

Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul*

Miiram Gomes Saraiva** y Zimmer S. Bom Gomes***

Resumen

El gobierno de Dilma Rousseff heredó de su predecesor, del mismo partido, estrategias definidas de política exterior: la trayectoria propositiva de revisión de las instituciones internacionales, una actuación activa en foros multilaterales ubicándose como liderazgo del Sur, y una orientación proactiva para la dimensión sudamericana. El grupo que ocupaba posiciones clave en el Ministerio de Asuntos Exteriores siguió en los cargos de destaque y el perfil desarrollista fue reforzado. El artículo defiende que, a pesar de las continuidades, el comportamiento brasileño para América del Sur ha experimentado cambios y una clara reducción en el activismo regional. Esos cambios sufrieron influencia de la coyuntura internacional y nacional, del perfil de la presidenta, de la nueva dinámica de proceso de toma de decisiones en política exterior y en el aumento de la “politización” de la política exterior.

Abstract:

The Dilma Rousseff government inherited from her predecessor, from the same political party, foreign policy strategies clearly defined: a revisionary approach to international institutions, an active stance in multilateral forums as a representative of southern countries, and an orientation towards the South American dimension. The group that had occupied the best position in the former government has remained holding key posts in the Foreign Affairs Ministry, and the developmentalist tendencies have been reinforced. The article argues that, despite the continuities, the Brazilian behaviour towards South America has experienced changes and a visible reduction of its international activism. These changes have been affected by the international and the domestic economic scenarios, by the president personality, by the new foreign policymaker’s dynamic and by the growth of foreign policy “politisation”.

Palabras-claves:

Política externa brasileña - América del Sur - Gobierno Dilma Rousseff - regionalismo

Keywords:

Brazilian foreign policy - South America - Dilma Rousseff government - regionalism

* Recibido: 14/10/2015. Aceptado: 05/12/2015

** Graduação em História e mestrado em Relações Internacionais pela PUC-Rio, e doutorado em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madrid. Fez pós-doutorado no Instituto Universitário Europeu (Florença) e foi pesquisador visitante da Cátedra Rio Branco, na Universidade de Oxford. É professora/pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora do

CNPq/Brasil. Desenvolve seu trabalho na área de Relações Internacionais, com ênfase em temas de política externa e integração regional. Email: miriamsaraiva@uerj.br

*** Graduação em Relações Internacionais na UniverCidade e Especialista em História das Relações Internacionais/Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É mestrando em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ) e bolsista da FAPERJ/Brasil. Desenvolve seu trabalho na área de política externa brasileira. Email: zimmer_bom@hotmail.com

O governo de Dilma Rousseff (desde 2011) herdou da administração de Lula da Silva (2003-2010), do mesmo partido, estratégias definidas de política externa: uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana. Essas estratégias haviam tomado corpo em um intrincado de diferentes coalizões internacionais e mecanismos de interação de política externa. A corrente política no interior do Itamaraty que havia predominado durante os mandatos de Lula, os autonomistas, seguiu nas principais posições do ministério, e a variedade de outras agências de governo envolvidas na política externa, conquistada durante o governo Lula, se manteve¹. A tendência da estratégia econômica desenvolvimentista foi reforçada.

Mas, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa, o comportamento brasileiro experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade, que Cervo e Lessa (2014: p.133) chamam de “declínio do Brasil nas relações internacionais”. O Brasil foi perdendo protagonismo da política global 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, também como resultado de maior politização da política externa.

O objetivo do artigo é trazer para o debate o comportamento brasileiro frente à América do Sul durante o governo de Dilma Rousseff. Argumentamos que, apesar das continuidades, o comportamento brasileiro para a América do Sul experimentou mudanças e uma visível redução no ativismo regional. As três primeiras partes se concentram nos fatores que incidiram sobre a política externa favorecendo uma mudança de engajamento por parte do governo frente à região. Em seguida, é apresentado um breve painel sobre a política externa de 2011 a 2014. Por fim, é dedicada uma parte à análise da política externa brasileira frente à América do Sul durante o período assinalado.

¹ Os autonomistas formam uma corrente de pensamento no Itamaraty que defende que o país tenha um comportamento mais proativo e autônomo na política internacional. Esse grupo teve destaque durante o governo de Lula. Sobre o tema ver Saraiva (2013).

As conjunturas internacional e econômica interna

Os cenários internacional e nacional enfrentados pelo governo de Dilma Rousseff foram mais áridos que os que enfrentou o governo anterior. Durante o período, a crise econômica deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, ao controle da crise por parte da Zona do Euro². Essa mudança reforçou 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 (OMC) 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 das *commodities* exportadas pelo Brasil recuou.

Na América do Sul o governo norte-americano seguiu sem uma política externa estruturada para a região com 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.

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 o balanço de pagamentos. A média de crescimento do Produto Interno Bruto foi menor que a do governo de Lula e que as médias de crescimento de outros países emergentes. Em 2014 o crescimento do PIB ficou abaixo de 1%³. A taxa de desemprego foi mantida no primeiro mandato e começou a crescer em 2015, e o coeficiente GINI não sofreu alterações relevantes. As contas internas ficaram fora do controle e a inflação ultrapassou o limite esperado pelo governo. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar tanto as obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul (nesse caso com recursos do BNDES) quanto as empresas brasileiras que começaram a se internacionalizar durante o período de Lula, foi mantido, mas sofreu com a difícil situação econômica e diversas iniciativas não foram concluídas. A conjuntura econômica teve impacto no campo político: a reeleição foi possível, mas depois de uma campanha eleitoral que mobilizou e dividiu o país.

² A situação atual da Grécia trará resultados no curto prazo, mas, atualmente, a maioria dos países da Zona do Euro conseguiu recolocar a economia nos rumos do crescimento.

³ Já se delinea em 2015 uma contração do PIB.

A Presidência

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 uma liderança do Partido dos Trabalhadores –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 (Saraiva, 2014).

No entanto, desde muito cedo as diferenças começaram a se fazer sentir, ampliando-se no decorrer do mandato. Em boa medida, essas diferenças se explicam em função de quem ocupa a Presidência da República.

É praticamente unânime a visão de que o perfil de Dilma Rousseff tem peso determinante no panorama do processo decisório de política externa. Seu estilo de liderança áspero que intimida e desencoraja assessores a confrontá-la e seu foco para as questões domésticas levaram a política externa a um automatismo burocrático em que se observa aversão a riscos e pouca ousadia e inovação diplomática. Segundo Visentini (2013), “é sabido que ela ‘não gosta de viajar’ e, de certa forma, acreditou que a diplomacia herdada estava muito bem”. Diante das inúmeras reclamações em relação à política externa, o ex-presidente Lula, em esforço vão, indiretamente perguntava: “E a África Dilminha? Está abandonada...”⁴

Assim, não surpreende que a diplomacia presidencial e o papel da presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, tenham sido abandonadas. Em se tratando da presidente que “não gosta de viajar”, de acordo com a contabilização de João Cornetet (2014: p.117), as viagens realizadas por Dilma em seus três primeiros anos de mandato correspondem a -31% em relação aos três primeiros anos do primeiro mandato de Lula e a -55% em relação ao mesmo período de seu segundo mandato.

A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não tiveram continuidade. 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 em um curto prazo; o que foi confirmado, inclusive, por seu próprio ministro (Patriota, 2011a). Seu perfil técnico e pragmático aliado à falta de experiência internacional ajuda a compreensão de sua postura diante dos assuntos internacionais. Em 2011, por exemplo, durante a cúpula do IBAS, Dilma “perguntou a assessores qual era o sentido de ela, como presidente, estar ali”⁵. Desde 2013, por falta de empenho da presidência brasileira, a cúpula entre os três parceiros não foi mais realizada.

⁴ Citado por Pinheiro (2014).

⁵ Citado por Fleck (2014).

Não bastassem estes fatores, eventos conjunturais de natureza doméstica como as manifestações de junho 2013, a Copa do Mundo de 2014, a ameaça de novas manifestações e os seguidos escândalos de corrupção consumiram as atenções da presidência e reforçaram sua tendência à introspecção.

A nova dinâmica do processo decisório e a politização da política externa

Os atores participantes do processo de formulação e implementação da política externa introduzidos no governo de Lula comolidanças políticas e outras agências de governo seguiram participativos. Mas pouco a pouco outras agências foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da política externa econômica –com destaque para agentes operadores do desenvolvimentismo–, assim como a assessoria da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. O Itamaraty, como defensor de uma política externa com ganhos progressivos e no campo do *soft power* através de um aumento constante da participação do Brasil nos debates de diferentes temas da política global, foi perdendo terreno. 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 amplo.

A relação entre a presidente e o Itamaraty foi se deteriorando no decorrer do mandato. O Ministério das Relações Exteriores teve sua participação no total do orçamento do Executivo reduzida de 0,5% em 2003 para 0,28% em 2013⁶. O corte no orçamento, além de indicar o desprestígio do ministério dentro do próprio governo, impactou também no desprestígio da diplomacia brasileira pelo mundo. São frequentes as notícias de que há atrasos no pagamento de salários e de alugueis de postos no exterior. O governo brasileiro vem acumulando dívidas junto a diversos organismos internacionais, onde sua capacidade de atuação fica prejudicada por perder o direito a voto; como nos casos do Tribunal Penal Internacional e da Agência Internacional de Energia Atômica. Esta contenção atingiu também a criação e preenchimento das vagas na diplomacia. Alguns postos no exterior, especialmente na África, estão operando com número de funcionários abaixo do previsto. A redução de vagas oferecidas para a carreira de diplomata no governo de Dilma Rousseff em relação ao primeiro e segundo mandatos de Lula foi respectivamente de 47% e 74% (Cornetet, 2014: p.122). Isso sem mencionar a lei 12601/12 – criando 400 vagas de diplomatas e 893 de oficiais de chancelaria - que, apesar de sancionada em 2013, ainda não saiu do papel.

Completando o quadro, temos a morosidade da presidente em entregar as credenciais de embaixadores estrangeiros, que levou até dez meses em alguns casos, denotando descaso.

⁶ Segundo levantamento feito por Fleck (2014).

Este movimento de recuo atingiu não apenas aqueles diplomatas próximos da corrente institucionalista, que havia vigorado no último governo do PSDB e compunha a linha de oposição, mas também os autonomistas, que defendem um comportamento proativo na esfera internacional. Segundo Celestino (2014), as críticas apontariam para um sucateamento do Itamaraty, assim como uma perda de funções.

O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização das decisões sobre questões externas entre diversas agências de governo e a falta de interesse da presidente fez com que no processo decisório o papel de *agenda setter*, que poderia tanto ficar com a presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois, fragilizando assim a capacidade de atuação internacional do Brasil.

No que diz respeito à politização, tradicionalmente, a solicitação ao Executivo de uma 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. No entanto, as divergências que se colocaram sobre a política exterior entre os atores políticos e sua inclusão na arena de debates acarretaram a politização de seus temas.

A questão da presença de tropas brasileiras no Haiti foi alvo de questionamentos internos, especialmente em 2014 quando a missão completava dez anos. A imprensa citou manifestações de insatisfação dos haitianos, inclusive do Senado do país, e o fato de o Brasil ter gasto até então 2,11 bilhões de reais dos quais menos da metade disso foram reembolsados pela ONU (Gombata, 2014). Recentemente, em audiência na Comissão de Relações Exteriores do Senado, o ministro da Defesa Jacques Wagner fixou data para a saída das tropas brasileiras do país.

Na campanha eleitoral para o segundo mandato, a política externa brasileira não foi um tema muito debatido. Mas houve algumas breves menções críticas do candidato Aécio Neves, durante o período de campanha para o segundo turno sobre as relações brasileiras com Cuba e a Tarifa Externa Comum do MERCOSUL (nos dois casos temas latino-americanos). Atores políticos da oposição acusaram a política externa de Dilma Rousseff de “ideológica” ou “partidarizada”⁷. A Revista Política Externa publicou um número com entrevistas aos três principais candidatos à presidência sobre o tema, mas Dilma Rousseff não respondeu às perguntas a ela endereçadas⁸.

O início do segundo mandato, a crise política que o acompanhou 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 do regionalismo sul-americano —e mais especificamente questões vinculadas ao comportamento brasileiro frente a países vizinhos— são os que

⁷ Embora não explicassem bem do que se trata essa tipologia.

⁸ Ver *Política Externa* vol.23 n.1, jul./ago 2014, p.10. Disponível em: <http://politicaexterna.com.br/revistas/vol-23-no-1/>. Acesso em 07/outubro/2015.

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. Questões referentes ao envolvimento de grandes empresas brasileiras, internacionalizadas, de serviços de construção com a corrupção 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 OEA⁹.

Características da política externa do período

Em relação à política externa em termos gerais as mudanças foram progressivas. O primeiro movimento da diplomacia foi de continuidade e, inicialmente, o comportamento brasileiro foi definido com adjetivações similares, como, por exemplo, “contenção na continuidade” (Cornetet, 2014), “continuidade por inércia” (Kalil, 2014) e “continuar não é repetir” do então chanceler Antônio Patriota (2011b). Mas a redução na diplomacia presidencial e o quadro econômico afetaram claramente a participação proativa do Brasil na política global.

Nos marcos do multilateralismo, as posições assumidas pela diplomacia brasileira 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.

Em relação à defesa dos direitos humanos, apesar do apoio brasileiro inicial a algumas resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em pouco tempo a posição brasileira convergiu com as posições de outros parceiros emergentes mantendo a distância das posições europeias e norte-americanas. Esta mudança de posição se alinhou com a visão de Marco Aurélio Garcia – repetida desde os anos de governo Lula –, para quem o país não deve pretender se “transformar numa espécie de agência internacional de certificação da situação dos direitos humanos”¹⁰. A tensão entre a defesa dos direitos humanos e a defesa da soberania dos países em situações de crise seguiu presente na agenda da diplomacia brasileira, assim como a preferência por um cenário não hegemônico com poucas regras e um sistema internacional pluralista de Estados soberanos. Houve também preocupações de resguardar o país de críticas por desrespeito aos direitos humanos em situações internas.

Em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos o Brasil enfrentou no período dois casos importantes. Embora o governo de Dilma Rousseff tenha aca-

⁹ Ele foi acusado de ser “bolivariano”.

¹⁰ Ver entrevista de Garcia, em 05 de fevereiro de 2011, “Visita de Barack Obama ao Brasil simboliza parceria estratégica com os Estados Unidos” Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/assunto/marco-aurelio-garcia/>. Acesso em: 07/outubro/2015.

tado parcialmente sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao “Caso Guerrilha do Araguaia”, o resultado do caso referente à usina hidrelétrica de Belo Monte – em que foi solicitada suspensão do processo de licenciamento devido aos impactos nas comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu¹¹– gerou atrito entre o governo e a Organização dos Estados Americanos, tendo o governo chamado de volta o embaixador brasileiro na organização. Vê-se que a promessa de defesa dos direitos humanos não foi tão intransigente assim quando confrontada com outras demandas.

Frente a questões relativas à segurança internacional, a diplomacia brasileira procurou manter, inicialmente, a estratégia de assumir um papel de liderança. No entanto, com o tempo, se observou falta de proatividade para ir além das ideias e para ações que acompanhassem os discursos. Ilustrativo deste ponto foi o lançamento do princípio da “responsabilidade ao proteger” no contexto das intervenções promovidas pela ONU que, sem apoio, acabou caindo no esquecimento. No último ano do primeiro mandato, não passou despercebida a ausência do Brasil na Conferência de Segurança Anual de Munique em 2014, único ausente dentre as dez maiores economias do mundo (Stuenkel, 2014a), nem a presença do então chanceler Luiz Alberto Figueiredo¹² na inauguração de um estádio de futebol enquanto ocorria uma reunião de líderes mundiais para discutir a questão da Síria (Stuenkel, 2014b).

Em termos gerais, a posição brasileira adotada durante todo o período foi de não intervenção militar e solução diplomática de controvérsias. Com relação aos conflitos na Líbia e na Síria, houve articulação de posições nas Nações Unidas com outros países emergentes, que se materializaram na convergência de votos no Conselho de Segurança.

No caso da Ucrânia, mais ao final do primeiro mandato, o governo seguiu a linha dos parceiros do BRICS e se limitou a propor genericamente uma solução através da diplomacia.

No campo do comércio internacional, as negociações da Rodada Doha 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. O combate contra o protecionismo dos países desenvolvidos foi o elemento de convergência, mas sem maiores desdobramentos.

A busca pelo assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que havia ocupado um lugar de destaque durante o governo de Lula, não foi deixada de lado, mas perdeu impulso. Diferentemente de outrora, com Dilma Rousseff o tema não foi destacado nos seus discursos na ONU. O Fórum IBAS reduziu seu foco de ação no tema, apesar das declarações genéricas que defendem a participação

¹¹ Ver Medida Cautelar MC 382/10, de 2011. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 07/outubro/2015.

¹² Luiz Alberto Figueiredo foi chanceler brasileiro entre 2013 e 2014.

de seus membros no Conselho. E o BRICS, embora tenha avançado durante o período no que diz respeito a articulações em fóruns multilaterais (com destaque para questões de segurança), não formulou uma posição conjunta de apoio à entrada permanente do Brasil no Conselho de Segurança; sobretudo China não mostrou interesse para tal.

A atuação do Brasil no BRICS, porém, 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, junto com o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os respectivos bancos de desenvolvimento nacionais. 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, embora sendo comprador basicamente de *commodities*, estabelecendo uma relação de estilo Norte-Sul e criando uma dependência das exportações brasileiras do mercado chinês. No ano seguinte, a China ocupou a posição de maior investidor no país (Jesus, 2014), com destaque para projetos de infraestrutura, como a recém anunciada ferrovia bioceânica através de Brasil e Peru que tem como principal objetivo escoar a produção brasileira para seu mercado. Desenvolveram-se também parcerias em outras áreas – com destaque para a área tecnológica – e houve uma série de visitas cruzadas, além dos encontros nos marcos dos BRICS. A contração do mercado chinês em 2015 teve impacto nas exportações brasileiras.

A parceria estratégica assinada durante o governo de Lula com a União Europeia não rendeu frutos significativos durante o período. Incluía o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais. Entretanto, embora tenham se desenvolvido diálogos bilaterais, frente a temas da agenda global, a parceria não proporcionou resultados relevantes. No campo bilateral propriamente, o intercâmbio de acadêmicos e estudantes foi a área que mais cresceu, recebendo especial atenção da presidente Dilma Rousseff. A crise financeira da Zona do Euro também impactou sobre o potencial de ações comuns em fóruns econômicos internacionais. Nas relações bilaterais do Brasil com estados-membros da União Europeia, a crise limitou as expectativas de crescimento dos investimentos europeus no país, que era um dos principais objetivos das tratativas diplomáticas com esses países.

No que diz respeito à relação com os Estados Unidos, a primeira ação do governo de Dilma Rousseff foi de aproximação. A presidente assinou no início de seu mandato uma parceria com os Estados Unidos junto com o estabelecimento da cooperação em vários campos como educação, inclusão social, investimentos e comércio, temas ambientais, energia e ciência e tecnologia (Jesus, 2014). Mas em 2013 as relações azedaram quando veio à tona a espionagem da agência norte-

americana de segurança que incluía, dentre seus espionados, a própria presidente e empresas brasileiras. Uma 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 teve lugar a visita em 2015, no início do segundo mandato, e ocorreu junto com contatos de equipe econômica brasileira e atores econômicos norte-americanos. À época, a revelação da espionagem motivou a atuação do Brasil, com apoio da Alemanha, nos marcos do multilateralismo para criar uma governança global no campo da internet. Após flexibilização, conseguiu-se na ONU aprovação de uma resolução sobre o direito à privacidade na era digital.

No campo da cooperação com a África, o governo de Rousseff seguiu a política do governo anterior: apresentando-se como alternativa ao modelo Norte-Sul, e atendendo ao que a diplomacia brasileira denomina de cooperação Sul-Sul, isenta formalmente de condicionalidades. Mas o governo brasileiro reduziu suas iniciativas no campo, assim como não implementou algumas assistências previstas. Houve reduções também nos campos do comércio e de investimentos. A prioridade do governo no que diz respeito à cooperação Sul-Sul definida no princípio do mandato foi a busca de ganhos imediatos para o desenvolvimento em detrimento de iniciativas de ganhos difusos (Leite, 2013).

A dimensão regional: a América do Sul

Em relação à América do Sul, Dilma Rousseff procurou manter as estratégias de política externa então em vigor de manutenção da estrutura de governança regional criada e adaptada durante o mandato do presidente Lula. As afinidades com governos com matizes progressistas, assim como a ideia de transformar a região 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.

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 e definidor de agendas, embora a UNASUL tenha seguido sendo a referência de atuação brasileira frente a situações de crise. A importância de atores políticos 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 dos países vizinhos¹³. O número de viagens da presi-

¹³ Em fins de 2014, o presidente boliviano Evo Morales expôs sutilmente seu incômodo sobre não ter recebido nenhuma visita de Dilma ao seu país: “A Dilma nunca veio, mas confio nela”. Citado por Colombo (2014.)

dente aos países latino-americanos correspondeu a menos da metade daquelas realizadas pelo seu antecessor – tanto numa comparação com o primeiro quanto com o segundo mandato de Lula (Cornetet, 2014: p.119).

No caso da crise política vivida pela Venezuela, houve um consenso em torno de uma frágil iniciativa que não apresentou resultados. A tradição brasileira de não intervenção; as dificuldades do Brasil em construir uma liderança em um tema onde há divergências sobre a melhor forma de governo; 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 claramente a favor e outra claramente 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 espera¹⁴. As ações brasileiras melhor se conectaram com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos através da cooperação técnica e financeira, enquanto os investimentos privados propriamente ditos recuaram no final do primeiro mandato¹⁵. A participação de empresas brasileiras em obras de infraestrutura financiadas pelo BNDES foi posta à prova, uma vez que investigações sobre casos de corrupção vem sendo levadas adiante. Dados disponibilizados pelo banco revelam a queda nos montantes contratados. Em 2011 o total do valor das operações de projetos contratados chegou a 2,4 bilhões de dólares, enquanto que em 2014 esse número caiu para aproximadamente 1 bilhão de dólares¹⁶. Assim, o modelo de investimento de infraestrutura na região está em xeque e a política externa para a América do Sul, portanto, está entrando no foco do debate político.

Por outro lado, a economia brasileira atravessa um período difícil e movimentos com vistas a arcar com custos da cooperação regional não vem sendo vistos com

¹⁴ O Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, criado em 2009 em Buenos Aires, contou com pouca participação brasileira.

¹⁵ Matéria da *Folha de São Paulo* – América do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil, 03/agosto/2013, São Paulo, Brasil, Caderno Mercado 2 p.5 – informa que a participação da América do Sul no total de investimentos externos brasileiros caiu de 14,3% no primeiro semestre de 2012 para 5,7% no mesmo período de 2013.

¹⁶ Esses dados se referem aos seguintes países de destino: Angola, Argentina, Costa Rica, Cuba, Equador, Gana, Guatemala, Honduras, Moçambique, República Dominicana e Venezuela. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_a_s_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html. Acesso em: 05/outubro/2015.

bons olhos pelo governo. A cooperação técnica com a região vem sendo especialmente atingida. Embora tenha havido recuo geral em seu orçamento, dados da Agência Brasileira de Cooperação revelam que a queda na execução financeira para os países da América Latina e Caribe foi maior que a queda em outras regiões quando comparados os valores de 2010 e 2014¹⁷. A perspectiva de se construir uma economia baseada em cadeia de valor não foi implementada, nem tem perspectivas de sê-lo no curto prazo.

Apesar das reticências do governo em arcar com os custos da cooperação e a rejeição a uma institucionalização que restringisse a autonomia de ação brasileira no marco regional, o Brasil foi relativamente bem sucedido em conseguir apoio da região a algumas de suas aspirações para cargos eletivos em organizações internacionais. O governo capitaneou como vitórias a eleição de brasileiros para cargos importantes como, por exemplo, de Roberto Azevêdo para diretoria geral da OMC; de José Graziانو para diretor-geral da FAO; Roberto Caldas para juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos; a reeleição de Silvia Pimentel para Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres; e Robério Oliveira Silva para Organização Internacional do Café. Em todos os casos o Brasil recebeu, em maior ou menor grau, importante apoio dos países da região¹⁸.

A criação da Aliança do Pacífico, por sua vez, não foi recebida de forma consensual pela diplomacia brasileira o que reproduziu ausência de um posicionamento claro por parte do governo. Mas, fora dos discursos oficiais, fomentou debate sobre a relação de um MERCOSUL ampliado com os países que compõem a Aliança do Pacífico. Já foi dado início a reuniões entre os países da Aliança do Pacífico e o MERCOSUL para se buscar facilidades para o comércio¹⁹.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) foi criada em 2010 e entrou em vigência em 2011, mas sem receber atenção dos círculos diplomáticos brasileiros. 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,

¹⁷ A execução financeira anual da ABC representa o somatório financeiro da execução do orçamento da ABC, das transferências para Organismos Internacionais e dos repasses de recursos de órgãos e instituições governamentais brasileiros para serem executados em ações de cooperação técnica pela ABC. A queda para a região da América Latina e Caribe foi de 92,87%, enquanto que para a região da África foi de 74,46% e Ásia, Europa, Oceania e Oriente Médio de 71,29%. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/AmericaCaribeExecucao> - Acesso em: 05/outubro/2015.

¹⁸ Tal movimento de apoio nem sempre foi assim. No contexto do governo de Lula, Malamud (2009) aponta para contrárias dos países da região materializadas em negativas frente a candidaturas brasileiras para cargos eletivos em organizações internacionais.

¹⁹ Ver, por exemplo, a reunião de chanceleres dos Estados-parte dos dois blocos realizada na Colômbia, em novembro de 2014, e o seminário “Diálogo sobre Integração Regional: Aliança para o Pacífico e Mercosul”, realizada também em novembro de 2014 no Chile.

a situação da CELAC e da USANUL é de sobreposição, onde a principal lealdade brasileira se orienta para a América do Sul²⁰. A parceria estratégica entre a União Europeia e a CELAC, que é um instrumento importante do inter-regionalismo europeu, 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 a Cuba, o país ocupou um lugar de destaque na política externa para a região, se se considera a América Latina como um todo. Nos marcos da América Central e Caribe, Cuba foi o país que recebeu maior atenção, assim como mais investimentos do BNDES. O governo brasileiro apostou em uma reformulação da economia na ilha, e preparou caminhos para ocupar um lugar de destaque neste processo. A crise política e econômica que atravessa o governo em seu segundo mandato impediu que a diplomacia brasileira ocupasse um lugar relevante no processo em torno do restabelecimento das relações de Cuba com os Estados Unidos.

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 dos limites, a rede de instituições e padrões de comportamento construída no decorrer dos mandatos de Lula não foi posta em xeque e seguiu sendo considerada um instrumento importante no campo da cooperação regional e, em caso de crises políticas, seguiu sendo utilizado 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.

A política de Rousseff para o MERCOSUL

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. E o bilateralismo que caracteriza as relações intra-bloco seguiu em curso. Massuas 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 país²¹. Dados disponíveis em portalgovernamental referentes às exportações brasileiras indicam a

²⁰ Ver Malamud e Gardini (2013).

²¹ Vide o caso da estatização da petrolífera YPF.

perda de importância relativa do MERCOSUL quando comparado ao restante da América Latina e Caribe²². 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.

As negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia para assinatura do acordo de associação são um exemplo a destacar. Na medida em que enfrentou dificuldades em avançar, sobretudo por resistências da Argentina (a Venezuela ficaria fora do acordo, *a priori*), cresceram as pressões dentro do Brasil de agentes econômicos e, durante a campanha eleitoral, por políticos da oposição, para que o país abandonasse a TEC e assinasse um acordo sozinho com a UE. Esta alternativa, no entanto, foi afastada pelo governo brasileiro, pois significaria o fim definitivo da TEC que, atualmente, apesar de todas as limitações, ainda atua como fator de coesão do bloco. A aproximação da Argentina com a China é visível e paira como uma ameaça aos produtos manufaturados brasileiros exportados para o país vizinho. Também a União Europeia continua a rejeitar a principal demanda brasileira de abertura do mercado agrícola europeu, embora as reivindicações europeias de abertura em determinados setores de industrializados e de serviços e licitações públicas tenham se flexibilizado²³.

O Parlamento do MERCOSUL, por sua vez, não avançou e teve a aplicação de seu tratado constitutivo adiada (MALAMUD e DRI, 2013). A crise e o afastamento temporário do Paraguai, assim como a entrada da Venezuela, refletiram na imobilidade do Parlamento. A Argentina, porém, indicou que fará as primeiras eleições diretas para o parlamento nas próximas eleições parlamentares.

No campo político a aproximação a posições argentinas teve um importante papel compensador das diferenças econômicas. Seguiu sendo fundamental para o governo brasileiro manter estreitos laços de cooperação com a Argentina que evitassem o renascimento de rivalidades. 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 Bolívia solicitou, com aprovação dos Executivos nacionais, a entrada no bloco também como membro pleno sem abandonar a Comunidade Andina. Guiana e

²² Enquanto que as exportações brasileiras para o MERCOSUL em 2014 caíram 26,68% em relação a 2011, no mesmo período essas exportações recuaram apenas 15,05% para o restante da América Latina e Caribe. Disponível em: <http://aliceweb.mdic.gov.br//consulta-ncm/index/type/exportacaoNcm> Acesso em: 05/outubro/2015.

²³ O governo brasileiro apresentou disposição para conectar eventual acordo de livre comércio com a abertura para as firmas dos parceiros do acordo participarem das licitações de obras e compras governamentais.

Suriname assinaram acordos de associação completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente.

À guisa de conclusão

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 mais longo prazo.

O comportamento do governo de Rousseff frente à América do Sul não foi muito diferente. As iniciativas se contraíram e o interesse foi 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 dimensão de política externa que teve maior impacto foi a dimensão regional. As expectativas criadas na região sobre o papel do Brasil como elemento incentivador da integração regional e da solução de crises vêm sendo frustradas. O principal saldo desse período 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.

Poucas são as perspectivas de alteração neste quadro. A crise econômica permanece e permanecerá pelo menos para os próximos dois anos segundo análises otimistas. Somada à instabilidade política, temos um contexto semelhante ao do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Além disso, o perfil da líder seguirá sendo o mesmo. Por outro lado, ela não precisará concorrer à reeleição, fato que pode dar mais espaço para suas ações. O novo Ministro Mauro Vieira pode oxigenar a condução da política externa se for capaz de criar boa interlocução com a presidente. Em seu discurso de posse ele defendeu uma “diplomacia de resultados”. Resultados que se medem em números, em consonância com a visão da presidente, para quem a dinâmica diplomática de resultados intangíveis e paulatinos é ininteligível.

Referências

Celestino, Helena (2014). Sedução, a falta que ela faz, *O Globo*, Rio de Janeiro/Brasil, 05/outubro, p.55 (Coluna Volta ao Mundo).

Cervo, Amado L. e Lessa, Antonio Carlos (2014). O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014), *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília/Brasil, v.57 n.º.2, pp.133-151.

Colombo, Sylvia (2014). Citando Lula, presidente da Bolívia pede a visita de Dilma Rousseff, *Folha de São Paulo*, São Paulo/Brasil, 07/outubro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/10/1528576-citando-lula-presidente-da-bolivia-pede-a-visita-de-dilma-rousseff.shtml>. Acesso em 07/outubro/2015.

Cornetet, João M. Conte (2014). Apolítica Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade, *Conjuntura Austral*, nº24, junho-julho, pp.111-150.

Figueiredo, Luiz Alberto (2014). O uso da força nas relações internacionais. *Folha de São Paulo*, São Paulo/Brasil, 08/outubro. Disponível em www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/10/1528992-luiz-alberto-figueiredo-o-uso-da-forca-nas-relacoes-internacionais.shtml. Acesso em 07/outubro/2015.

Fleck, Isabel (2014). Itamaraty perde espaço no orçamento, *Folha de São Paulo*, São Paulo/Brasil, 25/dezembro . Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/12/1566948-itamaraty-perde-espaco-no-orcamento.shtml>. Acesso em 07/outubro/2015.

Gombata, Marsílea (2014). Liderada pelo Brasil, a ação da ONU vive impasse. *Carta Capital*, São Paulo: Editora Confiança, ano XX, n.811, pp.56-59, agosto/2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/811/ha-dez-anos-no-haiti-brasil-vive-impasse-8874.html>. Acesso em: 05/outubro/2015.

Jesus, Diego S.V. (2014). The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff, *Journal of International Relations and Foreign Policy*, vl.2 n°.1, March, pp.19-42.

Kalil, Mariana (2014). Continuidade por Inércia: uma análise empírica das relações internacionais do Brasil entre 2010 e 2014, *Boletim Mundorama*, Brasília/Brasil, 26/abril. Disponível em: <http://mundorama.net/2014/04/26/continuidade-por-inercia-uma-analise-empirica-das-relacoes-internacionais-do-brasil-entre-2010-e-2014-por-mariana-kalil/>. Acesso em 07/outubro/2015.

Leite, Iara C. (2013) *O envolvimento da Embrapa e do Senai na Cooperação Sul-Sul: da indução à busca pela retroalimentação*. Tese de doutoramento em Ciência Política, Rio de Janeiro: IESP/UERJ.

Malamud, Andrés (2009). Leadership without followers: the contested case for Brazilian Power status, In Martins, Estevão R. e Saraiva, Miriam G. (orgs.). *Brasil-União Europeia-América do Sul. Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp.126-149.

Malamud, Andrés e Gardini, Gian Luca (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Rome/Italy, v.47, n°.1, April, pp.116-133.

Malamud, Andrés e Dri, Clarissa (2013). Spillover effects and supranational parliaments: The case of MERCOSUR. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v.19 n.º.2, pp. 224-238.

Patriota, Antonio (2011a). Brasil negocia ação diplomática junto à Síria. Entrevista concedida ao O Estado de São Paulo, São Paulo/Brasil, 17/jul. In *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 109, 2º semestre 2011.

Patriota, Antonio (2011b). Continuar não é repetir. Entrevista concedida à Revista Veja, Brasília/Brasil, 09/janeiro/2011. In *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 108, 1º semestre 2011.

Pinheiro, Daniela (2014). A Afilhada Rebelde: as relações tumultuadas de Dilma com Lula e o PT, *Revista Piauí*, nº97, outubro, pp.18-27.

Saraiva, Miriam G.(2013). Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais* Lisboa/Portugal, n.º.37, março, pp.63-78.

Saraiva, Miriam G. (2014). Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, Lisboa/Portugal, v.44, pp.25 - 35.

Spektor, Matias (2014). Diplomacia de transição. *Folha de São Paulo*, São Paulo/Brasil, 29/outubro.

Stuenkel, Oliver (2014a). *Munich Security Conference: Brazil's no-show*, 02/fevereiro. Disponível em <http://www.postwesternworld.com/2014/02/02/international-security-conference/>. Acesso em 07/outubro/2015.

Stuenkel, Oliver (2014b). *Brazilian Foreign Policy: game over?*, 28/janeiro. Disponível em <http://www.postwesternworld.com/2014/01/28/brazilian-foreign-policy/> Acesso em 07/outubro/2015.

Veiga, Pedro.da M. e Rios, Sandra (2011).A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses. *Brevíssimos CINDES*, Rio de Janeiro/Brazil, n.º.32, julho. Disponível em http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=7&view=finish&cid=561&catid=39. Acesso em 07/outubro/2015.

Visentini, Paulo Fagundes (2013). Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna?, *Jornal da Universidade*, Porto Alegre/Brasil, novembro, p.10. Disponível em: http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_165_-_novembro_2013/10. Acesso em 07/outubro/2015.