente Temer é o seguinte, fazer uma política externa aberta ao conjunto, independentemente de alinhamentos políticos ideológicos, etc. Bom, e isso foi a orientação que ele deu. Tenho uma lembrança muito viva dessa primeira conversa com ele. Agora, democracia, diplomacia de deficiência, eu não sei. Não me lembro exatamente do contexto em que ele pronunciou isso. Mas o que me parece que foi uma orientação e foi realmente uma orientação que nós tentamos e conseguimos em grande parte, concretizar, diz respeito a acordos internacionais, especialmente da substância econômica, de comércio e investimentos ao Mercosul. O presidente considerava que o Mercosul tinha abraçado pautas que são importantes, mas que não tinham relevância para o interesse fundamental do Brasil, que é ter relações econômicas sólidas com os nossos vizinhos e nossos sócios do Mercosul. Então esse foi o objetivo, dinamizar o Mercosul. Voltar ao Mercosul, ao interesse do Mercosul sobre as questões da economia dos países nossos, que dizem respeito ao desenvolvimento econômico, naquilo que o desenvolvimento econômico pode ser, digamos, tributário do comércio internacional entre o Brasil e os nossos vizinhos. Bom, vamos dinamizar o Mercosul. Dinamizar como? Em primeiro lugar, fazendo o Mercosul realmente voltar à vocação, a proposta original, do Mercosul de ser uma zona de livre comércio. Havia, e ainda há, uma quantidade muito grande de entraves ao livre comércio que não foram superados no funcionamento do Mercosul.

Alguns continuaram existindo. Foram, de alguma maneira, encontrou-se forma para preservar a ideia do livre comércio em alguns setores que são importantes, como o setor automotivo. Serra, se eu não me engano, na gestão dele, fez um acordo automotivo com a Argentina, que permitiu dar mais fluidez ao comércio entre o Brasil, com a Argentina. Mas havia muitas exceções da tarifa externa comum. Nós elencamos cerca de oitenta exceções à tarifa, a regra da tarifa externa comum. Exceções. Sempre o resultado de lobbies presentes nos países-membros do bloco, e nós fomos atrás, uma por uma das exceções, verificando como era possível eliminá-las, e conseguimos em grande parte essas exceções. Também, esta preocupação se aplica na relação entre Mercosul e os países andinos, que têm um acordo entre eles. Aliás, o Brasil tem um acordo de preferências com todos os países da América Latina, mas os países da Aliança do Pacífico, eles tinham lá já um mecanismo de integração entre eles e nós tentamos. Não foi possível concretizar isso. Tivemos várias reuniões no sentido de fazer uma aproximação maior entre o Mercosul e os países da Aliança do Pacífico. O que nós conseguimos, sim, foi em relação ao Chile, que tivemos um acordo, e aí foi um acordo bilateral Brasil-Chile, que foi um acordo de complementação econômica no quadro da ALADI. Nós somos "ALADI *plus*" em relação ao Chile, incluindo comércio e investimentos, regras, de uma série de temas que foram tratados e estão hoje presentes nesse acordo. Me lembro que o ministro de relações Exteriores do Chile, chama-se Roberto Ampuero, e como eu ele tinha sido membro do partido comunista, eu era membro, fui membro do partido comunista brasileiro, ele foi membro do partido comunista chileno, com curso da União Soviética, inclusive, tudo direitinho. E eu me lembro da conversa entre o presidente chileno e o presidente Temer. O presidente Piñera e o presidente Temer. Eles se entenderam, sobre linhas gerais, que era preciso que as relações entre Brasil e o Chile fossem relações além daquilo que está já otimizado, digamos assim, no âmbito da ALADI. Chegaram ao acordo, vamos fazer isso, então, é importante, relembraram aquela velha história do Barão do Rio Branco com a amizade sem limites, não sei o que... Bom, e aí o Piñera diz "Como é que vamos concretizar isso? Quem é que vai trabalhar nisso?" O Piñera disse, "Olha, o Aloysio e o Ampuero se entendem, os dois foram comunistas [risos], então eles se entendem, eles vão sentar e resolver". E foi, realmente... Trabalhei com o Roberto Ampuero muito bem, com as nossas equipes, e temos um acordo exemplar. Bom, então essa é a preocupação de tornar a nossa presença, do plano econômico, na América Latina, mais eficiente, mais para usar o termo do presidente Temer. Teve outras iniciativas

também. Tivemos um acordo de complementação econômica com a Colômbia, especialmente voltada para o setor automotivo. Levantamos restrições que haviam à importação de camarão e banana do Equador, que era um ponto de irritação permanente nas relações entre o Brasil e o Equador. Enfim... Iniciativas dessa natureza, tratar, procurar dinamizar economicamente o Mercosul e fazer a diplomacia brasileira mais presente no tratamento dos temas econômicos comerciais. Foi nesse sentido que nós retomamos a negociação entre o Mercosul e a União Europeia, que estavam patinando, não avançavam, pois se diz que existiu essa negociação há vinte e cinco anos. Não é exatamente verdade. Houve momentos, surtos de negociação, mas nunca se chegou a uma coisa, a um esforço sistemático, concentrado, constante, em que todos os países do Mercosul tivessem envolvidos e com o interesse da comissão europeia também. Então isso se deu em razão de uma conjugação política nos países do Mercosul, governos de orientação liberal. O Uruguai não era um governo de orientação liberal, mas o Uruguai precisa desesperadamente do comércio exterior. Eles têm um mercado muito reduzido, estava sempre, e ainda hoje continua falando de acordo de comércio com a China e tal, e o Brasil resiste. Enfim, esse é um tema constante. Bom, então retomamos a negociação do Mercosul e da União Europeia. Essa negociação avançou muito a tal ponto que ela já estava praticamente concluída quando se encerrou o governo do Temer, havia um outro tema que ainda estava pendente de redação, mas que já tinha sido objeto de acordo político. Estava apalavrado, como se diz, entre o Mercosul e a Comissão Europeia. Aí houve a mudança de governo. Essa mudança gerou muita incerteza da parte da Comissão Europeia, sobre qual seria a orientação do presidente Bolsonaro. Como na política externa teve uma orientação muito diferente dessa, o meu sucessor chegou a cogitar, inclusive, de possibilitar a instalação de bases norte-americanas na Amazônia. Bom, então havia incerteza sobre os rumos do governo que ia assumir. E também a Comissão Europeia passava por um problema de instabilidade política. Tinha eleições do Parlamento Europeu à vista. Então a França sempre foi cronicamente resistente ao acordo, então resolveram não fechar ali, naquele momento. Uma vez o Bolsonaro assumindo, o acordo foi assinado. A negociação técnica foi encerrada basicamente nos mesmos termos em que eu havia deixado. Foi depois retomada já no governo Lula, mas é outra história essa. Modificações que o presidente Lula introduziu, até oportunas ao meu ponto de vista. Bom, então essa é a eficiência. Eficiência na busca de uma presença nossa, também uma projeção nossa, do Brasil, no sudeste da Ásia.

A China já era, àquela altura, um grande mercado e um grande parceiro. Nós já tínhamos uma aliança estratégica global com a China, então a China não é a novidade. Na minha gestão, nós nos voltamos para o sudeste da Ásia. Eu lancei as negociações entre Singapura, entre ASEAN e o Mercosul, negociações que estão aí se arrastando e acabaram não sendo levadas a maiores e melhores conclusões, mas eu fiz uma coisa importante no meu tempo, que foi uma aproximação com Singapura, pela posição estratégica de Singapura no âmbito da ASEAN, e nós tínhamos um problema com Singapura que era o carimbo de Singapura como paraíso fiscal. O regime fiscal é favorecido, enfim... Isso era um obstáculo para que nós pudéssemos firmar um acordo de proteção de investimentos com Singapura, que era absolutamente decisivo, porque Singapura é um grande centro financeiro e muitos fundos importantes com investimentos no mundo inteiro, inclusive no Brasil. Então o acordo de proteção de investimentos era importante, era, sempre foi pedido por Singapura como sendo algo da maior relevância do ponto de vista deles. E o Brasil resistia por essa razão, paraíso fiscal. Eu me lembro de uma conversa que tive com o ministro de relações exteriores de Singapura, que é um indiano, de origem indiana, que me explicou o seguinte, “Olha, não é que a gente seja paraíso fiscal, é que nós cobramos pouco imposto, porque o estado de Singapura gasta pouco [risos], então nós não precisamos cobrar muito imposto”. Eu transmiti essa conversa ao Temer, pedindo a ele que dobrasse a resistência do Ministério da Fazenda para assinarmos um acordo de proteção de investimentos. E o Temer fez isso. A Fazenda, a contragosto, acabou por ceder e assinar as argumentações necessárias para que esse acordo fosse concretizado, o que abriu a porta para uma negociação, agora, entre Singapura, o que já foi concluída, o acordo Singapura-Mercosul, a ratificação do acordo agora no congresso brasileiro. Então, são exemplos do que o presidente Temer chamou de democracia da eficiência, que nós procuramos seguir, procuramos concretizar na minha, na nossa gestão. Eu digo nossa porque é a equipe que eu encontrei, com uma equipe de gente muito, muito boa e muito competente. Uma boa parte montada no governo na gestão do Serra, ainda, inclusive com dois diplomatas já aposentados, que voltaram a servir, Sérgio Amaral, em Washington, e o Caramuru, Marco Caramuru em Pequim. A Apex foi trazida para o âmbito do Ministério. O contrato de gestão da Apex passou a ser feito com o Ministério de Relações Exteriores pela sinergia que existe entre a Apex e o seu departamento, os setores de promoção comercial das embaixadas. Esse também é um exemplo do que significaria, na visão

do presidente Temer, essa democracia da eficiência. Nós engrenamos as PECs com o Ministério de Relações Exteriores, especialmente através da área econômica do Ministério.

Yuri Bravo Coutinho (33:05): Perfeito. Muito obrigado, ministro.

Aloysio Nunes Ferreira (33:16): É isso que eu vou me lembrando, viu, Yuri? Porque essas coisas a gente vai lembrando, porque memória tem que cavoucar. Cavoucando vai surgindo...

Yuri Bravo Coutinho (33:28): Certo. Sim, é um exercício bom. Aproveitando que o senhor mencionou o conceito de universalismo no começo da sua resposta. Queria aproveitar então e entrar num outro bloco. Focando um pouco mais na dimensão multilateral das relações internacionais do Brasil, a busca pela entrada do Brasil na OCDE foi uma das prioridades do governo Temer. Como o senhor conciliou esse esforço com a centralidade da participação do BRICS diante das transformações internas no país.

Aloysio Nunes Ferreira (34:09): Deixa eu só perguntar uma coisa a você, Yuri, antes de a gente responder a sua pergunta, relações com os Estados Unidos, você vai tocar porque são... É um tema importante, que é um tema que eu enfrentei momentos de dificuldade com os Estados Unidos. Não sei se você vai... Primeiro, o tarifaço do Trump, a ação dele para expulsar, separar filho de pais, de imigrantes...

Yuri Bravo Coutinho (34:35): Sim. Bom, é, eu pretendo, sim, fazer uma pergunta sobre isso.

Aloysio Nunes Ferreira (34:40): Coisas ruins e coisas positivas também, como o acordo para lançamento de satélites comerciais na base de Alcântara. Mas, enfim, isso a gente volta depois. O que você queria perguntar sobre OCDE e BRICS?

Yuri Bravo Coutinho (35:01): Isso... Como o senhor conciliou esse esforço de entrada na OCDE com a centralidade da participação no BRICS?

Aloysio Nunes Ferreira (35:11): Olha, eu nem sei se existe outro... Se a Índia faz parte da OCDE... Faz parte da OCDE?

Yuri Bravo Coutinho (35:19): A Índia? A Índia é considerada, assim como o Brasil, um parceiro prioritário, um parceiro extra OCDE.

Aloysio Nunes Ferreira (35:27): Pois é, então... Eu não vi a incompatibilidade. Aliás, o ingresso à OCDE nunca foi o objeto de desejo unânime entre os meus subordinados do Itamaraty. Havia setores do Ministério que achavam que a participação na OCDE de uma maneira poderia limitar a nossa gestão para própria economia brasileira, pelos

compromissos que o Brasil assumiria sendo membro da OCDE. Isso foi muito debatido dentro do Ministério, na minha área na época. Eu dava muita liberdade de discussão para os meus coordenados mesmo porque eram todos craques. Não tem nenhum fraco ali, todo mundo era muito bom. Então as discussões eram muito produtivas, e se concordou que era importante. Vamos colocar a candidatura e vamos seguir a carruagem. Conforme as exigências foram sendo colocadas pragmaticamente, a gente ia navegando, porque era realmente uma orientação do presidente Temer. Havia no Itamaraty os discípulos do Rubens Ricupero [risos], que eram muito contra isso – e discípulos entre os quais eu me incluo. Mas na verdade, eu era ministro do presidente Temer [risos], e aí então eu não vi maior problema com a participação dos BRICS, nenhuma. Houve visitas presidenciais importantes do presidente Temer à China, Rússia, África... Eu fui à África do Sul mais de uma vez, eu não vi problemas. Eu não vejo incompatibilidade entre uma coisa e outra. Acho perfeitamente possível. O fato é que nós não víamos incompatibilidade, mesmo porque esse processo de adesão à OCDE é um processo longo, de muitas etapas, passa por vários governos. Enfim, era uma coisa que não vale a pena criar aí um problema maior no âmbito do governo, e nós não vimos nenhum problema de participar porque continuamos participando sempre, não apenas das reuniões, das atividades do BRICS, inclusive no banco.

Yuri Bravo Coutinho (38:54): Claro... Sim, perfeito. Então as duas frentes se encaixam no que o senhor considera uma política externa universalista?

Aloysio Nunes Ferreira (39:09): Exatamente, universalista, isso foi.

Yuri Bravo Coutinho (39:20): Bom, já que o senhor mencionou a questão dos Estados Unidos, passamos para esse tema um pouco. Como o senhor avalia os impactos da eleição do Donald Trump sobre a dinâmica bilateral com o Brasil? Houve um espaço para o diálogo crítico com relação aos Estados Unidos? Ou predominou uma lógica pragmática de aproximação? Como o senhor vê isso?

Aloysio Nunes Ferreira (39:45): Não, crítico não, porque não é o caso de criticar, é uma decisão do povo americano. O que nós contestamos, e buscamos uma negociação, é sobre dois temas complicados para nós. Foi o tarifaço sobre o aço e alumínio, que ensejou várias reuniões minhas com o pessoal da área econômica do governo, que cuidava da relação econômica e tal, do comércio, e aí chegamos a um acordo que não foi o ideal, mas é um acordo. Quer dizer, que podemos exportar dentro de cotas. Já naquela época, os americanos se queixavam muito da tarifa sobre o

etanol. Isso foi um assunto que recorrentemente vinha à pauta nas minhas reuniões com os dois ministros de relações exteriores com os quais eu lidei. Nós mudamos nossa linha em relação ao etanol por várias razões, inclusive por pressões políticas do Nordeste. Outra ação complicada foi a primeira vaga de expulsão de imigrantes do governo Trump, em que o governo americano tomou uma atitude dramática, prendeu pais e colocou as crianças em instituições públicas ou privadas de cuidado. Então foi um projeto, um momento muito duro, de grande preocupação nossa, de repercussão interna grave, mas nós tínhamos um grande embaixador dos Estados Unidos, que é o Sérgio Amaral, e acabamos superando isso, eles pararam de separar os meninos dos pais e, enfim... Esse é o fato mais complicado, a separação das crianças, e aí continuaram com a política deles, que, aliás, continuou, inclusive, sempre, de restrição a migrações. Bom, agora, o que nós fizemos com os Estados Unidos foi muito por inspiração do Sérgio Amaral: é estabelecer uma agenda de pontos de interesse comum dos dois países e trabalhar essa agenda. Evitar maiores discussões sobre temas mais gerais, mais universais, e focar o nosso diálogo numa relação de pontos estabelecidos em comum acordo entre nós e o governo americano, os dois ministros de relações exteriores com os quais eu lidei, e procurar seguir essa agenda. Era uma agenda que tinha pontos na área da defesa, na área econômica e comercial, na área de educação, uma série de pontos que eu não me lembro mais agora quais foram todos eles, mas um ponto que me chamava muito atenção na época, porque tinha sido objeto já de uma polêmica política muito azeda no tempo do presidente Fernando Henrique, que era a concretização de um acordo bilateral de salvaguardas tecnológicas para os satélites comerciais que seriam lançados na base de Alcântara. O presidente Fernando Henrique tinha mandado, aliás, para o Congresso, autorização para afirmar esse acordo e o Congresso acabou criando muitas resistências. Inclusive, o relator do caso, que era o deputado Valdir Pires, ex-governador da Bahia, que era do PSDB, foi contra, de tal maneira que o projeto acabou sendo arquivado. O tema foi retomado no governo da presidente Dilma, se eu não me engano, ou do presidente Lula, não tenho lembrança, que foi um acordo em bases muito parecidas, só que com a Ucrânia, a Ucrânia pré-Zelensky. É um acordo de salvaguardas tecnológicas porque esses satélites têm componentes que são protegidos por propriedade intelectual e é natural que quem lance um satélite desse queira ter garantia de que segredos não serão violados. Daí existe essa modalidade de acordo de salvaguardas tecnológicas que não foi coisa que nós inventamos, mas que existe no dicionário, no cardápio da

política da diplomacia Internacional, e tem essa coisa que acabou sendo firmado com a Ucrânia, mas que não deu resultado nenhum porque a maior parte dos satélites são lançados, seja por foguetes ucranianos, seja por satélites ucranianos ou não, têm componentes dos Estados Unidos, então se você não tiver um acordo com os americanos, a Base de Alcântara continuaria inoperante. Esse foi um ponto importante em que eu participei. O ministro da Defesa, Raul Jungmann, também atuou muito e nós chegamos a um acordo. Eu assinei com, na época, o Tillerson, que era o ministro de Relações Exteriores dos Estados Unidos. Assim, chegamos ao entendimento e o acordo está em vigor. A base de Alcântara vai poder lançar, acho que até lançamos já, e até, com isso, auferindo uma receita importante para o nosso programa espacial. Programa espacial que começou, aliás, junto com uma cooperação com a China, no governo Sarney, só que a China está pousando do lado oculto da lua e nós não conseguimos lançar nem foguete de São João [risos]. Quer dizer, é um negócio incrível isso, desanimador às vezes, mas isso vai garantir uma renda que não passa por contingência... E aí o acordo foi firmado e isso garante ao programa espacial nosso uma importante e substancial renda que não está sujeita aos contingenciamentos que afetam todas as áreas do governo.

Yuri Bravo Coutinho (48:15): Perfeito. O senhor mencionou a China. Gostaria de perguntar, claro, o foco do senhor foi mais o sudeste asiático, a questão com a ASEAN, mas houve também um respaldo da relação com a China. A relação com a China foi importante também para atrair investimentos para o Brasil, até como nosso principal parceiro comercial. E também a guerra tarifária entre Estados Unidos e China, também proporcionou um aumento nas exportações de soja e outros produtos também para a China, mas como o senhor vê a aproximação com a China? Ela gerou algum tipo de pressão externa com relação aos parceiros tradicionais, digamos assim, ou interna também?

Aloysio Nunes Ferreira (49:12): Não, não, não, não, não, interna não, porque todos têm interesse na China. A China é importante porque o agro é importante.

Yuri Bravo Coutinho (49:25): Mas havia também as tensões comerciais, como o reconhecimento da China como economia de mercado. Como o senhor viu essa questão?

Aloysio Nunes Ferreira (49:33): Sim, isso foi anterior a minha gestão, a participação da China na OMC, de modo que isso estava de alguma maneira já precificado. Não houve, pelo menos não chegaram até mim, se houve pressões, até mim não

chegaram. Durante a minha gestão, as relações com a China foram normais. Nós temos lá um mecanismo de concertação entre a China e o e o Brasil, vários, aliás, mas um dos mais importantes, que é a COSBAN, que era, é presidido pelo vice-presidente, e como o vice-presidente, no caso brasileiro, era o presidente Temer, quem representou o governo nas relações da COSBAN fui eu, e não tivemos nenhum contencioso, a não ser um tema que era constante nas minhas conversas com o meu colega chinês, Wang Yi, que é a adesão do Brasil ao projeto de One Belt, One Road. Eu não aceitei polidamente, eu disse que nós não precisávamos disso para nossa relação, nós já éramos parceiros estratégicos globais e no âmbito dessa parceria, tudo aquilo que pudesse ser feito em termos de cooperação na infraestrutura, nos projetos da One Belt One Road, poderíamos fazer examinando cada um deles, caso a caso, e eu cheguei até a dizer para ele que, numa conversa mais informal, eu disse “olha esse One Belt One Road é a Aliança para o Progresso de novo”, e que não convinha para o Brasil. Isso quer dizer, não era só um conjunto de investimentos, mas isso implicava no comprometimento político que o Brasil não aceitava e eu tenho impressão que isso continua até no atual governo, as correntes da China, da nossa adesão a esse projeto. E é isso, olha, política universalista... Eu quero dizer também o seguinte, nós tentamos muito retomar essa política brasileira na África. Eu estive várias vezes na África, percorri vários países, muitos países africanos. Mas aí, além da relação política, e na relação financeira muito, muito utópica com Angola, nos faltam meios para uma presença maior. E ali, na China, nos deparamos com uma presença muito forte, claro, os Estados Unidos, antigas potências coloniais como a França, mas também da Turquia, muito presente. E nós não tínhamos os instrumentos para isso. Eu debati muito para o fortalecimento da Agência Brasileira de Cooperação, que era aquilo que a gente pode fazer, em cooperação especialmente na agricultura, eu tive uma experiência com o Malawi, que é um país paupérrimo, de tal maneira, pobre, Yuri, que para fazer uma reunião no Ministério de Relações Exteriores com meu colega de Malawi, nós tivemos que pegar cadeiras da embaixada do Brasil. E qual era o problema de Malawi? Malawi, estava sendo atacado... Os milharais, o país, estavam sendo atacados por uma praga e eles não tinham como combater essa praga. Eles queriam a cooperação da Embrapa para o combate biológico dessa praga, coisa que a Embrapa fazia bem. Mandei lá uma missão de técnico da Embrapa e salvamos os milharais do Malawi. Então isso, para mim, ficou muito presente na minha memória. Como é importante a cooperação, já que a gente não tem ainda outros meios. E hoje

você tem um diplomata muito ativo, muito importante, o diplomata Ruy Pereira, que é o que dirige a Agência para dentro da cooperação.

Yuri Bravo Coutinho (54:27): Perfeito, muito obrigado, ministro. Voltando um pouco para essa dimensão regional, o senhor comentou sobre o Mercosul, sobre a Aliança do Pacífico, e sobre as negociações com a União Europeia. Qual a importância do diálogo político, e claro, econômico também? Houve uma concertação política e econômica com o governo Macri. Qual foi a importância da Argentina nesse processo?

Aloysio Nunes Ferreira (55:29): Sim, a Argentina, do ponto de vista do nosso comércio, a Argentina é relevantíssima. O Macri, o presidente Macri, era um presidente de origem empresarial, e era um liberal, tinha a cabeça liberal em matéria econômica, então a relação com a Argentina foi muito boa desse ponto de vista, e ele cooperou muito na superação dessas exceções à política externa comum, foi muito cooperativo nesse ponto de vista. Ele queria muito o acordo do Mercosul com a União Europeia. Claro que tinha as exigências argentinas, algumas delas passavam pelo Brasil, pela concordância do Brasil em alguns setores, como o vinho, por exemplo, mas ele insistia muito, e, em alguns momentos, o Brasil colocou alguns entraves em alguns temas para obter uma negociação melhor para nós, para o Mercosul. Mas no geral, foi muito positiva a relação com o presidente Macri pelo empenho dele nesse que era o principal projeto estratégico do presidente Temer para a nossa região, que era o acordo Mercosul-União Europeia. Agora, nós tivemos também, se você permite estender um pouquinho, nós tivemos uma iniciativa que vem do tempo ainda do Serra, e a Argentina cooperou muito conosco, foi na área do combate ao crime transfronteiriço, e nós fizemos um trabalho de cooperação de mecanismos concretos, de entendimento entre as polícias, os setores de inteligência entre os países vizinhos nossos, inclusive com a Venezuela, diga se de passagem. Foi mais difícil, havendo resistência política de um lado e de outro, mas acabamos fazendo com eles também um entendimento nessa área.

Yuri Bravo Coutinho (58:09): Certo. Eu me lembro, estudando o tema, que o José Serra anunciou na posse como ministro as dez diretrizes que ficaram conhecidas como a grande orientação da nova política externa, como se denominou, e ele colocou como uma diretriz extra, uma décima primeira, esse foco em combate ao crime regional transfronteiriço.

Aloysio Nunes Ferreira (58:45): Aliás, nova *modus in rebus*, porque não é tão nova assim, na verdade. Retomamos uma linha tradicional da política externa brasileira,

que foi seguida com uma ou outra diferença de tom sobre um tema ou outro, uma relação mais próxima em relação de proximidade política com outro país e tal, no caso do PT, com o pessoal do bolivarianismo, a turma, os amigos do Evo Morales. Mas enfim, isso foi a linha tradicional da política externa brasileira, que nós retomamos e procuramos focar mais agora sobre esse tema da eficácia, da diplomacia como instrumento de promoção econômica.

Yuri Bravo Coutinho (59:44): Perfeito, e até ligado a isso, ministro, esse sentido da nova política externa, nas relações internacionais, nós temos o conceito que foi cunhado lá na gestão do Fernando Henrique, a autonomia pela participação. O senhor acredita que fazia sentido ainda essa concepção de autonomia pela participação, autonomia pela integração, durante a sua gestão? Ou houve um novo marco conceitual na diplomacia brasileira?

Aloysio Nunes Ferreira (1:00:18): Não, não, não, não, não, é esse o marco conceitual. Uma das credenciais do Brasil é o engajamento brasileiro nas organizações internacionais e iniciativas que envolvam cooperação Internacional. O Brasil tem essa credencial de ser um impulsionador, um facilitador em todos os âmbitos em que nós participamos, seja na área do comércio, na área da saúde, na área da agricultura, de propriedade intelectual, o Brasil sempre se destacou pela sua participação, pela sua presença, pela sua iniciativa em alguns temas, como por exemplo, não sei se você viu, é possível não ter visto, uma iniciativa em que nós fomos decisivos, foi o acordo internacional com imigração segura e ordenada e que acabou envolvendo muitos países, inclusive Europa, Estados Unidos... Estados Unidos não participaram desse acordo..., mas que o governo Bolsonaro, já na transição, disse que não mais participaria. Outra iniciativa foi sobre o banimento de armas atômicas. Uma coisa meio quixotesca, de qualquer maneira, porque você tem lá a Rússia, você tem os Estados Unidos, você tem Israel, você tem Paquistão, você tem países que tem arma atômica, Coreia do Norte..., mas de qualquer maneira, é um movimento que o Brasil participa permanentemente, procura sempre manter à tona. Enfim, eu acho que essa foi uma linha política brasileira que se manteve. Não vi ruptura nisso nem nos governos do PT. Não vi ruptura nisso.

Yuri Bravo Coutinho (1:02:52): Claro, é comum nós analisarmos, questionarmos, quais são os níveis de ruptura e de continuidade entre uma gestão e outra, entre uma matriz política e outra. Mas acredito também que haja mais continuidade do que rupturas nesse sentido.

Aloysio Nunes Ferreira (1:03:14): É. Agora, quando você faz essa análise, Yuri, você não pode abstrair, a nossa gestão no Ministério de relações Exteriores do contexto mais geral do governo Temer. Foi o governo que surgiu do *impeachment*, um trauma grave na vida republicana que gerou sequelas internas e com repercussão internacional, porque havia uma desconfiança sobre o grau de legitimidade do governo Temer. Isso para a política externa é muito sério, porque você tem que saber se o seu governo é um governo para valer ou não é. E houve sempre uma contestação, especialmente nos meios acadêmicos, jornalísticos, sobre a legitimidade do governo que nasce de um *impeachment*. Porque o PT sempre insiste em dizer que o *impeachment* da presidente Dilma foi um golpe. Não dizem a mesma coisa do *impeachment* do presidente Collor, mas o fato é que essa caracterização teve longo curso na mídia, na opinião política fora do Brasil. Isso é claro que teve um impacto sobre a eficácia da nossa ação e, por outro lado, também, o clima de polarização em que se deu essa ruptura do governo Dilma, de alguma maneira incitavam a dizer que nós somos diferentes e exagerar diferenças que, na verdade, são de pouca monta. Na minha opinião, a diferença é de ênfase. Ó, vamos enfatizar o aspecto econômico do Mercosul. É importante ter o Mercosul dos direitos humanos, o Mercosul da mulher, o Mercosul do indígena, ter lá um parlamento e tal, o parlamento do Mercosul. Mas como é que vamos aterrizar um pouco mais na área econômica, comercial? Vamos buscar outros acordos internacionais que não sejam apenas esses que nós já temos firmados, que, aliás, eram pouquíssimos. Ainda são pouquíssimos.

Yuri Bravo Coutinho (1:05:52): Perfeito. É isso. Acredito que no âmbito externo, o senhor tenha colocado perfeitamente a concepção de uma diferença de ênfase. Um reajuste, e não uma grande ruptura como se viu no governo Bolsonaro, uma tentativa de puxar um pouco mais...

Aloysio Nunes Ferreira (1:06:14): Sim, o Bolsonaro... Houve, na primeira fase da gestão do ministro Ernesto Araujo pelo... Como é que se diz, anti-China, enfim, e a adesão entusiástica à política externa norte-americana. Isso se deu nos primeiros dois anos do presidente Bolsonaro quando o ministro era o Ernesto Araújo. Já na gestão do ministro França, com todas as dificuldades políticas que o ministro enfrentava no entorno do presidente, Filipe Martins, os filhos do presidente Bolsonaro, ele conseguiu recolocar a política externa brasileira no seu leito normal e natural.

Yuri Bravo Coutinho (1:07:27): Isso, havia um embate um pouco mais claro entre uma ala, digamos, ideológica e uma ala um pouco mais pragmática. O que não se viu tanto assim, esse conflito na sua gestão, durante o governo Temer.

Aloysio Nunes Ferreira (1:07:42): Não, não houve. Não, não houve isso não.

Yuri Bravo Coutinho (1:07:45): Certo, até no âmbito acadêmico se diz muito sobre como o governo Temer foi uma ponte entre uma fase dos governos petistas e o governo Bolsonaro. Mas acredito que o governo Temer, a gestão do senhor, assim como a gestão do Serra, ela teve características próprias. Um forte grau de pragmatismo nas relações exteriores.

Aloysio Nunes Ferreira (1:08:13): Foi, foi, é claro que o tema venezuelano foi sempre uma questão delicada durante a minha gestão. Eu já me referi à suspensão da Venezuela, ao esforço que fizemos para a normalização das relações. Apesar das diferenças políticas que havia entre partidos que participavam da nossa gestão e o governo de Maduro, nós mantivemos linhas de cooperação com eles na área sanitária, na área da segurança, crime, combate ao crime transfronteiriço. O nosso ministro da defesa, o general Luna, esteve lá na Venezuela em contato com o Padrino Lopez, que era um homem forte da segurança do regime, para estabelecer um modo de ver de cooperação entre os dois países na área de segurança, enfim... Foi constituído um grupo de países, chamado Grupo de Lima, para levar o assunto da Venezuela à OEA, pautar na OEA a transgressão, por parte do governo venezuelano, da carta democrática da OEA. Alternativa a isso seria ceder aos impulsos intervencionistas, intervenção na Venezuela. Nós colocamos, nós, brasileiros, nosso interesse era colocar o assunto no contexto de uma organização Internacional, e levamos para a OEA o tema da Venezuela, mas a Venezuela, assim, antes que houvesse uma decisão, ela mesmo tomou a iniciativa de se afastar da OEA, onde isso não foi concluído. Mas nós tínhamos diálogo com o governo da Venezuela, eu tinha com o ministro de Relações Exteriores da Venezuela, o Arreaza, Jorge Arreaza, uma relação assim, de bastante franqueza na conversa, entendeu? Até hoje nós nos falamos. E ele pediu até que eu fizesse uma gestão junto ao meu sucessor, Ernesto Araújo, para que houvesse continuidade desse diálogo, ele disse "*aun que sea para pelear, hay que hablar*", com toda razão, mas o ministro Ernesto não levou adiante isso por razões que eu desconheço. Aliás, conheço, mas, enfim... [risos]

Yuri Bravo Coutinho (1:11:29): Perfeito, então, não houve, apesar da questão do Mercosul...

Aloysio Nunes Ferreira (1:11:36): Não, não houve... Eles acabaram, o governo venezuelano acabou por expulsar da Venezuela o nosso embaixador, que é o Ruy Pereira, o embaixador Ruy Pereira, que hoje dirige a Agência Brasileira de Cooperação, o Ruy. O embaixador Ruy é um homem de esquerda. Ele tem convicções socialistas, é um homem de esquerda próximo ao PT, e ele fez aquilo que todo embaixador tem que fazer, quer conversar com todo mundo. Para poder me municiar com informações sobre o que está acontecendo no país todo, todo bom embaixador faz isso, e o Ruy Pereira é um excelente embaixador. Ele recebia gente do governo, conversava com ele no governo, recebia gente da oposição também na nossa residência. Isso acabou por irritar alguém lá e o governo Maduro expulsou o Ruy Pereira, e eu tive, infelizmente, que fazer a mesma coisa em relação ao embaixador da Venezuela em Brasília. Aliás, comentei com meu colega venezuelano, “ó, vocês estão comentando um erro, estão tirando daí alguém que gosta de vocês e de quem eu gosto, é a ponte entre nós”. Mas, enfim, o fato é que o Ruy saiu. E eu, então, quando o diretor da Agência foi designado por mim embaixador em Quito, eu então convidei o Ruy para assumir a ABC e está lá até hoje. Então, são episódios que ocorreram assim, mas que ilustram bem como é que era a nossa relação.

Yuri Bravo Coutinho (1:13:29): Sim, é. A gente pode perceber, na verdade, uma grande franqueza entre a sua gestão e a Venezuela. A preocupação realmente de atuar com os princípios de não intervenção, os princípios em defesa da democracia. Diferente dos Estados Unidos também, que teve uma outra abordagem histórica com a Venezuela, acredito.

Aloysio Nunes Ferreira (1:13:56): Exatamente, é isso.

Yuri Bravo Coutinho (1:14:02): Perfeito. Para encerrar, ministro, eu gostaria de saber se algum aspecto importante que o senhor gostaria de acrescentar não foi abordado ao longo dessa entrevista. Uma consideração final.

Aloysio Nunes Ferreira (1:14:12): Bom, eu queria lembrar uma coisa que para mim foi muito importante, foi a relação do presidente Temer com o Itamaraty. O Presidente Juscelino dizia que as duas dores de cabeça, as maiores dores de cabeça do presidente da República são aviação embarcada, o que havia na época dele a polêmica entre a marinha e aeronáutica, a quem pertence o porta aviões, a quem pertence os aviões do porta-aviões? Bom, então a aviação embarcada, e as promoções do Itamaraty pela quantidade de nível de pressões que o ministro recebe, porque os diplomatas, agora, o perfil, qual aos poucos, está mudando, mas os

diplomatas são membros, são recrutados na elite brasileira, que tem conexões com o mundo político, mundo empresarial, mundo econômico, que agora começa a mudar um pouco o perfil, mas ainda vai demorar muito, mas porque é um curso para a elite e os seus membros são recrutados, membros da carreira diplomática, entre os membros da elite com conexões muito amplas e fortes, com diferentes setores das classes dominantes, dos setores dominantes do Brasil. Bom, então você tem a pressão constante para designação para postos, digo, do interesse dos candidatos a vir ocupá-los. Você tinha as boas embaixadas, os bons consulados, mais embaixada até do que consulado, não se valoriza muito o consulado, ao contrário do que deveria acontecer, o consulado é fundamental. É uma coisa absolutamente fundamental no dia-a-dia da nossa diplomacia e para os brasileiros que vivem no exterior. Bom, mas aí o Temer combinou comigo que as promoções seriam decididas por mim, ouvindo alguns mecanismos de consulta internos da casa. Para as promoções, existirá uma filtragem entre as diferentes etapas, diferentes setores do Itamaraty que acabam redundando numa elaboração de uma lista que é levada ao ministro como sugestão. E eu, por várias razões, pelo fato de não ser membro, de não ser diplomata, não conhecer os grupos, os cliques, as igrejinhas que existem dentro da burocracia, eu conversei com o presidente Temer e disse, olha, eu vou adotar o sistema de avaliação interna do Itamaraty para as promoções. Em relação às designações, decisão, minha, claro, teria a palavra definitiva para os postos diplomáticos. Ele concordou. Isso foi muito importante para a minha convivência com os diplomatas no Itamaraty, saber que ninguém seria, digamos, caroneado, como se diz no meio militar, por gente que tivesse padrinho político, que o levasse além daquilo que suas próprias forças, e a própria opinião dos colegas permitiria. Então o presidente Temer foi muito, muito, muito firme no cumprimento desse entendimento que ele teve comigo. Claro que, evidentemente, ele poderia, seria prerrogativa dele alterar tudo aquilo que eu levei, que eu tenha levado a ele, mas ele fez questão de respeitar os termos de uma conversa minha com ele, quando me convidou para o Ministério.

Yuri Bravo Coutinho (1:18:54): Sim, o presidente Temer teve um importante papel. É um grande conhecedor da política externa brasileira. Teve uma participação bem ativa, a diplomacia presidencial foi muito engajada na sua gestão.

Aloysio Nunes Ferreira (1:19:03): É, e ele gosta do tema.

Yuri Bravo Coutinho (1:19:13): E qual o legado institucional que o senhor acredita ter deixado para o Itamaraty e para as relações exteriores do Brasil?

Aloysio Nunes Ferreira (1:19:31): Eu não saberia dizer não qual seria o meu legado. Eu acho que as duas coisas mais importantes foi o olhar para o sudeste da Ásia, uma presença inclusive de visitas ministeriais que eu fiz, o início da negociação com o Mercosul, com a ASEAN e o acordo com Cingapura, então, um olhar para esse que é, hoje, o epicentro econômico no mundo. Eu acho que é isso e a busca de dar impulso ao acordo do Mercosul com a União Europeia. Poderia se frustrar mais, isso foi um exercício muito importante para, digamos, a economia brasileira teve que se preparar para esse acordo, entendeu? Então você tem um legado econômico também, ainda que o acordo não se concretize, o legado que vem da retomada do tema, da dinamização do tema.