

## **O Brasil no BRICS, segundo a *Folha de S. Paulo* e *O Globo* (2011-2013)**

Diego Santos Vieira de Jesus<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo do artigo é explicar as posições de dois dos principais meios de comunicação impressa no Brasil – os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo* – com relação à cooperação brasileira com os demais membros do BRICS, identificadas a partir do exame dos editoriais sobre temas das relações exteriores do Brasil nos três primeiros anos da atual administração brasileira. Sustenta-se o argumento de que, ainda que tenha havido uma maior participação de outros atores além do Itamaraty no processo de formulação da inserção internacional brasileira, o tratamento marginal que ambos os jornais atribuíram à cooperação brasileira com os demais membros do BRICS estaria relacionada à menor habilidade do agrupamento de avançar na tradução de suas visões políticas em ações concretas.

**Palavras-chave:** Brasil; BRICS; Folha de S. Paulo; O Globo; Dilma Rousseff

---

<sup>1</sup> Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ)

**Abstract:** The aim of this article is to explain the positions of the two main newspapers in Brazil – *Folha de S. Paulo* and *O Globo* – regarding Brazilian cooperation with other BRICS members, based on the examination of their editorials on issues of Brazilian foreign affairs in the first three years of the current Brazilian administration. It is argued that, although there has been increased participation of actors other than the Foreign Ministry in the process of the making of Brazilian international insertion, the marginal treatment that both newspapers have given to Brazilian cooperation with other BRICS members is related to the lower ability of the group to translate its political visions into concrete actions.

52

---

**Palavras-chave:** Brazil; BRICS; Folha de S. Paulo; O Globo; Dilma Rousseff

Desde os primeiros anos da administração de Dilma Rousseff, podem-se observar alguns traços de continuidade e mudança em relação ao Governo Lula no que diz respeito ao papel do Brasil como defensor da reforma das instituições de governança global, aos seus esforços para alimentar as relações Sul-Sul, ao perfil de projeção de poder do Brasil e ao seu papel de liderança regional. No contexto da busca de uma maior projeção internacional do Estado com a crise econômico-financeira internacional, Rousseff continuou as pressões pelas reformas das instituições internacionais – embora a administração Lula fosse mais assertiva – e, apesar de uma ênfase inicial maior na defesa de direitos humanos em relação à administração anterior, seguiu a visão de que as normas liberais com respeito à democracia, aos direitos humanos e à liberdade de mercado não refletem um consenso universal, mas interesses nacionais específicos (ENGSTRON, 2013). O Brasil continuou trabalhando para ampliar sua autoridade e a participação dos Estados em desenvolvimento em instituições multilaterais como o G20, visto como o principal fórum para debater as questões econômicas globais (HAKIM, 2011, p.28-30). No âmbito da segurança internacional, as expectativas dos EUA e da União Europeia de que o Brasil assumisse mais responsabilidades pela gestão de temas dessa área cresceu num primeiro momento (ENGSTRON, 2013), mas as relações entre Brasil e EUA enfrentaram obstáculos com as denúncias de que os EUA estavam conduzindo atividades de espionagem em parceiros, inclusive do governo brasileiro. Diferenças entre Brasil e EUA também se fizeram sentir no reconhecimento da Palestina como Estado e na adoção de medidas ambíguas pelo Brasil quanto à remoção de barreiras comerciais.

Uma das instituições em que o Brasil veio se mostrando mais atuante desde o início do Governo Rousseff foi o BRICS, agrupamento formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Desde a criação do acrônimo BRIC pela Goldman Sachs em 2001, vários foram os avanços e os obstáculos na construção de uma agenda comum entre Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul. A institucionalização do agrupamento BRIC na reunião ministerial de Ecaterimburgo, na Rússia, em 2008, implicou a criação de uma dinâmica de atividades conjuntas entre os quatro membros iniciais, originalmente postos lado a lado devido às suas características individuais. Desde então, passos importantes foram dados na busca de uma maior convergência de posições e decisões, mas inúmeros problemas de coordenação também emergiram. O BRICS conseguiu

avançar na tradução de visões políticas em ações concretas, mas sua flexibilidade excessiva e a defesa da autonomia pelos seus membros podem dificultar posições coordenadas diante de desafios recentes. A governança e as reformas internas não acompanharam o crescimento econômico em muitos países do agrupamento. Esse foi um dos principais pontos de crítica ao agrupamento na esfera pública.

Nesse contexto, o papel da mídia se mostra fundamental, uma vez que ela pode contribuir para o estabelecimento da agenda dos temas relevantes para a discussão na esfera pública, a transmissão de informações políticas, o exercício da crítica das políticas públicas e a canalização das demandas da população. Destacam-se dois jornais de grande importância na sociedade brasileira, a *Folha de S. Paulo* e *O Globo*. Segundo a Associação Nacional de Jornais, a *Folha de S. Paulo* foi o segundo maior jornal de circulação paga em 2011, e *O Globo* foi o quinto. Em 2012, a *Folha* foi o primeiro, e *O Globo*, o terceiro (ANJ, 2013). A *Folha de S. Paulo* afirma buscar um “um jornalismo crítico, moderno, pluralista e apartidário” e contribuir para a introdução, na discussão pública, de temas, enfoques, preocupações e tendências novos e assegurar ao leitor o acesso a múltiplas interpretações acerca dos fatos – mesmo que divergentes das do veículo. Ela ressalta a necessidade de o jornalismo refinar sua capacidade de selecionar, analisar e didatizar sobre assuntos de alcance nacional e internacional, articulando enfoques que coloquem tais temas na ordem do dia (FSP, 2001, p.11). *O Globo* afirma seguir os princípios editoriais das Organizações Globo, que se dizem “sempre independentes, apartidárias, laicas” e praticantes de um jornalismo que “busque a isenção, a correção e a agilidade”, não sendo, portanto, “nem a favor nem contra governos, igrejas, clubes, grupos econômicos, partidos”. Dentre os princípios editoriais, cabe indicar o respeito à democracia, às liberdades individuais, à livre-iniciativa, aos direitos humanos, à república, ao avanço da ciência e à preservação da natureza (O GLOBO, 2011).

O objetivo do artigo é explicar as posições de dois dos principais meios de comunicação impressa no Brasil – os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo* – com relação à cooperação brasileira com os demais membros do BRICS, identificadas a partir do exame dos editoriais sobre temas das relações exteriores do Brasil nos três primeiros anos da atual administração brasileira. Pretendo sustentar o argumento de que, ainda que tenha havido uma maior participação de outros atores além do Itamaraty no processo de formulação da inserção internacional brasileira,

o tratamento marginal que ambos os jornais atribuíram à cooperação brasileira com os demais membros do BRICS estaria relacionada à menor habilidade do agrupamento de avançar na tradução de suas visões políticas em ações concretas. No próximo item, apresentarei o contexto de pluralização da formulação da atuação internacional brasileira. A seguir, indicarei respectivamente as principais características da atuação internacional brasileira durante os três primeiros anos da presidência de Dilma Rousseff (2011-2013) – dando especial ênfase à atuação brasileira no âmbito do BRICS – e as pressões internas à atuação internacional brasileira nesse período. Antes de tecer as considerações finais, examinarei as posições dos jornais *O Globo* e *Folha de S. Paulo* acerca da cooperação brasileira com os demais membros do BRICS.

### **A pluralização da formulação da atuação internacional brasileira**

Ao longo da formação do Estado brasileiro, foi possível observar durante sua maior parte o fortalecimento da atuação do Ministério de Relações Exteriores, em particular o aumento da capacidade de controle dos diplomatas sobre a condução da atuação internacional brasileira e o controle da sua própria formação. Os diplomatas conquistaram autonomia crescente em relação ao sistema social e a segmentos particulares deste sistema e do aparelho estatal, o que lhes conferiu iniciativa na formulação e implementação da atuação internacional brasileira ao mesmo tempo em que se asseguravam a continuidade dessa atuação e a resistência a mudanças bruscas e indesejadas, como aponta Zairo Cheibub (1985). Entretanto, mais recentemente, tornou-se evidente que os recursos que até então conferiam credibilidade ao Itamaraty enquanto órgão responsável pela formulação da atuação internacional brasileira – eficiência, profissionalismo, coerência e estabilidade – mostraram-se insuficientes na negociação internacional, e o insulamento burocrático do Itamaraty foi cada vez mais questionado por uma diversidade de atores na dimensão doméstica brasileira (PINHEIRO, 2009, p.23). Uma série de autores procurou examinar como o advento da democracia e as políticas orientadas para a abertura de mercado no Brasil impactaram a formulação da política externa, em particular com a pluralização de atores nesse processo, e/ou explorar suas principais causas. A abertura política brasileira em

meados da década de 1980 teve alguns impactos importantes para a formulação da política externa, em especial a criação de demandas por transparência e *accountability* que poderiam minar o insulamento burocrático do Itamaraty e seu monopólio sobre as questões de política externa no longo prazo. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2008) sinaliza que a excelência da diplomacia brasileira era baseada num considerável nível de elitismo e fechamento, mas que foi sendo pavimentado o caminho para a emergência de novos atores na sociedade civil que tinham interesse nos assuntos internacionais, de sindicatos a ativistas de direitos humanos e empresários, e passavam a pressionar o Ministério de Relações Exteriores. A liberalização comercial também mudou a forma como a atuação internacional era formulada e quem a formulava, em especial com a abertura econômica pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990 e início da década de 2000. Por exemplo, setores empresariais cuja competitividade era garantida pelo governo tiveram de se adaptar a tendências como a globalização e a integração regional, e, como apontam Daniel Castelan (2010) e Wagner Pralon Mancuso e Amâncio Jorge de Oliveira (2006), quanto mais questões como regulação comercial e a reforma tarifária se tornaram relevantes, maior foi o engajamento de outras agências federais e de atores privados na política externa voltada para a área comercial.

Leticia Pinheiro (2001) argumenta que, graças ao alto grau de credibilidade do Itamaraty e seu elevado nível de capacitação profissional e ao amplo poder de agenda concentrado nas mãos do presidente da República garantido pelo modelo institucional vigente, a adoção de uma conduta parcialmente responsiva tinha permitido ao Itamaraty garantir uma imagem de uma atuação internacional representativa em face da falta de mecanismos de responsabilização. O Itamaraty conseguia assim construir uma imagem de crescentes desinsulamento e representatividade para a atuação internacional brasileira sem abrir mão da sua autonomia. Em obra posterior, a autora apontou que a presença de outras agências governamentais na formulação da política externa está relacionada à liberalização econômica, à intensificação da globalização e ao fim da Guerra Fria. A liberalização trouxe efeitos distributivos para a atuação internacional, na medida em que o resultado das negociações não conseguia corresponder a consensos antes instituídos, que produzia uma série de ganhadores e perdedores na arena política. A intensificação da globalização exacerbou o potencial de que

fenômenos internos tivessem repercussões além das fronteiras nacionais, o que levou a uma maior interação e à diluição da fronteira entre o plano doméstico e o internacional. O fim da competição bipolar permitiu que diversos temas, cuja importância e natureza antes se davam à luz da disputa ideológica, chegassem à agenda de política externa dos Estados, como meio ambiente, direitos humanos, saúde e direitos das mulheres. Em vista da nova agenda e da falta de preparação dos diplomatas para lidar com temas de natureza tão diversa, agências antes voltadas apenas para a produção de políticas para a dimensão interna do Estado começaram a desenvolver estratégias de diálogo e atuação internacionais. Além disso, atores subnacionais no nível de governos de estados da federação e municípios passaram a atuar de forma cada vez mais decisiva em temas de política externa em face da expansão da integração regional e da cooperação Sul-Sul. O crescente processo de internalização das decisões tomadas no plano internacional também incidiu diretamente na participação do Poder Legislativo na atuação internacional brasileira, o qual é responsável por aprovar tratados e atos internacionais assinados pelo Executivo, autorizar a declaração de guerra e aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, dentre outras funções. A não aprovação pelo Congresso de um acordo internacional assinado pelo Executivo pode gerar custos elevados. Diante disso, congressistas buscaram aumentar sua participação nas negociações internacionais ao introduzirem mecanismos institucionais nesse sentido e formularam emendas, reservas ou cláusulas interpretativas no processo de discussão sobre esses acordos. Para se explicar a maior participação de atores da sociedade civil, deve-se adicionar um quarto elemento: o retorno da democracia. As demandas antes reprimidas pelo controle da atividade política pelo governo autoritário passaram a ocupar a agenda de definição de políticas públicas, inclusive da política externa. A necessidade de fazer frente a novos desafios da diversificação da agenda impulsionou representantes do Estado a buscarem a assessoria de organizações da sociedade civil. A participação de tais atores da sociedade civil foi tanto direta – como coautores de decisões, por exemplo – como indireta, por meio do engajamento no debate político. Se antes o isolamento do Itamaraty conferia a ele autonomia necessária para atuar em nome do “interesse nacional”, hoje são necessários instrumentos exógenos à atividade diplomática para conquistar uma combinação entre autoridade e representatividade que confira às decisões um alto grau de

credibilidade perante os interlocutores internacionais. Assim, um desafio para o Ministério de Relações Exteriores é, por um lado, dar maior legitimidade a suas propostas por meio do debate sobre a atuação internacional do Brasil e, por outro, resguardar sua autonomia para que não se desvie o curso das políticas nem se ponha em risco seu sucesso (PINHEIRO, 2009, p.18-24).

Leticia Pinheiro e Carlos Milani (2012, p.331) desenvolvem que a pluralidade de atores e agendas na atuação internacional brasileira envolve, além dos muitos atores não tradicionais que desafiam o monopólio da ação diplomática do Itamaraty, uma multiplicidade de atores não estatais, que podem defender interesses públicos e coletivos (saúde pública, direitos humanos e cultura, dentre outros). Tais atores podem também defender interesses de determinados grupos e setores econômicos e culturais da sociedade brasileira, como associações, movimentos sociais e empresas. A pluralidade de atores e interesses resulta do fato de que as ordens internacional e doméstica deixam em aberto uma série de espaços para a ação política, o que revela a complexidade crescente do processo decisório da atuação internacional brasileira.

Alguns autores se dedicaram a entender as posições e as ações de atores específicos fora do Itamaraty na formulação da atuação internacional. Tullo Vigevani e Marcelo Mariano (2005) apontam que sindicatos se mostraram particularmente preocupados com o desenvolvimento da integração regional e procuraram intervir nas negociações do Mercosul e na criação da Alca. João Paulo Cândia Veiga (2005) indica que os empresários também se envolveram quando a competitividade esteve ameaçada. O setor automotivo pressionou o governo em relação a disputas comerciais com a indústria argentina e os Estados desenvolvidos na OMC. Amancio Jorge de Oliveira e Janina Onuki (2010) argumentam que partidos políticos buscaram explorar o potencial eleitoral das questões de política externa, e André Lago (2006) e Tathiana Haddad (2005) apontam que ONGs buscaram expressar suas demandas em áreas em que o Brasil se tornou constantemente envolvido, como a proteção ambiental e os direitos humanos, respectivamente. Entretanto, embora exista uma considerável literatura que trata da pluralização de atores na formulação da atuação internacional brasileira e da ação de atores específicos além do Itamaraty, poucos autores se debruçaram especificamente sobre a maior participação da mídia e a sua posição com relação aos temas de política externa. Atores como a mídia

e a comunidade acadêmica em geral dispõem de pouco ou nenhum poder de definição de agenda, ainda que sejam fontes importantes de ideias e argumentos para o debate público, e mantêm uma relação tênue e periférica com o Itamaraty, como aponta Gelson Fonseca Júnior (2011).

Entretanto, mesmo que diversos autores tenham reconhecido a capacidade limitada da mídia na definição de agenda, alguns se debruçaram sobre as posições de órgãos de imprensa em relação à atuação internacional brasileira e / ou o papel que exerceram na formulação da política externa. Guilherme Casarões (2012) examinou as posições dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de São Paulo* sobre questões de política externa brasileira durante o Governo Lula e constatou que tais jornais compartilharam a impressão de que a política externa do antecessor de Rousseff tinha uma série de problemas, como o voluntarismo excessivo do presidente, o grande pragmatismo na relação com os Estados do Sul – o que contrastava com as parcerias ideológicas na América Latina – e a influência indesejável do assessor especial da Presidência para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, nas relações exteriores. Enquanto a *Folha* rejeitava os meios, mas não necessariamente os fins da política externa, o Estado criticava ambos igualmente. Em obra anterior à de Casarões e focando uma administração anterior, Jesus (2009) argumenta que a *Folha* se posicionou de forma crítica a diversas ações do governo de Fernando Henrique Cardoso na área externa, evidenciando lacunas e deficiências na sua atuação e buscando uma posição mais ativa no processo de formulação da atuação internacional do Brasil. Quanto à diplomacia econômica do Governo FHC e à promoção do desenvolvimento, a agenda internacional do Estado durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso era vista pela *Folha* como primordialmente econômica. Tal agenda dava muita importância às questões comerciais e deveria incluir mais temas relativos à transferência de tecnologia, regimes de investimento, adequação de regimes aduaneiros, regulamentação do mercado de trabalho e desenvolvimento sustentável. No que diz respeito à participação do Brasil na política internacional, os editoriais da *Folha* apontaram para a crítica de que Brasil ainda só conseguia se movimentar dentro de “limites periféricos” que lhe foram reservados pela divisão internacional do poder, ainda estando aliado dos fóruns em que eram decididas as mais importantes questões políticas globais (JESUS, 2009).

Cabe ressaltar que não é meu objetivo avaliar a efetividade da influência de órgãos de imprensa sobre os resultados da atuação internacional, mas verificar as condições pelas quais canais para sua maior participação – ainda que limitada – foram desenvolvidos e explicar a forma como a *Folha* e *O Globo* se posicionaram e atuaram. Ademais, compreendo que tratar a mídia como ator monolítico pode trazer uma série de imprecisões analíticas, uma vez que existem claras diferenças entre as posições dos órgãos de imprensa sobre temas de atuação internacional brasileira. Entretanto, ao destacar as posições de órgãos de imprensa de grande circulação e que são bastante representativos das posições da maior parte das instituições midiáticas no Brasil, pretendo verificar se houve um tratamento marginal dessa cooperação com os membros do BRICS e uma tendência mais crítica na posição de tais órgãos no que diz respeito aos temas da atuação internacional durante o Governo Rousseff.

### **A atuação internacional brasileira no Governo Dilma Rousseff: principais características**

60

Segundo o primeiro Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo de Dilma Rousseff, Antonio Patriota, a orientação da atuação internacional do Brasil na atual administração é a “multipolaridade benigna” ou “multipolaridade da cooperação e inclusiva”, que reconhece a existência de uma estrutura multipolar de poder no mundo. Tal orientação não representa uma ruptura radical com a política externa da administração anterior. Patriota foi um colaborador muito próximo do antigo chanceler, Celso Amorim, e atuou principalmente na embaixada brasileira em Washington entre 2007 e 2009 e como Secretário-Geral do Itamaraty em seguida. Em face de sua participação na formulação da política externa do governo Lula, seria difícil mudar radicalmente as bases de atuação, mas algumas revisões foram implementadas, em especial em relação a dois pontos: a manutenção das relações Sul-Sul com a reaproximação aos Estados do Norte e o discurso de defesa dos direitos humanos (BRICS POLICY CENTER, 2011, p.3).

Como a crise econômica global atingiu o Brasil pela porta do setor externo – gerando escassez de financiamento às exportações e queda na demanda externa – os vetores que orientaram a participação brasileira em fóruns como o

G20 desde a época do Governo Lula foram as demandas de facilitação do acesso ao crédito comercial e o discurso contra o protecionismo e seus riscos. Outros temas gradativamente adquiriram peso na agenda brasileira, como a reforma das instituições financeiras internacionais – especialmente o FMI – e a redução dos desequilíbrios macroeconômicos globais. Nesse contexto, a estratégia de reforçar as alianças Sul-Sul, particularmente com os grandes emergentes (China e Índia), pautou a atuação do Brasil até o final do Governo Lula. Ainda que os reflexos da política cambial chinesa estivessem pressionando negativamente a competitividade dos produtos brasileiros, o governo optou por apontar os EUA como os principais responsáveis pelos desequilíbrios macroeconômicos globais (VEIGA & RIOS, 2011, p.3). O governo de Dilma Rousseff manteve o foco na cooperação Sul-Sul, mas sinalizou que tal cooperação não deveria ocorrer em detrimento da relação com as grandes potências (BRICS POLICY CENTER, 2011, p.3), em especial com os EUA. Em março de 2011, por exemplo, Rousseff celebrou a parceria com o presidente norte-americano Barack Obama e a cooperação em diferentes áreas, como educação, inclusão social, investimento e comércio exterior, questões energéticas e ambientais, ciência e tecnologia, democracia e direitos humanos. O encontro também foi uma oportunidade para aprofundar a cooperação acerca do desenvolvimento de perspectivas para a resolução de problemas relacionados à mudança do clima, à eficiência energética e à crise financeira global. Entretanto, inúmeras diferenças persistiram entre os dois Estados. Rousseff expressou nas Nações Unidas seu apoio à reforma da ONU e a inclusão de novos membros permanentes no Conselho de Segurança da organização, especialmente Estados em desenvolvimento. Ela indicou que a legitimidade do Conselho dependerá de sua reforma e que a falta de representatividade destruirá sua eficácia. Ela também defendeu o reconhecimento da Palestina como Estado e sua adesão às Nações Unidas, o que enfrenta oposição dos EUA. Rousseff posteriormente mostrou seu apoio à diplomacia preventiva em oposição à intervenção militar por grandes potências em zonas de conflito e defendeu a eliminação dos privilégios dos Estados nuclearmente armados de manterem seus arsenais. Em julho de 2013, impasses nas relações surgiram na relação dos dois Estados com a denúncia de que os EUA estariam espionando Estados latino-americanos, inclusive o Brasil.

Rousseff inicialmente confirmou a prioridade aos assuntos de direitos

humanos na atuação internacional brasileira ao fazer uma crítica aberta à omissão brasileira na votação sobre a questão iraniana no Conselho de Direitos Humanos da ONU no passado. O Brasil no Governo Rousseff votou a favor do envio de um inspetor da ONU para investigar possíveis violações de direitos humanos no Irã. Entretanto, absteve-se na votação do Conselho de Segurança sobre a intervenção na Líbia por não se mostrar plenamente convencido de que as grandes potências defenderiam os direitos humanos em uma intervenção humanitária. Ainda que a atuação internacional brasileira priorize a defesa dos direitos humanos, o Estado não aceitaria intervenções humanitárias que tivessem outros interesses velados. A defesa maior dos direitos humanos na administração Rousseff pode levar a incoerências, como Amorim sinalizou: “se quisermos ser absolutamente coerentes, temos que mandar um relator especial para o Irã, outro para Guantánamo, outro para ver a situação dos imigrantes na Europa”. Ademais, é clara a maior possibilidade de ruptura de diálogo com Estados como o Irã se um Estado se engaja numa política condenatória das práticas relacionadas a direitos humanos em outro (BRICS POLICY CENTER, 2011, p.4).

Apesar das aparentes mudanças, no âmbito político-partidário, era evidente a continuidade institucional da gestão de Dilma Rousseff em relação à de Lula. Gustavo Gerlach da Silva Ziemath (2011) aponta que a eleição da candidata do mesmo partido do ex-presidente e a manutenção da maioria coligada no Senado e na Câmara fizeram com que ocorressem poucas modificações na estrutura institucional, tanto do Executivo quanto do Legislativo, no início do governo. A manutenção de nomes do antigo governo em cargos relevantes para o cenário internacional do Estado num futuro próximo garantiu um elevado grau de continuidade e ajudou a promover a estabilidade em alguns setores relevantes no futuro próximo – em especial a execução de dois dos maiores eventos esportivos globais, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e a política econômica. No Legislativo – ainda que esta instituição não tenha grande destaque na conformação da política externa –, a manutenção da coligação entre os dois grandes partidos do congresso (PT e PMDB) ajudou a promover a continuidade de vários projetos que já vinham em andamento, a exemplo dos programas de assistência social que ganharam destaque internacional durante os oito anos de governo Lula. Nos fóruns multilaterais, deu-se sequência ao projeto

de aproximação a outros Estados emergentes. O Brasil também seguiu liderando as forças de atuação da ONU no Haiti (MINUSTAH), e seus representantes se encontraram com membros do G4 (Japão, Brasil, Alemanha e Índia) e do IBAS para discutir os temas de reformas nas Nações Unidas, ponto amplamente debatido durante a administração Lula. O Brasil seguiu defendendo uma maior participação de Estados emergentes na reestruturação econômica pós-crise financeira, sobretudo reformas institucionais no FMI e Banco Mundial, e apoiando o G20 (ZIEMATH, 2011).

No enfrentamento da crise internacional iniciada em 2008, o Brasil procurou coordenar posições com os demais membros do BRICS, mas enfrentou dificuldades para a articulação de iniciativas conjuntas a fim de responder à crise internacional, em particular na Zona do Euro. Em setembro de 2011, os membros do agrupamento chegaram a afirmar que estavam considerando oferecer mais dinheiro ao FMI ou a outros organismos financeiros internacionais a fim de aumentar a capacidade de enfrentamento da crise financeira. Os ministros de Finanças do BRICS solicitaram aos Estados membros do G20 que agissem rápida e decisivamente para abrandarem a crise de dívida da Zona do Euro, de forma semelhante à adotada no combate à crise financeira global de 2008. Os membros do agrupamento ressaltavam a crescente preocupação das economias emergentes com a escalada da crise econômica no mundo desenvolvido e sinalizavam uma mudança drástica: os Estados em desenvolvimento ofereceriam ajuda financeira que poderia ser utilizada para amenizar a crise que afetava Estados desenvolvidos, em particular os Estados da Zona do Euro. O fracasso no combate a tal turbulência poderia afetar as economias emergentes, como indicaram autoridades brasileiras. A ideia sugerida pelo Brasil de que o BRICS poderia oferecer ajuda direta a Estados afetados pela crise europeia por meio da compra de títulos parecia ter tido pouca repercussão (BRANDIMARTE, 2011).

O BRICS se mostrou mais propenso a oferecer ajuda à Zona do Euro por meio do FMI. O ministro de Finanças da África do Sul, Pravin Gordhan, disse que os recursos do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEFF) e do FMI poderiam ser insuficientes para evitar um contágio da crise e recordou que o BRICS tinha indicado que poderia ajudar as instituições internacionais se estas pedissem ajuda. Entretanto, a Rússia se opôs a oferecer qualquer tipo de ajuda a seus vizinhos europeus mais ricos. Na Índia, havia relutância em dar

mais dinheiro para o FMI em face da imposição de gastos para a redução de seu déficit, apesar do reconhecimento, pelo governo indiano, da necessidade de uma ação coletiva para lidar com a crise de dívida da Zona do Euro e da crença de que o melhor caminho para fazê-lo seria o FMI. Embora membros do BRICS tivessem se mostrado dispostos a contribuir, ainda não havia um acordo coletivo em meados de outubro de 2011 sobre as formas como isso poderia ser feito. Analistas apontavam que os Estados emergentes poderiam ganhar força ao eventualmente investir no FEEF. Em termos políticos, Estados como China e Brasil teriam maior força para exigir mais voz em organismos como o FMI, e, em nível econômico, uma ajuda bem-sucedida à Europa evitaria que as exportações de emergentes para o mercado europeu fossem afetadas por uma crise. Analistas e formuladores de decisão apontavam que os membros do BRICS poderiam vincular o auxílio financeiro aos europeus à efetiva implementação da reforma nas cotas e na governança no FMI a fim de elevar o peso brasileiro e de outros emergentes nas decisões da instituição. Os europeus viam nos membros do BRICS financiadores em potencial da operação de resgate da Zona do Euro. O Brasil dissera que aceitava ajudar por meio do FMI, o que considerava uma atitude sensata. Antes da Cúpula do G20 em novembro de 2011, representantes europeus manifestaram a intenção de convencer os grandes Estados emergentes, como a China ou o Brasil, a contribuírem financeiramente com o aumento do capital do FEEF. Porém, não houve qualquer compromisso formal quanto à contribuição, e os membros do BRICS concordaram em ajudar a Europa somente por meio do FMI, não diretamente ao fundo europeu (WASSERMANN, 2011). A China, contudo, não descartou a possibilidade de contribuir diretamente para o FEEF.

Antes da Cúpula de Durban do BRICS em 2013, já se apontava o quão ampla seria a agenda dos membros do BRICS para o encontro, mas as expectativas de resultados mais concretos do que os obtidos em Cúpulas anteriores eram maiores. Além de se preverem acordos de cofinanciamento de infraestrutura na África e cooperação para o desenvolvimento sustentável, esperava-se também o lançamento das negociações para a criação do Banco de Desenvolvimento do BRICS. Especulava-se que o governo brasileiro buscaria fixar na Cúpula a meta de fundação do banco na reunião de 2014, no Brasil, e que o capital da instituição financeira ficaria entre 50 e 70 bilhões de dólares, a

ser dividido entre os cinco Estados, com integralização de uma cota de cerca de 2 bilhões de dólares na constituição do banco. Previa-se também o início oficial das negociações do Arranjo de Reservas de Contingência, que, na verdade, já se encontravam bem adiantadas. Ele seria um mecanismo financeiro agregando uma parcela das reservas internacionais dos cinco Estados, com até 120 bilhões de dólares, cujo objetivo seria proteger os membros do agrupamento de ataques financeiros especulativos e problemas no balanço de pagamentos, além de ampliar a autonomia desses Estados em relação ao FMI numa situação em que necessitassem de divisas estrangeiras. A China seria a principal contribuinte, ao passo que Brasil, Rússia e Índia teriam contribuições semelhantes e menores que a China, e a África do Sul contribuiria menos, mas poderia sacar mais. O desembolso não seria necessariamente imediato, mas se exigiria o compromisso de comparecer com os recursos, caso fossem solicitados (VALOR ONLINE, 2013).

A ideia de um banco do BRICS foi primeiramente levantada pelo primeiro-ministro indiano Manmohan Singh na Cúpula do G20 em Seul, em novembro de 2010, e teve o apoio de economistas como Nicholas Stern e Joseph Stiglitz. Como anfitriã da Cúpula do BRICS de 2013, a África do Sul mostrou seu comprometimento com a proposta do banco, inclusive o colocando como um dos principais temas para uma cúpula bem-sucedida e sinalizando o efeito direto dessa instituição no financiamento de infraestrutura, de que a própria África do Sul e a Índia tanto necessitam. O Brasil também buscava novas fontes de investimento para infraestrutura, enquanto a Rússia – cuja riqueza em petróleo e gás permitiu uma inserção internacional cada vez mais decisiva – e a China – cuja economia continuava pulsante – identificavam vantagens políticas e econômicas em colocar seus próprios recursos financeiros para a operação do banco e o auxílio a parceiros por meio de um instrumento de um agrupamento que criaram e buscavam liderar (KIRTON & BRACHT, 2013).

Finalmente, na Declaração de eThekweni, os líderes do BRICS instruíram seus ministros de Finanças e presidentes dos Bancos Centrais a continuar trabalhando na direção do estabelecimento do arranjo de reservas contingentes, bem como do novo banco de desenvolvimento, negociando e concluindo os acordos que os estabelecerão. Na mesma declaração, eles clamavam pela reforma das instituições financeiras internacionais a fim de que se tornassem mais

representativas e refletissem o peso crescente do BRICS e de outros Estados em desenvolvimento e demonstraram sua preocupação com o ritmo lento da reforma do FMI, vendo a necessidade de implementar, como fora acordada, a reforma da governança e do sistema de cotas do FMI de 2010. Eles enfatizavam a importância de se garantir acesso adequado e previsível a financiamento de longo prazo para os Estados em desenvolvimento a partir de uma variedade de recursos e disseram que gostariam de ver um esforço global concertado na direção de financiamento e investimento em infraestrutura por meio da instrumentalidade de bancos regionais e multilaterais de desenvolvimento com recursos adequados (ETHEKWINI DECLARATION, 2013).

Na mesma declaração, os líderes do BRICS reforçaram o compromisso com a ONU como o principal fórum multilateral para a promoção de paz, ordem e desenvolvimento sustentável no mundo e reafirmaram a necessidade de uma reforma da organização, inclusive de seu Conselho de Segurança, a fim de torná-la mais representativa, efetiva e eficiente. Assim, a China e a Rússia reiteravam a importância do Brasil, da Índia e da África do Sul nos assuntos internacionais e apoiavam sua aspiração a um papel mais expressivo nas Nações Unidas. Os líderes indicavam a importância de se fortalecer a cooperação entre o Conselho de Segurança das Nações Unidas e a União Africana e expressavam a preocupação com a instabilidade no norte da África e no Golfo da Guiné e a deterioração das condições humanitárias em alguns Estados, como a Síria – em cujo caso eles reafirmaram a oposição a qualquer militarização adicional do conflito. Um processo político liderado pela Síria que levasse à transição poderia ser alcançado, na visão dos membros do BRICS, somente por meio de um amplo diálogo nacional que preenchesse as aspirações legítimas de todas as seções da sociedade síria e respeitasse a independência, a integridade territorial e a soberania sírias. Os líderes do BRICS também celebravam a admissão da Palestina como um Estado observador das Nações Unidas, acreditavam numa solução negociada sobre a questão nuclear iraniana e apoiavam os esforços das organizações regionais africanas no restabelecimento da soberania e da integridade territorial do Mali. Eles mais uma vez condenaram o terrorismo em todas as suas formas e manifestações (ETHEKWINI DECLARATION, 2013).

### **As pressões internas durante o Governo Rousseff**

Pode-se observar que, no Governo Rousseff, alguns atores políticos e sociais domésticos além do Itamaraty ampliaram sua ação na definição dos rumos da atuação internacional do Brasil. Em 2012, Rousseff determinou ao primeiro escalão da área internacional do governo que repensasse a política externa brasileira para ajustá-la ao cenário mundial pós-Primavera Árabe e crise europeia a fim de aproveitar o momento para aumentar a influência do Estado no cenário internacional. Um grupo de ministros e assessores especiais da área externa veio discutindo formas de diversificar as frentes de atuação brasileira. A equipe foi comandada na ocasião pelos ministros das Relações Exteriores, Antonio Patriota, da Fazenda, Guido Mantega, e do Meio Ambiente, Izabella Teixeira. Dentro de cada área, eles procuraram mapear as oportunidades para reforçar a presença brasileira na agenda mundial. Nesse contexto, o governo decidiu manter a “âncora regional” da sua política externa, focada na preservação da paz e da democracia na América do Sul, e enxergava o mundo como multipolar, o que permitia um número maior de protagonistas (AGÊNCIA O GLOBO, 2012).

67

No Governo Rousseff, alguns atores domésticos ampliaram sua ação na definição dos rumos da atuação internacional do Brasil, mas não só no âmbito do Poder Executivo. Os empresários no setor industrial foram um grande exemplo. Essa maior participação se intensificou especialmente a partir da estagnação de agendas internacionais relevantes a esses atores por conta especialmente de conflitos de interesses no nível externo. Os fóruns econômicos internacionais têm mostrado capacidade limitada de promover consensos que permitam avançar em agendas estagnadas por conflitos de interesses, como era o caso da Rodada Doha da OMC. O próprio G20 financeiro vinha enfrentando dificuldades em avançar em compromissos que limitassem a liberdade de adoção de políticas nacionais autônomas, mesmo quando tinham impactos negativos sobre outras economias. No âmbito doméstico, o expressivo crescimento das importações e a perda de participação dos produtos manufaturados no total exportado impuseram crescente pressão do setor industrial por maior ativismo na política comercial, em especial demandas por aumento de proteção por meio de tarifas ou do uso mais intensivo de instrumentos de defesa comercial. A China em especial era

concebida como grande oportunidade, mas crescentemente como forte ameaça: ainda que a China contribuísse ao desempenho das exportações de *commodities*, o forte crescimento das importações brasileiras de produtos chineses alimentava o debate sobre a necessidade de que o Estado desenvolvesse uma estratégia para lidar com o fenômeno chinês. Em face disso, o setor empresarial pressionava para que o Governo Rousseff promovesse alterações de rumo na política econômica externa adotada nos dois mandatos do presidente Lula. Por um lado, seria necessário rever prioridades e alianças nos principais foros econômicos internacionais; por outro, era possível um maior intervencionismo na política comercial doméstica, trazendo o desafio de evitar um retorno a estratégias protecionistas, que prejudicassem a competição no mercado doméstico e a competitividade dos produtos exportáveis e gerassem medidas retaliatórias dos principais parceiros comerciais do Brasil (VEIGA & RIOS, 2011, p.1-2). Muitos críticos apontam o excessivo protecionismo do governo brasileiro, ameaçando romper acordos e impondo barreiras. A alegação para tais medidas é a de que se precisa proteger a indústria nacional; porém, tal proteção não vem acompanhada de investimento no desenvolvimento, como o maior desenvolvimento de incentivos fiscais que tornem o produto brasileiro mais competitivo.

Uma série de ONGs – em especial as relacionadas à área de direitos humanos – também desejou ampliar sua participação nos temas da atuação internacional do Brasil. Tanto ONGs nacionais como internacionais – como é o caso da Human Rights Watch – pressionaram o Governo Rousseff para que reavaliasse a ação internacional do Estado dando peso maior aos direitos humanos. Tal pressão se colocava, porque, na visão de inúmeros desses grupos, a política externa do governo Lula deixou em segundo plano as preocupações em matéria de direitos humanos. Elas se mostraram satisfeitas com a maior preocupação do governo Rousseff com o tema, em especial quando a presidente disse claramente que não estava de acordo com a política externa brasileira especificamente no caso do Irã e das posições que o governo Lula manteve em relação aos direitos das mulheres nesse Estado. Porém, apesar da aparente sinalização inicial de mudança, em 2011 o Brasil voltou a se abster em uma votação na Assembleia Geral da ONU, em Nova York, que condenou violações de direitos humanos no Irã. Grupos de defesa dos direitos humanos criticaram Rousseff por não condenar as violações em Cuba durante sua visita à ilha. Eles

afirmavam que não havia dúvidas de que o Brasil violava direitos humanos, mas a situação seria muito diferente do caso cubano, onde se negam todas as liberdades fundamentais. Para a ONG Conectas, Rousseff perdeu a oportunidade de levar a solidariedade do Brasil aos cubanos vítimas do regime, uma vez que o reconhecimento de violações dentro do seu próprio Estado por Rousseff não seria impedimento para contribuir com o respeito aos direitos humanos em qualquer outro lugar do mundo. Em 2011, inúmeros grupos criticaram o fato de que, em crises na Síria ou na Líbia, a atuação brasileira no primeiro ano do Governo Rousseff não trouxe grandes mudanças em relação a seu antecessor. O Brasil se absteve na votação no Conselho de Segurança, em março, que aprovou uma ação militar na Líbia sob a justificativa de proteger civis. Também demorou a reconhecer os rebeldes líbios que derrubaram o governo de Muamar Khadafi e assumiram o poder. Ademais, o Brasil também não foi favorável a sanções contra a Síria em votações no âmbito do Conselho de Segurança da ONU – já que nesse fórum há o risco de que resoluções resultem em ação militar, como ocorreu no caso da Líbia (DEFESANET, 2011).

Tais ONGs sinalizam a fragilidade da atuação brasileira na área dos direitos humanos, em especial na Síria. O Brasil foi contra qualquer operação que envolvesse a intervenção militar, mas foi incapaz também de apontar qualquer outra saída alternativa concreta, em uma política majoritariamente dubitativa diante de um dos regimes mais criticados ao redor do mundo. No governo Rousseff, o Brasil não fez parte da lista de 57 Estados que solicitaram ao Conselho de Segurança da ONU que enviasse o caso ao Tribunal Penal Internacional. Essa mesma posição relutante continuou a ser observada no Irã, que mais executa prisioneiros no mundo, em números per capita, e também um dos que mais prende jornalistas. Em 2012, Rousseff instruiu a missão brasileira na ONU a se abster na votação de uma resolução que condenava violações a direitos humanos cometidas pelo regime iraniano, embora o Itamaraty tivesse apoiado, assim que Rousseff assumira a presidência, a indicação de um relator das Nações Unidas ao Estado para documentar os recorrentes abusos. O Ministério de Relações Exteriores disse que as questões de direitos humanos deveriam ser tratadas nos foros adequados, para evitar o risco de politização, mas, quando confrontada pelo “foro adequado” da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, como no caso Belo Monte, Rousseff

não apenas retirou o embaixador brasileiro ante o organismo como suspendeu temporariamente as contribuições financeiras (ASANO, 2013).

### **As posições da *Folha de S. Paulo* e de *O Globo***

Foi possível observar que, apesar de adotar uma posição predominantemente crítica às decisões da Presidência e de outros atores no Executivo, *O Globo* não focou em seus editoriais no período analisado a cooperação brasileira com os demais membros do BRICS no que diz respeito ao enfrentamento da crise econômico-financeira internacional e seus desdobramentos e aos temas de segurança internacional. O acrônimo – e nem tanto o agrupamento em si – foi mencionado superficialmente em editoriais que desenvolveram argumentos críticos à atuação da Presidência e do Governo Federal no tratamento de questões econômicas e financeiras – em parte ligadas à crise e aos seus desdobramentos – e nos temas de segurança internacional, mas a cooperação brasileira com seus parceiros emergentes não foi o foco de tais textos. No editorial “Brasil está ficando para trás na produtividade” (22/12/2013), o jornal ressalta que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estava empenhado em mapear iniciativas públicas capazes de estimular ganhos de produtividade, que seriam apresentadas na Cúpula do BRICS no Brasil, em 2014. Entretanto, o jornal critica o fato de que tais iniciativas não compunham uma ação coordenada, de forma que os resultados acabam ficando aquém do desejado. Situando o Brasil no contexto de ascensão das economias emergentes e das dificuldades trazidas pela crise internacional, o jornal aponta que o Brasil precisaria remover urgentemente gargalos de infraestrutura e sinaliza que as recentes licitações para concessões de rodovias, aeroportos e portos devem contribuir para isso. Ademais, seriam necessárias reformas para simplificar a estrutura tributária, eliminar burocracia e tornar o mercado de trabalho mais flexível, além de melhorar a qualidade da educação e da formação profissional dos trabalhadores. No editorial “O perigo da inflação alta, mesmo estabilizada” (08/11/2013), *O Globo* aponta que o crescimento baixo, a desconfiança no front fiscal e a inflação “engessada” na proximidade dos 6% – a meio ponto do teto da meta, cujo centro, 4,5%, é que deve ser perseguido, algo que o governo Dilma deixou de lado – não estimulam

otimismo. Por conta disso, seria compreensível para o jornal que surgissem análises negativas na imprensa internacional, como a expectativa, publicada pelo jornal inglês *Financial Times*, de analistas do Barclays em São Paulo de que o Brasil poderia ser o primeiro Estado do BRICS a perder o grau de investimento das agências de avaliação de risco. Na S&P (Standard and Poor's), o viés do Estado já era de baixa.

No que diz respeito às questões comerciais, o editorial “Direitos e deveres no comando da OMC” (09/05/2013) aponta que a escolha do brasileiro Roberto Azevêdo para diretor-geral da OMC – com votos africanos, dos membros do BRICS e de uma série de países menores – injetava ânimo no “legítimo projeto brasileiro de ampliar a representatividade em fóruns multilaterais, com destaque para o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU”. Ademais, para o jornal, a ascensão de Azevêdo poderia também contribuir para arejar a política comercial brasileira, uma vez que posições favoráveis ao protecionismo ganharam peso. O jornal alertava que seria um contrassenso se o Estado do diretor-geral da OMC praticasse o oposto da missão do organismo – a liberalização do comércio mundial – e esperava que o novo diretor da OMC também pudesse influenciar “positivamente as cabeças terceiro-mundistas do Planalto, nas quais ainda existe o ‘conflito Norte-Sul’, uma das amarras que paralisam o Brasil no atoleiro de um Mercosul de tinturas chavistas, um bloco que se converte ao nacional-populismo”. O editorial “Novo líder reforça presença da China na África” (30/03/2013), *O Globo* destaca que o novo presidente da China, Xi Jinping, reagiu a acusações de neocolonialismo na África e prometia compensações para Estados do continente, ocupando espaços que já foram, em parte, do Brasil. O jornal ressaltou que Xi foi à África do Sul onde, pela primeira vez, protagonizou o papel de destaque de um líder chinês nas reuniões do BRICS e lembrou que, ainda que Brasil e China fossem parceiros no clube dos emergentes, eles eram também concorrentes ferozes no mercado mundial. A China já era a maior parceira comercial do Brasil, mas cancelou importações de minérios e de soja devido a gargalos em portos brasileiros que impedem o cumprimento dos prazos de embarque. A crescente voracidade chinesa na importação de matérias-primas daria, na visão do jornal, oportunidade para o Brasil comprometer o parceiro comercial no financiamento da urgente expansão e melhoria da infraestrutura.

Já no editorial “Universidade mal avaliada amplia dimensão da crise”

(06/12/2013), o jornal coloca que, no levantamento da Times Higher Education (THE) sobre as cem melhores universidades do BRICS e 17 outros emergentes, repetira-se a posição inferior brasileira: não havia qualquer estabelecimento brasileiro na relação dos dez mais bem avaliados, liderada pela Universidade de Pequim. Dentre os demais membros do BRICS, a China ocupava quatro das dez posições, e a África do Sul e a Rússia, uma cada. O jornal colocava que tal desempenho era muito limitado para uma das sete economias do mundo e que a debacle na educação brasileira parece, em parte, derivar de um projeto de Estado destinado a solucionar o “problema social”: parecia mais importante criar cotas raciais na Universidade do que aprofundar políticas que conectem o ensino ao desenvolvimento na globalização. Esquece-se, para o jornal, que a questão social só será de fato equacionada com avanços na capacidade de o Brasil competir no mundo, razão direta de uma boa educação. Caso contrário, o Brasil será um Estado de segunda classe, exportador apenas de produtos primários, e com amplas camadas da população dependentes de “gastos sociais”, então parte ponderável das despesas primárias do governo.

Nos temas relacionados à segurança internacional, *O Globo* destacou no editorial “Extrapolação na espionagem americana” (03/09/2013) que o chanceler brasileiro Luiz Alberto Figueiredo que assumiu o cargo depois de Patriota – reafirmou a intenção brasileira de levar para fóruns multilaterais o tema da megaespionagem eletrônica empreendida pelos EUA no mundo, mencionando o papel dos membros do BRICS nessa iniciativa. Ele se referiu à necessidade de uma “governança” mundial que preservasse direitos de Estados, pessoas e empresas. Ainda que o jornal considerasse oportuno o assunto diante dos avanços das tecnologias eletrônicas de espionagem, ele ressaltava que o Planalto deveria dar um passo nessa mesma direção e mobilizar sua base no Congresso para aprovar o Marco Civil da Internet, pronto para ser votado na Câmara. A legislação trazia dispositivos de proteção da privacidade, o que constituiria uma forma de o Brasil dar o exemplo.

Já a *Folha de S. Paulo* criticou não só a atuação brasileira em temas nos quais os membros do BRICS e a cooperação brasileira com eles são citados, como também o próprio agrupamento em si e as suas dificuldades de coordenação. Por exemplo, no editorial “As obras dos BRICS” (01/04/2013), o jornal sinaliza que os membros do BRICS só podem superar suas diferenças caso sejam capazes

de criar instituições que unifiquem suas visões a respeito de pelo menos algum aspecto dos problemas internacionais e que sirvam de meio para exercer influência global. A cúpula do BRICS na África do Sul reforçou, para o jornal, a ideia de que os membros do grupo pretendem ser mais que uma frouxa frente de oposição ao poder euroamericano. Não se trata de um progresso desprezível, uma vez que decidiram criar um banco de desenvolvimento para financiar a infraestrutura no mundo em desenvolvimento e vão debater um fundo de socorro para Estados em meio a crises financeiras. No entanto, a Folha argumenta que as novas instituições não são necessidades prementes dos membros do BRICS, tal como o foram FMI e Banco Mundial. Além disso, o grupo não chegara a um acordo sobre a direção do banco. No que dizia respeito especificamente ao Brasil, o editorial destacava que tal Estado parecia “não ter clareza de seus objetivos”: pretendia receber algum investimento, emprestar mais recursos a Estados da América do Sul e reforçar sua incipiente investida na África, continente também prioritário para os indianos. Numa perspectiva geral, a **Folha** aponta que democracia, interesses econômicos e poder na ONU dividem os membros do BRICS e, portanto, diluem seu poder de influência. Sem instrumentos de atuação conjunta, tais como instituições econômicas multilaterais, seus membros tendem, como grupo, a ter prestígio apenas retórico na diplomacia mundial. No editorial “O bloco da vez” (13/08/2012), o jornal argumenta que o BRICS se tornou “o grande caso de marketing que se incorporou ao léxico porque comunicou de forma direta e simples um fenômeno real, o rápido crescimento de um grupo de países”, mas agrupamentos nesse perfil dizem pouco sobre os Estados, uma vez que eles divergem em termos de regimes políticos, recursos naturais e base econômica. O único editorial em que a *Folha* pareceu adotar um tom menos crítico em relação ao BRICS foi o editorial “Mais calor” (28/12/2012), no qual o jornal aponta que, enquanto exigirem o consenso entre os 195 signatários da Convenção do Clima, as negociações acerca da prevenção do aquecimento global continuarão a produzir muito papel e pouco resultado. Para o jornal, um processo com menos participantes à mesa – EUA, União Europeia, Japão e membros do BRICS, por exemplo – teria mais chances de dar conta do desafio. Na posição do jornal, a economia mundial é “um transatlântico movido a combustíveis fósseis, como petróleo e carvão, e não será com democratismo multilateral que se conseguirá freá-lo sem danificar seus motores”.

As assimetrias entre os membros do agrupamento e seus problemas internos – fatores que dificultam a cooperação entre eles e os resultados obtidos com essa cooperação – foram também desenvolvidos no editorial “Desequilíbrio nos BRICS” (14/07/2013). A *Folha* argumenta que a China, mola propulsora da expansão e da fama do BRICS, precisava colocar a economia em ordem, uma vez que a expansão excessiva dos financiamentos bancários, nem sempre direcionados ao consumo e a atividades produtivas, criou uma bolha nos últimos anos que Pequim agora tenta esvaziar. Porém, ela não era o único membro do agrupamento que precisava colocar a economia em ordem. Na Índia, um significativo rombo nas transações com o exterior levou a forte desvalorização recente da rupia. A Rússia enfrentava desaceleração econômica provocada pela perda de competitividade do setor privado, exacerbada pelo ritmo lento dos investimentos. Tampouco havia sinais de retomada no Brasil, que, em maio de 2013, tivera a maior contração desde o fim de 2008, segundo o Banco Central. O jornal reconhecia que desequilíbrios, desacelerações e contrações fazem parte dos ciclos econômicos e normalmente são acompanhados por debandada de investidores, e isso não era diferente com os membros do BRICS. O enfraquecimento econômico do agrupamento tem efeito direto em cada um dos Estados membros, com a diminuição do fluxo de comércio e de investimentos. A *Folha* aponta que esse impacto poderá se intensificar se a marca vier a ser substituída por outro “modismo de mercado”.

É possível perceber que, ainda que traga mais foco no agrupamento do que *O Globo*, a *Folha* ainda trata marginalmente as iniciativas conjuntas do agrupamento em relação às críticas feitas a políticas e ao desempenho econômico individual de seus membros, em especial do Brasil e da China, e as propostas de maior aproximação entre seus membros, seja via agrupamento ou mesmo pelos canais bilaterais entre eles. Como exemplo, cabe citar o editorial “Um Plano Dilma” (02/06/2013), no qual a *Folha* critica a política comercial brasileira ao indicar que “o Brasil vai sendo aos poucos escanteado nos acordos internacionais” e que “corre o risco de ficar à margem das redes transnacionais de produção”. Ao passo que os Estados mais avançados ou dinâmicos contornam a falência da OMC, o Brasil se enredava no que o jornal classificava como “negociações infrutíferas” no âmbito do Mercosul e do BRICS. Assim, seria preciso estipular e fazer cumprir um rol de metas mínimo, não tanto um plano

ambicioso de reformas, no sentido de um programa factível de remoção de obstáculos mais imediatos, de restauração da racionalidade econômica elementar e da recuperação da confiança nas possibilidades da economia. No editorial “Conquistar a China” (26/03/2013), a *Folha* aponta que a Cúpula do BRICS em Durban seria uma oportunidade para que o governo brasileiro estabelecesse com clareza as prioridades na relação com seu maior parceiro comercial, a China. Na visão do jornal, a presidente Dilma Rousseff deveria deixar em segundo plano a “infrutífera cobrança de que a China compre mais produtos manufaturados do Brasil”, uma vez que a pauta de exportações concentrada em matérias-primas tem origem mais em problemas internos, que tiram a competitividade da manufatura local, do que no renitente protecionismo chinês. Para a *Folha*, a conversa entre Rousseff e o presidente chinês Xi Jinping seria mais proveitosa caso a representação brasileira enfocasse o “ainda incipiente – mas promissor – financiamento chinês para obras de infraestrutura no país”. O jornal colocava que o tema interessava a ambos os lados: a China precisava de fornecedores confiáveis de alimentos e minerais; o Brasil não tinha recursos para melhorar “sua malconservada e deficitária rede de rodovias, ferrovias, armazéns e portos”. No editorial “Atropelos de Dilma” (29/03/2013), o jornal aponta que acredita serem lesivas à credibilidade da política econômica de Rousseff suas declarações sobre inflação na cúpula do BRICS em Durban, as quais reforçaram a percepção de que o governo federal não tem estratégia definida para lidar com os desafios da economia e do regime de metas inflacionárias.

Já no editorial “Surpresas no Itamaraty” (28/08/2013), a *Folha* aponta que, no contexto da saída de Antonio Patriota do cargo de ministro de Relações Exteriores do Brasil, ele sofreu com questões pessoais e fatores estruturais, em particular a recuperação econômica em curso nos Estados desenvolvidos, que impôs freios aos emergentes. Assim, Patriota se vira, segundo o jornal, forçado a pilotar uma gestão de arrefecimento do ímpeto brasileiro, com a perda de espaço de fóruns como o BRICS e a diminuição da importância de acordos de cooperação e comércio Sul-Sul. Apesar da mitigação de contenciosos com os EUA, Patriota não conseguira ganhar prestígio no Governo Rousseff. Em “Números incômodos” (16/03/2013), o jornal aponta que o IDH brasileiro ficou em 0,730 (o máximo é 1), nota que deixa o Brasil na 85ª posição (entre 187 nações), mas ainda no grupo com elevado desenvolvimento humano. Na

comparação com os membros do BRICS (aqui tratado como acrônimo, sem a África do Sul), só perde para a Rússia – para o jornal, “nada surpreendente, diante da renda per capita baixa de Índia e China”.

Pode-se dizer que *O Globo* não focou em seus editoriais, no período analisado, a cooperação brasileira com os demais membros do BRICS no que diz respeito ao enfrentamento da crise econômico-financeira internacional e seus desdobramentos e aos temas de segurança internacional. O acrônimo – e nem tanto o agrupamento em si – foi mencionado superficialmente em editoriais que desenvolveram argumentos críticos à atuação da presidência e do governo federal no tratamento de questões econômicas e financeiras – em parte ligadas à crise e aos seus desdobramentos – e nos temas de segurança internacional, mas a cooperação brasileira com seus parceiros emergentes não foi o foco de tais textos. No caso da *Folha*, o jornal criticou não só a atuação brasileira em temas nos quais os membros do BRICS e a cooperação brasileira com eles são citados, como também o próprio agrupamento em si e as suas dificuldades de coordenação. Em vários momentos, ela inclusive se refere ao BRICS de forma depreciativa, como um modismo ou “sigla do mercado”. Apesar do foco maior da *Folha* na cooperação entre os membros do agrupamento em relação a *O Globo*, ela ainda trata marginalmente as iniciativas conjuntas do agrupamento em relação às críticas feitas a políticas e ao desempenho econômico individual de seus membros, em especial do Brasil e da China, e as propostas de maior aproximação entre seus membros, seja via agrupamento ou mesmo pelos canais bilaterais entre eles.

Assim, pode-se concluir que o tratamento da cooperação brasileira com os membros do BRICS para o enfrentamento da crise econômico-financeira internacional e seus desdobramentos e dos temas de segurança internacional foi secundário ou inexistente nos editoriais da *Folha* e de *O Globo*. Ainda que a *Folha* reconheça em poucos momentos o BRICS como agrupamento e assuma que ele possa ter alguma relevância, ambos os jornais parecem utilizar o termo BRICS muito mais em referência ao acrônimo do que ao agrupamento. O tratamento marginal que ambos os jornais atribuíram à cooperação brasileira com os membros do BRICS estaria relacionada à menor habilidade do agrupamento de avançar na tradução de visões políticas em ações concretas. Isso está ligado ao desenvolvimento de instrumentos de cooperação e colaboração de baixas

obrigação, precisão e delegação, que resulta de uma estrutura de preferências convergentes dos membros do BRICS por maior agilidade na implementação de compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras. A flexibilidade excessiva e a defesa da autonomia pelos seus membros podem dificultar posições coordenadas diante de desafios recentes. A governança e as reformas internas não acompanharam o crescimento econômico em muitos Estados do agrupamento. A opção pela informalidade e flexibilidade trouxe dificuldades na administração efetiva de percepções políticas divergentes e no estabelecimento de uma agenda cooperativa em novas áreas. A fórmula escolhida pelos membros conseguiu atender a alguns problemas de colaboração, mas não permitiu responder da mesma forma à grande parte dos desafios de estruturação de agendas sólidas na promoção do crescimento e de definição de posições unificadas em negociações externas. Alguns especialistas argumentam que, em determinadas questões, os membros sequer desejaram ou mesmo cogitaram administrar suas diferenças e divergências ou responder conjuntamente a diversos desafios.

### **Considerações finais**

O tratamento marginal que ambos os jornais atribuíram à cooperação brasileira com os membros do BRICS é indicativo da forma como grande parte dos formadores de opinião e da própria opinião pública percebe o agrupamento e suas realizações. Para contornar tais visões, seria necessário ampliar os contatos oficiais e o trabalho com instituições internacionais a fim de traduzir as visões políticas em ações concretas. Porém, antes mesmo disso, os Estados do BRICS deveriam atentar para a elaboração de uma fórmula jurídica que formalizasse seu estatuto e criasse uma plataforma institucional para a cooperação com tais organismos, bem como de instrumentos para a concretização de projetos multilaterais. Ademais, a diversificação de temas e atividades do agrupamento tornava fundamentais um órgão permanente de coordenação e a maior regularidade sobre a discussão acerca de novas ameaças.

## Referências

AGÊNCIA O GLOBO. Dilma Rousseff determina ajustes na política externa do Brasil. *D24Am website*, 5 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.d24am.com/noticias/politica/dilma-rousseff-determina-ajustes-na-politica-externa-do-brasil/52104>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

ANJ. Maiores jornais do Brasil. *ANJ website*, 2013. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/maiores-jornais-do-brasil>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

ASANO, C. Dilma: esperava-se mais na política externa. *BOL*, 21 fev. 2013. Disponível em: <<http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2013/02/21/camila-asano-dilma-esperava-se-mais-na-politica-externa.jhtm>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

BRANDIMARTE, Walter. Brics se diz pronto para ajudar FMI a enfrentar crise. *O Globo*, 22 set. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/brics-se-diz-pronto-para-ajudar-fmi-enfrentar-crise-2694669#ixzz1mIHxWUwO>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

BRICS POLICY CENTER. As Mudanças na Política Externa do Governo Dilma e a “Multipolaridade Benigna”. *BRICS Policy Center website*, maio 2011. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/132/doc/556584881.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

CASARÕES, G. Media and Foreign Policy in Lula’s Brazil. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.1, n.2, p.201-224, jul.-dez.2012.

CASON, J.W.; POWER, T.J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, v.30, n.2, p.117–140, 2009.

CASTELAN, D. A implementação do consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a Liberalização Brasileira. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, 2010.

CHEIBUB, Z. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, 1985.

DANESE, S.F. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DEFESANET. Um ano após posse, Dilma mantém política externa de Lula. *Defesanet website*, 21 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/4071/Um-ano-apos-posse--Dilma-mantem-politica-externa-de-Lula/>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

ENGSTROM, P. *Brazilian Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma*. Mimeo, 2013.

ETHEKWINI DECLARATION. Durban, África do Sul, 27 mar. 2013. *BRICS5 website*, 27 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/>>. Acesso em: 27 mar. 2013.

79

FARIA, C.A.P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, 2008.

FONSECA JUNIOR, G. *Diplomacia e Academia*. Brasília: FUNAG, 2011.

FSP. *Manual da Redação: Folha de S.Paulo*. 3 ed. revista e atualizada. São Paulo: Publifolha, 2001.

HADDAD, T.. *Diplomacia Pública: a política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005.

HAKIM, P. Brazil and the U.S.: remaking a relationship. *Foreign Service Journal*, p.27-31, jun. 2011.

JESUS, D.S.V. Mídia e política externa: democratização ou instrumentalização? A política externa brasileira segundo a Folha de São Paulo (1998-2002). *Política Externa*, v. 18, n. 3, 2009.

KIRTON, J.; BRACHT, C. Prospects for the 2013 BRICS Durban Summit. *University of Toronto website*, 22 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/commentary/130322-kirton-bracht-prospects.html>>. Acesso em: 27 mar. 2013.

LAGO, A. *Estocolmo, Rio, Johannesburgo: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

MANCUSO, W.P.; OLIVEIRA, A.J.. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. *Lua Nova*, v. 69, 2006.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. Press Release: BRICS Foreign Ministers' Meeting. Nova York, 24 set. 2011. *BRICS Information Centre*, 24 set. 2011. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/110923-foreign.html>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

80

O GLOBO. Princípios editoriais. *O Globo website*, 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/principios-editoriais/>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

OLIVEIRA, A.J.; ONUKI, J.. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. *Política Hoje*, v. 19, n. 1, 2010.

PINHEIRO, L.. *Os véus da transparência – política externa e democracia no Brasil*. Seminário Temático 05 – Controles Democráticos e Responsabilidade Pública. XXV Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, MG, 16 a 20 de outubro de 2001, mimeo.

\_\_\_\_. Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v.9, n.2, p.14-24, 2009.

\_\_\_\_.; MILANI, C. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

VALOR ONLINE. Países dos Brics firmam acordos para atuar na África. *DefesaNet*, 22 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/10157/Paises-dos-Brics-firmam-acordos-para-atuar-na-Africa>>. Acesso em: 24 mar. 2013.

VEIGA, J.P.C.. As negociações comerciais no governo Lula. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 2005.

VEIGA, P.M.; RIOS, S.P.. Política econômica externa do governo Dilma: dilemas e desafios. *Pontes*, v.7, n.1, p.1-3, abr./maio 2011.

WASSERMANN, Rogerio. Em meio a sensação de fracasso, Dilma vê ‘sucesso relativo’ no G20. *BBC Brasil*, 4 nov. 2011b. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111104\\_g20\\_dilma\\_sucesso\\_relativo\\_rw.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111104_g20_dilma_sucesso_relativo_rw.shtml)>. Acesso em: 19 fev. 2012.

ZIEMATH, G.G.S.. Um Balanço Inicial da Política Externa do Governo Dilma: Continuidades. *Mundorama*, 9 maio 2011. Disponível em: <<http://mundorama.net/2011/05/09/um-balanco-inicial-da-politica-externa-do-governo-dilma-continuidades-por-gustavo-gerlach-da-silva-ziemath/>>. Acesso em: 11 jul. 2013.