

# Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional

Miriam Gomes Saraiva

A política externa de Lula da Silva deixou um legado para a presidente Dilma Rousseff, eleita no final de 2010 pelo mesmo partido: uma trajetória orientada para a revisão das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul e um comportamento proativo na dimensão regional. As estratégias para atingir esses objetivos tiveram como base um intricado de diferentes coalizões internacionais e mecanismos de interação de política externa nos marcos da política internacional, assim como intentos de reconfigurar o cenário regional através da construção de uma governança nos marcos da América do Sul através da UNASUL, e da criação da CELAC na dimensão latino-americana<sup>1</sup>. A corrente política no interior do Itamaraty que havia predominado durante os mandatos de Lula, os autonomistas, defendia uma projeção autônoma e proativa do Brasil na política internacional, a construção da liderança regional e a ascensão para a posição de potência global. Os autonomistas, como tributários do desenvolvimentismo, identificavam a integração como um instrumento de acesso a mercados externos e também como canal para a projeção de empresas brasileiras na região (Saraiva 2013).

No início do seu governo, a presidente Rousseff indicou adotar uma linha de continuidade no campo da política externa. Os autonomistas seguiram nas principais posições do ministério, e a variedade de outras agências de governo envolvidas na política externa, conquistada durante o governo Lula, se manteve. A tendência da estratégia econômica desenvolvimentista no projeto de desenvolvimento interno foi reforçada. A perspectiva de modificar o cenário regional colocando a América do Sul como prioridade foi mantida nos discursos oficiais.

Mas, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa e as perspectivas anunciadas para a região, o comportamento brasileiro para o exterior de forma geral e, na mesma medida, para o entorno regional, experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. Cervo e Lessa (2014, 133) chamam esse movimento de “declínio do Brasil nas relações internacionais”. O Brasil foi perdendo protagonismo tanto na política global quanto na esfera regional, e seus movimentos assumiram um caráter reativo. Essa mudança sofreu influência da conjuntura econômica internacional e da situação econômica interna, da nova dinâmica do processo decisório e, sobretudo na passagem para o segundo mandato, da politização<sup>2</sup> da política externa e dos processos judiciais contra dirigentes de grandes empresas de infraestrutura, que haviam sido um instrumento importante de atuação na América do Sul e em Cuba, com recursos do banco brasileiro de desenvolvimento, o BNDES<sup>3</sup>.

O objetivo do capítulo é trazer para o debate elementos do comportamento brasileiro frente ao entorno regional durante o governo de Dilma Rousseff, que pode tanto ter coincidido como o final de um ciclo na dimensão hemisférica quanto ser entendido como o fim da experiência brasileira de liderança regional<sup>4</sup>. Propõe-se também a apresentar reflexões sobre o impacto desse comportamento na reconfiguração regional. Seu argumento central é que, apesar das anunciadas continuidades em termos de estratégias e objetivos, o comportamento brasileiro para a região experimentou mudanças e uma visível redução no ativismo regional. A primeira parte fornece um quadro geral da política externa do governo de Lula para a região marcada por sua perspectiva de modificar o entorno regional. A segunda se concentra nos fatores que incidiram sobre a política externa e que vieram a favorecer uma mudança de engajamento regional por parte do governo de Rousseff. Na última parte é apresentado um breve painel sobre a política externa de 2011 a 2015 e, em seguida, o capítulo se dedica à análise da política externa brasileira frente ao entorno regional durante o período.

## **A política externa de Lula para o entorno regional**

O governo de Lula da Silva (2003-2010) mudou o perfil da política externa brasileira. O apoio aos regimes internacionais implementado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso foi substituído por um comportamento proativo com vistas a reformatá-los através de uma tática de persuasão orientada para favorecer os interesses de países do Sul ou, em algumas circunstâncias, os interesses

brasileiros. A ideia de aglutinar países emergentes e de menos recursos para contrabalançar o poder das potências ocidentais consolidadas marcou sua política externa, e a diplomacia brasileira deu preferência a posições mutipolares e anti-hegemônicas (Gratius, 2011). Paralelamente às redes estabelecidas com países emergentes, vistas como mecanismo de ampliar as possibilidades de ação do Brasil na política internacional, houve um esforço para estabelecer uma liderança internacional individual de um Brasil *player* global, baseado nas ideias de autonomia e universalismo<sup>5</sup>.

Assim como aumentar sua projeção global, estruturar uma liderança do Brasil na América do Sul capaz de modificar a dinâmica regional foi outra prioridade do governo brasileiro. Desde a perspectiva brasileira, esses dois objetivos seriam complementares uma vez que os *policymakers* viam o fortalecimento dos vínculos com os países vizinhos como uma forma de incentivar o desenvolvimento brasileiro e a construção de um bloco de poder autônomo em relação aos Estados Unidos, com seguidores e capaz de atuar com mais peso na esfera internacional (Gratius e Saraiva, 2013). O governo percebeu então a integração e a cooperação regional não somente como um elemento em si mesmo, mas também como um instrumento de autonomia e de *soft-balancing* aos Estados Unidos (Hurrell, 2006).

Essa abordagem da liderança na América do Sul recebeu apoio político de diferentes grupos durante o governo de Lula. Além de estar vinculada fortemente aos desenvolvimentistas, que viam no desenvolvimento da infraestrutura regional um elemento importante para o desenvolvimento brasileiro, foi incentivada pelos autonomistas do Itamaraty (que viam a região como um potencial bloco de poder); por geopolíticos nacionalistas que tiveram um lugar de destaque nesse governo<sup>6</sup>; e uma comunidade epistêmica pró-integração que incluía atores políticos do Partido dos Trabalhadores e acadêmicos que defendiam uma integração regional<sup>7</sup>. A vontade política do presidente Lula articulou essas visões.

O governo de Lula teve início com um perfil de estabilidade e crescimento econômico ampliando a assimetria do Brasil frente aos países vizinhos. Por outro lado, encontrou os Estados Unidos sem uma política específica para a região, a Argentina saindo de forte crise econômica, e as eleições de governos progressistas mais próximos politicamente ao PT. Esses fatores abriram espaços para o Brasil buscar uma reconfiguração do cenário regional a seu favor.

Neste contexto, a política externa de Lula priorizou a construção de um ordenamento da América do Sul aonde o Brasil teria um papel decisivo na responsabilidade sobre o processo de integração e regionalização<sup>8</sup>. Com vistas a não obstruir as manobras globais do

país, o governo brasileiro buscou articular a cooperação regional com pouca institucionalidade, vendo a UNASUL como principal instrumento para atingir este objetivo. Essa liderança, portanto, não apontou para a integração entendida como uma articulação de soberanias, mas sim para a cooperação, a governança regional e a regionalização. Seu comportamento foi de aceitação gradativa de atuar como *paymaster* assumindo parcialmente os custos da cooperação regional, e introduzindo uma rede de cooperação com países vizinhos nos campos de assistência técnica e financiamento de obras de infraestrutura com recursos do BNDES.

A América Central e o Caribe ficaram em um segundo plano na estratégia de Lula. A forte vinculação do México com os Estados Unidos, a influência dos Estados Unidos na América Central e Caribe e os limites dos recursos de *soft power* brasileiros empregados na iniciativa fortaleceram a opção sul-americana. As conexões do governo brasileiro com essa parte do hemisfério ficaram concentradas nas interações no interior do Foro de São Paulo, com destaque para o governo cubano e a presidência de Mauricio Funes em El Salvador, a partir de 2009. O apoio dado ao governo de Manuel Zelaya a partir de seu alinhamento a ideias progressistas foi forte e o golpe em Honduras foi muito contestado pelo governo brasileiro.

No final do mandato, buscando deixar um legado de inclusão da América Latina no projeto brasileiro de governança regional, o governo de Lula incentivou a criação da CELAC, orientada pela alteridade em relação aos Estados Unidos e à Organização dos Estados Americanos, e com vistas a dar maior institucionalidade a um mecanismo que incluísse a Cuba entre seus membros.

No que diz respeito ao MERCOSUL, enquanto o bloco enfrentou dificuldades na dimensão comercial, experimentou uma redefinição de seu perfil. A cooperação entre diferentes agências governamentais cresceu e a criação do Parlamento do bloco deu um novo impulso ao processo de integração. Mas, ao mesmo tempo, a construção de uma liderança brasileira autônoma na região e o crescimento da assimetria entre Brasil e Argentina tanto no campo econômico quanto de presença regional, erodiu a posição argentina de parceiro estratégico. O diálogo político bilateral foi, porém, mantido e o desenvolvimento da infraestrutura regional aproximou a ambos em projetos comuns.

O saldo da política externa de Lula foi uma rede de instituições de governança regional e a aceleração do processo de regionalização. A dinâmica regional tradicional com foco nos Estados Unidos foi afastada da América do Sul. A criação da CELAC no último ano de mandato, por sua vez, não chegou a ter impactos nas relações do Brasil com América Central e Caribe. No campo econômico, houve claro avanço

de obras de infraestrutura e expansão de empresas brasileiras. Mas não houve um transbordamento da industrialização brasileira através do incentivo da formação de cadeias produtivas. O desejo de autonomia tradicional tanto da política externa brasileira quanto da política de desenvolvimento do país foi um obstáculo para o avanço da integração regional.

## Fatores de Mudança

Essa política externa implementada por Lula para a América do Sul não teve sequência no governo de Dilma Rousseff. Embora haja havido um discurso inicial aprovando a continuidade por parte da presidente e do Itamaraty, alguns fatores dificultaram a manutenção do mesmo padrão de comportamento e reduziram a influência do Brasil na reconfiguração do cenário regional.

Os cenários internacional e nacional enfrentados pelo governo de Dilma Rousseff foram mais áridos que os que enfrentou o governo anterior. Desde o início de seu governo, a crise econômica das potências consolidadas deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, ao controle da crise por parte da Zona do Euro<sup>9</sup>. Essa mudança recuperou a centralidade do G7 e reduziu os espaços de atuação dos países emergentes no interior do G20 financeiro. A incapacidade da Organização Mundial do Comércio de levar a cabo a Rodada Doha marcou a agenda do comércio internacional, e os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio junto com o desenvolvimento das negociações do Acordo Transatlântico e da área Ásia-Pacífico -a partir de acordos coletivos e bilaterais- dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional. A ascensão da China introduziu um novo elemento de desequilíbrio e ainda se delinea o impacto que terá na ordem econômica internacional. A bonança dos altos preços dos *commodities* exportados pelo Brasil recuou. Em termos políticos, embora o multilateralismo tradicional de base ocidental estivesse em crise, os emergentes não conseguiram estabelecer uma agenda para a política global. As crises da Síria e da Ucrânia “restauraram a agenda das grandes potências em detrimento dos países emergentes” (Spektor, 2014).

O cenário econômico interno sofreu os impactos da crise financeira internacional, que comprometeu por sua vez o balanço de pagamentos. A média de crescimento do PIB foi menor que a do governo de Lula e que as médias de crescimento de outros países emergentes. Em 2014 o crescimento do PIB foi interrompido e em 2015 sofreu forte retração. As contas internas ficaram fora do

controle e a inflação ultrapassou o limite estabelecido pelo governo. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar tanto obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul (com recursos do BNDES), quanto empresas brasileiras que começaram a se internacionalizar durante o período de Lula, foi mantido inicialmente, mas sofreu com a difícil situação econômica e diversas iniciativas não foram concluídas. A conjuntura econômica interna teve impacto no campo político: a reeleição foi possível, mas depois de uma campanha eleitoral que mobilizou e dividiu o país.

O segundo mandato iniciou com dificuldades em função do desequilíbrio econômico atingido em 2014 para camuflar a crise em um ano eleitoral. A equipe de governo foi modificada já duas vezes e vem buscando empreender um ajuste nas contas do governo para redução do déficit público; mas vem encontrando oposição de setores da base do governo no Congresso.

Desde o início de seu governo, a presidente Dilma Rousseff manteve o grupo dos autonomistas em postos-chave no Itamaraty. A assessoria da presidência em assuntos internacionais de um importante líder do PT –Marco Aurélio Garcia– também foi mantida. O primeiro chanceler, Antonio Patriota, havia terminado o governo de Lula como secretário-geral do Itamaraty. Na passagem do mandato parecia, então, que não haveria mudanças no processo decisório.

Mas desde muito cedo as diferenças começaram a se fazer sentir, ampliando-se no decorrer do mandato. A diplomacia presidencial e o papel da presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que haviam acontecido durante o governo de Lula, foram abandonadas. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança na região se perdeu. A presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo.

Os atores participantes do processo de formulação e implementação da política externa introduzidos no governo de Lula –lideranças políticas e outras agências de governo– seguiram. Mas pouco a pouco essas outras agências foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da política externa econômica –com destaque para as lideranças políticas próximas ao desenvolvimentismo–, assim como a assessoria da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. Os autonomistas do Itamaraty, como defensores de uma política externa com ganhos progressivos através de um aumento constante da participação do Brasil nos debates de diferentes temas

da política global, foi perdendo espaços. Os geopolíticos nacionalistas perderam posições nas agências de governo. Lideranças do PT foram, progressivamente, focando atenção em problemas da coligação de governo.

A relação entre a presidente e o Itamaraty foi se deteriorando no decorrer do mandato. O orçamento do ministério foi reduzido, assim como o número de vagas no concurso para a carreira diplomática. A diminuição significativa do orçamento e do número de novos profissionais que entram na carreira aponta para uma redução da participação brasileira em discussões de temas internacionais. No último ano de seu primeiro mandato a presidente não recebeu credenciais de embaixadores estrangeiros. Segundo Veiga e Rios (2011), questões econômicas de curto prazo teriam voltado a ocupar um papel central na política externa em detrimento de ações políticas de projeção internacional e de um comportamento estratégico mais geral.

Este movimento de recuo atingiu diplomatas de todos os matizes. Segundo Celestino (2014), as críticas apontariam para um sucateamento do Itamaraty, assim como uma perda de funções. O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização entre diversas agências da decisão sobre questões externas e a falta de interesse da presidente fez com que no processo decisório o papel de *agenda setting*, que poderia tanto ficar com a presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois.

No que diz respeito à politização, tradicionalmente, a solicitação ao Executivo de prestação de contas da política externa por parte de atores sociais e políticos, não foi frequente, uma vez que não há incentivos para que setores sociais busquem o controle sobre o comportamento externo do país. No entanto, as divergências sobre a política exterior entre os atores políticos e sua inclusão na arena de debates acarretou uma politização de seus temas, com destaque para a América do Sul e Cuba. Na campanha eleitoral para o segundo mandato houve algumas menções críticas do candidato Aécio Neves, sobre relações brasileiras com Cuba e a Tarifa Externa do Mercosul. Lideranças da oposição acusaram a política externa de Rouseff de “ideológica” ou “partidarizada” e apontaram a América do Sul e Cuba como principais áreas de desacertos por parte do governo<sup>10</sup>. Revista de grande circulação nacional publicou matéria acusando o Foro de São Paulo de ser “o maior inimigo do Brasil”<sup>11</sup>.

No início do segundo mandato, a crise política e os embates entre a presidente e o Congresso, seja com partes de sua própria coligação, seja com uma oposição mais aguerrida, trouxeram para os debates políticos alguns temas de política externa. E temas vinculados ao

comportamento brasileiro frente a países vizinhos são os que mais mobilizam os atores políticos e provocam divergências. Uma visão de atores políticos domésticos orientada para dentro vem tomando lugar e incentivando críticas à política externa e a movimentos de internacionalização de recursos. Processos judiciais referentes ao envolvimento com corrupção de grandes empresas brasileiras de serviços de construção de infraestrutura, internacionalizadas, e que vinham atuando como importante mecanismo da política externa brasileira para a América do Sul e para Cuba, colocou na agenda política os investimentos em infraestrutura na região financiados pelo BNDES e levados adiantes por algumas dessas empresas. Por primeira vez desde a Constituição de 1988, o congresso reprovou a indicação pelo governo de um diplomata, para o cargo de embaixador na OEA<sup>12</sup>.

## Os limites da política externa para o entorno regional

Nesse novo quadro, as mudanças na política externa foram progressivas. O primeiro movimento da diplomacia foi de continuidade e, segundo Spektor (2014), a diplomacia de Dilma Rousseff não teria tido uma “distinção conceitual” da política do presidente Lula. Mas os fatores apontados acima afetaram a participação proativa do Brasil tanto na política global quanto no entorno regional.

Nos marcos do multilateralismo, as posições revisionistas brasileiras mantiveram continuidade e, portanto, algumas divergências com as potências ocidentais se sucederam. A defesa de um multilateralismo apoiado na ideia de revisar as instituições internacionais foi constante. A preferência por um cenário não hegemônico com poucas regras e um sistema internacional pluralista de Estados soberanos seguiu presente. Frente a questões relativas à segurança internacional, a diplomacia brasileira procurou manter, inicialmente, a estratégia de assumir um papel de liderança.

Sem desprezar o princípio da “responsabilidade de proteger”, Dilma Rousseff, no início de seu primeiro mandato e depois da crise na Líbia, propôs uma ideia correlata, mas diferente – “responsabilidade ao proteger” – como estratégia mais adequada capaz de garantir a proteção de indivíduos em casos de crise. Os parceiros do BRICS não demonstraram apoio explícito, com exceção da África do Sul e a diplomacia brasileira não deu continuidade nos debates sobre o tema; a proposta caiu no esquecimento. Em temas importantes da agenda internacional, houve iniciativas de articulação de posições nas



Nações Unidas com outros países emergentes, que se materializaram na convergência de votos no Conselho de Segurança em temas como os enfrentamentos internos na Líbia e na Síria. A busca pelo assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que havia ocupado um lugar de destaque durante o governo de Lula, foi deixada de lado. Sem mudar as estratégias, as ações foram perdendo impulso.

No campo do comércio internacional, nas negociações da Rodada Doha, se durante o primeiro mandato de Lula o G20 comercial foi uma iniciativa importante, com Dilma Rousseff as negociações foram marcadas por dificuldades de unificar posições ou manter uma rede sólida que pudesse articular os países emergentes ou modificar as preferências das potências estabelecidas. A grande conquista do Brasil, foi a vitória para o cargo de diretor da OMC do diplomata brasileiro Roberto Azevedo. Azevedo contou com votos de diferentes continentes, com destaque para a África e América do Sul.

A atuação do Brasil no BRICS foi o foco principal e renovado da política de Dilma Rousseff. As cúpulas ocorreram e foram assinados diversos acordos, embora sempre mantendo uma baixa institucionalidade. Mas foi no campo financeiro que o BRICS avançou mais. A criação do banco para financiar iniciativas de desenvolvimento de infraestrutura nos países do bloco foi consolidada na cúpula de 2014. Foi criado um fundo de apoio aos países do bloco caso venham a experimentar dificuldades em seus respectivos balanços de pagamentos. A China, além de membro do BRICS, é um parceiro importante a ser destacado em termos individuais. Em 2009 passou a ser o principal país parceiro comercial do Brasil e, no ano seguinte, ocupou a posição de maior investidor no país. Mas é comprador basicamente de matérias primas com destaques para *commodities*, estabelecendo uma relação de estilo Norte-Sul e criando uma dependência das exportações brasileiras do mercado chinês. A contração do mercado chinês em 2015 teve impactos nas exportações brasileiras.

No que diz respeito à relação direta com os Estados Unidos, a primeira ação do governo de Rousseff foi de aproximação. Mas em 2013 as relações azedaram quanto veio à tona a espionagem da agência norte-americana de segurança que incluía, dentre seus espionados, a própria presidente e empresas brasileiras. Um reunião de cúpula prevista para esse ano foi cancelada na espera de um pedido formal de desculpas que nunca veio. A diplomacia norte-americana limitou-se a explicações vagas. Houve uma tentativa de agendar uma reunião nos marcos da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2014, mas que foi cancelada de última hora. Somente foi remarcada para no início do segundo mandato, e ocorreu junto com contatos de equipe econômica brasileira e atores econômicos norte-americanos.

Em relação ao entorno regional, Dilma Rousseff procurou reproduzir as estratégias de política externa então em vigor de manutenção da estrutura de governança regional representativa de uma nova configuração regional, criada e adaptada durante o mandato do presidente Lula. As afinidades com governos com matizes progressistas na esfera oficial ou através do Foro de São Paulo, assim como a ideia de transformar a América do Sul em um espaço geopolítico separado da América Latina foram mantidas (Spektor, 2014). Mas a vontade política demonstrada por Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional não foi mais sustentada.

O cenário regional apresentou mudanças. O governo norte-americano seguiu sem uma política externa estruturada para a região mantendo enfoques basicamente bilaterais, mas o manejo dos fortes traços de assimetria e divergências no interior da região em termos de visões sobre a política e políticas macroeconômicas tornou-se mais difícil. A morte do presidente Hugo Chávez, as crises econômicas decorrentes da queda no preço do petróleo e problemas de gestão atingiram também a estabilidade de outros países da região. A formação da Aliança do Pacífico colocou em contraposição o regionalismo pós-liberal da UNASUL e desafiou a estratégia brasileira com o retorno do modelo do regionalismo aberto.

Embora a UNASUL tenha seguido sendo a referência de atuação brasileira frente a situações de crise, na prática a ascensão de Rousseff esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais, influente sobre a configuração regional e definidor de agendas. A importância de lideranças políticas nesses episódios, com particular destaque para as ações de Marco Aurélio Garcia, colocou o governo brasileiro alinhado com governos de tendência à esquerda, embora abaixo das expectativas de alguns países vizinhos<sup>13</sup>.

Frente à crise econômica e política vivida pela Venezuela, houve um consenso em torno de uma frágil iniciativa da UNASUL que apresentou poucos resultados no curto prazo, mas contribuiu para o agendamento das eleições legislativas<sup>14</sup>. A tradição brasileira de não intervenção; as dificuldades do Brasil em construir uma liderança em um tema aonde há divergências; o fato de, frente a situações de crise na região, as lideranças do PT terem sido atores importantes do governo; e a falta de interesse da presidência da república em empenhar-se em construir um consenso substantivo, tem dificultado o exercício, por parte do Brasil, do papel de liderança. No entanto, a questão foi objeto de debates no Congresso brasileiro e, já no segundo mandato, foram organizadas duas viagens de senadores

a Caracas, uma a favor e outra contra o governo venezuelano. As preferências desencontradas e as possibilidades de utilizar o tema como item da política doméstica foram elementos importantes.

As iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano, criado por indicação do governo de Lula, e em outros comitês da UNASUL, ficaram em compasso de espera<sup>15</sup>. As ações brasileiras se conectaram mais diretamente com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos, embora o financiamento de obras na região tenha diminuído progressivamente. O modelo de investimento em infraestrutura na região foi posto em xeque. A perspectiva de se construir uma economia baseada em cadeia de valor não foi implementada, nem tem perspectivas de se-lo no curto prazo.

Como elemento agravante, a combinação de expectativas brasileiras de receber apoio na região às aspirações globais do país com a rejeição a uma institucionalização que restringisse a autonomia de ação brasileira nos marcos tanto regional quanto internacional aumentou os custos da liderança brasileira para um patamar que o novo governo não se mostrou disposto a atender. Em função das dificuldades econômicas, a perspectiva de arcar com custos da cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo.

A criação da Aliança do Pacífico, por sua vez, não foi recebida de forma consensual pela diplomacia o que favoreceu uma ausência de um posicionamento claro por parte do governo brasileiro. Mas, fora dos discursos oficiais, fomentou um debate sobre a relação de um MERCOSUL ampliado com os países que compõem a Aliança do Pacífico e já foi dado início a reuniões entre os dois blocos para se buscar facilitações para o comércio.

A CELAC, criada em 2010, começou a funcionar em 2011, mas sem receber a atenção esperada dos círculos diplomáticos brasileiros. Seu papel previsto pela presidência de Lula como mecanismo-chave da reconfiguração regional não foi explorado. As situações de crise como o caso do *impeachment* do presidente paraguaio, em 2012, e a crise política na Venezuela, foram tratadas nos marcos da UNASUL e a CELAC não teve um papel relevante. Além da CELAC ter maior dificuldade em acomodar as diferenças existentes entre os países latino-americanos, a situação da CELAC e da UNASUL é de sobreposição, onde a principal lealdade brasileira se orienta para a América do Sul<sup>16</sup>. A parceria estratégica entre a União Europeia e a CELAC, que é um instrumento importante do inter-regionalismo, não é vista como prioridade pelo Brasil: o Brasil buscou um comportamento regional autônomo; e a parceria estratégica Brasil-

União Europeia é considerada pelos brasileiros como o melhor mecanismo de interação com a União Europeia.

No que diz respeito aos países centro-americanos e caribenhos, foram mantidos os vínculos a partir das visões políticas do Foro de São Paulo. E Cuba ocupou um lugar de destaque. Nos marcos da América Central e Caribe, Cuba foi o país que recebeu maior atenção, assim como investimentos do BNDES. O governo brasileiro apostou em uma reformulação da economia na ilha, e preparou caminhos para ocupar um papel protagônico neste processo. Os investimentos brasileiros foram estruturados para alavancar um retorno do país à dinâmica hemisférica e as pressões sobre o governo norte-americano pela participação de Cuba nas cúpulas das Américas seguiram fortes.

A crise política e econômica que atravessa o governo em seu segundo mandato, porém, impediu que a diplomacia brasileira ocupasse um lugar relevante e esperado no processo de restabelecimento das relações de Cuba com os Estados Unidos. Depois de uma trajetória de iniciativas com vistas à reconfiguração da dinâmica regional, no momento em que uma luta de longa data da diplomacia brasileira (junto com outros países latino-americanos) atinge seus objetivos, e que o Brasil poderia vir a ter um papel de destaque, o governo brasileiro não adotou nenhum comportamento muito além do discurso oficial na Cúpula do Panamá. Com isso, perdeu uma oportunidade que vinha sendo construída por anos. No que diz respeito aos investimentos brasileiros na infraestrutura cubana, a redução dos recursos e o questionamento das obras das empreiteiras brasileiras no exterior apontam para um futuro com poucas expectativas<sup>17</sup>.

No que diz respeito ao MERCOSUL, a posição adotada durante o governo de Lula foi mantida: não é prioridade, mas sua defesa é necessária para administrar as relações do Brasil com países do Cone Sul e, sobretudo, com a Argentina. O bilateralismo que caracteriza as relações intra-bloco seguiu em curso. Mas suas dificuldades comerciais cresceram trazendo sobremaneira um complicador para a dimensão de integração econômica. Os obstáculos às exportações brasileiras não foram resolvidos e as medidas estatizantes do governo argentino afastaram investimentos brasileiros do país. O governo de Dilma Rousseff mostrou menos disposição para fazer concessões ao parceiro no campo econômico e os atritos não foram solucionados. Os avanços apontaram para áreas não comerciais e foi-se buscando espaços para a expansão industrial e o desenvolvimento de infraestrutura<sup>18</sup>.

As negociações entre o MERCOSUL e a UE vem enfrentando dificuldades em avançar, e cresceram as pressões dentro do Brasil por agentes econômicos e líderes políticos, para que o país abandone a Tarifa Externa Comum e assine um acordo sozinho com a UE<sup>19</sup>. Esta

alternativa, no entanto, foi afastada pelo governo brasileiro pois significaria o fim definitivo da TEC que, atualmente, apesar de todas as limitações, atua como fator de coesão do bloco. O Parlamento do MERCOSUL, por sua vez, não avançou e teve a aplicação de seu tratado constitutivo adiada. A crise e o afastamento temporário do Paraguai, assim como a entrada da Venezuela e as expectativas de entrada da Bolívia, refletiram na imobilidade do Parlamento.

No campo político, a aproximação a posições argentinas teve um importante papel compensador das diferenças econômicas. No início do governo de Rousseff os então três parceiros do MERCOSUL atuaram em conjunto frente à crise política no Paraguai, que resultou em afastamento temporário do país e, surpreendentemente, na incorporação definitiva da Venezuela como membro pleno. No entanto, frente à crise venezuelana, o MERCOSUL ficou paralizado e os intentos de solução partiram da UNASUL. Apesar dos desencontros, o bloco seguiu uma perspectiva de ampliação. Além da Venezuela, a candidatura da Bolívia como membro pleno foi aceita e aguarda a aprovação dos parlamentos nacionais. Guiana e Suriname assinaram acordos de associação completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente.

## Considerações finais

Em termos objetivos, o Brasil diminuiu seu peso na política internacional desde o início do primeiro mandato de Dilma Rousseff. O papel proativo assumido durante o governo anterior e a participação em debates sobre diferentes temas da política internacional deram lugar a movimentos espasmódicos, sem uma continuidade, sem um projeto de inserção estratégica de longo prazo.

O comportamento do governo de Rousseff frente ao entorno regional não foi muito diferente. As iniciativas se contraíram e o interesse vem sendo reduzido. Por outro lado, a grande bandeira do período de Lula, os investimentos do BNDES em infraestrutura, foi posta em xeque. Da crise política e econômica brasileira, a área da política externa que sofreu maior impacto foi a dimensão regional. O empenho brasileiro em modificar a configuração regional ficou claramente limitado à manutenção das instituições organizadas durante o governo de Lula, e as expectativas criadas na região sobre o papel do Brasil como elemento incentivador da integração regional e da solução de crises vem sendo frustradas. Um importante saldo ainda parcial do período de Dilma Rousseff não está no campo da política externa defensora de uma integração regional, mas da manutenção do processo de

regionalização, pensado como processo de aumento dos laços entre atores sociais e econômicos, não governamentais, que se iniciou no governo de Lula e ganhou dinâmica própria.

Por fim, as visões que atuavam positivamente para uma aproximação maior do Brasil com os países da região durante o período de Lula deixaram de operar no segundo mandato. Aqueles favoráveis ao desenvolvimentismo se reorientaram urgentemente para problemas internos; o PT está bastante desarticulado com a crise política; os geopolíticos nacionalistas perderam lugar na formulação da política externa; e o Itamaraty está esvaziado.

Mas, apesar dessa retração na atuação brasileira, a rede de instituições e padrões de comportamento construídos no decorrer dos mandatos de Lula com vistas a reestruturar a dinâmica regional em torno de uma liderança brasileira segue como uma referência (embora em situação de estancamento). A UNASUL seguiu sendo considerada instrumento importante no campo da cooperação regional e, em caso de crises políticas, seguiu sendo utilizada como mecanismo de busca de consensos. Os vínculos brasileiros com países vizinhos estão estabelecidos e ramificados por diferentes esferas governamentais dando um caráter de longo prazo para as ações brasileiras na região. Apesar dos limites atuais do comportamento brasileiro frente ao entorno regional, o reatamento das relações dos Estados Unidos com Cuba foi a pá de cal no enterro de um sistema interamericano antigo, que foi desarticulado e substituído durante os anos 2000, com forte contribuição do Brasil.

## Notas

1. A governança regional é entendida como conjunto de instituições e valores que unificam os padrões de comportamento dos países de uma região, assim como tornam a solução de eventuais divergências mais fácil.
2. Politização da política externa é a incorporação dos temas de política externa na arena de debate político a partir de pontos de vista e preferências divergentes.
3. A esfera de atuação das empreiteiras brasileiras foi claramente a América do Sul mas, particularmente, Cuba também contou com obras com financiamento do BNDES.
4. A liderança é aqui entendida como a capacidade do país de influir sobre os demais a adotarem um determinado comportamento.
5. De acordo com Vigevani *et al* (2008), autonomia e universalismo são os dois pilares da política externa brasileira.

6. Ideólogos com uma visão baseada na geopolítica que defendiam uma integração regional em torno da liderança e dos interesses brasileiros influenciaram também a política externa através da participação em algumas agências de governo. Como exemplo, ver Costa (2003).
7. Nesse caso, a atuação do PT nos marcos do Foro de São Paulo, criado pelo próprio PT em 1990 que e aglutina partidos progressistas de América Latina e Caribe, forneceu importante contribuição para consolidar um pensamento pró-integração nos quadros do partido. Ver <http://forodesaopaulo.org/>.
8. A regionalização é entendida como um processo de interação entre atores econômicos e sociais da região, podendo ter ou não incentivos por parte dos governos.
9. A situação da Grécia é crítica mas, atualmente, a maioria dos países da Zona do Euro conseguiu recolocar a economia nos rumos do crescimento.
10. Embora não explicassem bem do que se trata essa tipologia.
11. Coluna de Felipe Moura Brasil intitulada: Conheça o Foro de São Paulo, o maior inimigo do Brasil, publicada no site da Revista Veja em 24/março/2014 apresenta uma imagem muito negativa do Foro. Ver <http://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/america-latina/conheca-o-foro-de-sao-paulo-o-maior-inimigo-do-brasil/>.
12. Ele foi acusado de ser “bolivariano”.
13. Depois do episódio com o senador boliviano asilado na embaixada brasileira e sua ida ao Brasil com apoio de diplomatas da embaixada e sem salvo conduto, a Bolívia ficou dois anos sem um embaixador brasileiro e Evo Morales queixou-se da falta de uma visita oficial da presidente Rousseff.
14. O agendamento das eleições legislativas para o final de 2015 é computado aos esforços da UNASUL, embora não haja documentos oficiais nem fontes que corroborem o fato.
15. A criação da Escola Sul-Americana de Defesa contou com pouca participação brasileira.
16. Sobre a ideia de *overlapping* e lealdades ver Malamud e Gardini (2013).
17. A construção do Porto Mariel foi um dos projetos mais importante da carteira do BNDES.
18. A eleição de Mauricio Macri para a presidência argentina terá impactos sobre a dinâmica das relações dos dois países e do MERCOSUL como bloco.
19. Os políticos mais críticos à TEC são da oposição, mas houve também menções contrárias de políticos do governo ou da base aliada. Por exemplo, ver ‘Mangabeira: Mercosul é “corpo sem espírito” e foco deve ser os EUA’, *O Globo* 09/05/2015 p.28. A Venezuela ficaria fora do acordo.

## Referências

- Celestino, Helena (2014). "Sedução, a falta que ela faz". *O Globo*, 05/out./2014, p. 55 (Coluna Volta ao Mundo).
- Cervo, Amado L. e Lessa, Antonio Carlos (2014). "O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014)", em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol.57 n.2, 2014, pp.133-151.
- Costa, Darc (2003). *Estratégia nacional: A cooperação sul-americana para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM.
- Gratius, Susanne (2011). "Brazil and Europe towards 2015". *Policy Brief* n.67, 2011. [http://www.fride.org/download/PB\\_67\\_Brazil\\_Europe\\_2015\\_Eng.pdf](http://www.fride.org/download/PB_67_Brazil_Europe_2015_Eng.pdf).
- Gratius, Susanne e Saraiva, Miriam G. (2013). "Continental regionalism: Brazil's prominent role in the Americas". In M.Emerson e R.Flores (eds.), *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the bilateral and regional to the global*. Bruxelas: CEPS, pp.218-236.
- Hurrell, Andrew (2006). "Hegemony, liberalism, and global order: what space for would-be great powers?", in *International Affairs* vol.82 n.1, 2006, pp.1-19.
- Malamud, Andrés e Gardini, GianLuca (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". In *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* v.47, n.1, Abr./2012, pp.116-133.
- Saraiva, Miriam G. (2013). "Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010", em *Relações Internacionais* n.37, março/2013, pp.63-78.
- Spektor, Matias (2014). "Diplomacia de transição", em *Folha de São Paulo*, 29/Out./2014. <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/1540019-diplomacia-de-transicao.shtml>.
- Veiga, Pedro da M. e RIOS, Sandra (2011). "A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses", em *Brevísimos CINDES* n.32, 2011.
- Vigevani, T.; Ramazini Jr., H.; Favaron, G. and Correia, R. (2008). "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites", em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 51 n.1, 2008, pp.5-27.