



# A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos?

Miriam Gomes Saraiva y Paulo Afonso Velasco Júnior

O bom desempenho do Brasil durante os anos 2000 foi amplamente reconhecido por acadêmicos e líderes políticos. Embora com um crescimento do PIB não muito grande, o país experimentou um avanço importante na área social, cresceu como país exportador de *commodities* e implementou uma política externa que aumentou as conexões do Brasil com a América do Sul e deu passos importantes no sentido de tornar-se uma potência global. A crise de 2008 teve efeitos negativos no Brasil, mas não preocupou tanto inicialmente. A mudança de governo no Brasil, contudo, coincidiu com um agravamento da situação econômica, combinada com uma gestão política inábil e pouca disposição para os temas de política externa. O declínio começava a mostrar sua face.

## Anos 2000: o (neo)desenvolvimentismo na América Latina e, particularmente, no Brasil

Os anos 2000 revelaram ascensão e consolidação de novos atores na cena internacional, sobretudo países pertencentes ao chamado sul-global. Essa “ascensão do resto” (Zakaria, 2008) foi possível graças à combinação de uma série de variáveis: de um lado, a perda de poder relativo dos Estados Unidos, sobretudo na esteira dos desgastes provocados pela desmedida guerra ao terror e em função da grave crise financeira sofrida no final da década, e, de outro, a estabilidade e crescimento econômico alcançados por alguns países emergentes, abrindo espaço para uma atuação mais assertiva em distintos temas da agenda internacional.

O caso chinês é emblemático dessa reconfiguração das relações de poder na cena internacional e contribuiu para alimentar o próprio crescimento econômico de diversos atores asiáticos, africanos e latino-americanos, especialmente em função da elevada demanda por commodities alimentícias, metálicas e energéticas, contribuindo para o aumento dos preços e ampliando a captação de divisas. Sobretudo após a sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, a China começou a ampliar o seu *market-share* no comércio internacional, passando a figurar entre os maiores parceiros comerciais tanto de países do norte como de países do sul. No que diz respeito ao Brasil, já em 2009, a China superava os Estados Unidos, tornando-se seu maior parceiro comercial, numa relação que alcançou o seu ápice em 2013, com um volume total de comércio da ordem de US\$ 83 bilhões.

No caso da América Latina, o *boom* das *commodities* coincidiu com período de grande prosperidade e crescimento econômico na região. Os anos 2000 foram marcados também pela ascensão de um conjunto amplo de governos progressistas, largamente comprometidos com a adoção de políticas redistributivas e com ações concretas de inclusão social e combate à fome e à pobreza. As políticas de transferência de renda possibilitaram um maior acesso ao consumo de bens e serviços, com reflexos positivos para o mercado interno, bem como implicaram na promoção ampliada de diversos direitos essenciais, até então negados a parcelas significativas da população. Em toda a região houve durante a década passada queda expressiva nos indicadores de pobreza, situação que, contudo, começou a se reverter nos últimos anos.

O fraco crescimento econômico na América Latina durante o ápice do receituário neoliberal contribuiu para essa reorientação (neo)desenvolvimentista. Vale ressaltar, contudo, que a agenda desenvolvimentista dos anos 2000 adotada por boa parte dos governos latino-americanos diferia largamente das tradicional perspectiva cepalino-estruturalista. De fato, não obstante a importância da intervenção estatal, havia claramente a preocupação com a manutenção de uma estabilidade monetária (Boschi e Gaitán, 2007). No caso brasileiro, o governo Lula da Silva soube combinar a sua indiscutível heterodoxia política com uma ortodoxia macroeconômica herdada do governo anterior (Lima, 2005).

Nesse sentido, contrariando as expectativas de uma parcela significativa de partidários do Partido dos Trabalhadores (PT), ao assumir a presidência Lula não rompeu com as políticas liberais do governo anterior, nem mesmo denunciou os acordos com o Fundo Monetário Internacional ou tomou medidas restritivas em relação ao capital internacional, mantendo o que já havia sido sinalizado com o lançamento da Carta ao Povo Brasileiro em 2002. Sob os pretextos de que o rompimento drástico com as políticas em vigor no país não seria possível dentro do cenário de vulnerabilidade da economia brasileira e de que era necessário manter acordos políticos dentro do país em favor da governabilidade e de um maior espaço de manobra política, Lula manteve o tripé econômico em vigor desde 1999 (Novelli, 2010). Para a presidência do Banco Central, foi indicado Henrique Meirelles, então deputado federal eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), figura conhecida internacionalmente por ter sido ex-presidente do Bank of Boston. Já para a pasta da Fazenda, foi escalado Antônio Palocci, membro do PT alinhado à ideia de impossibilidade de rompimento com a ordem liberal vigente.

Nos dois primeiros anos de governo (2003-2004), frente à chamada crise de credibilidade, o governo lançou mão de políticas monetária e fiscal altamente restritivas para alcançar metas de estabilização, combinando câmbio flutuante com livre comércio de capitais, austeros regimes de metas de inflação e de políticas fiscais, e aumento da taxa básica de juros (Selic) de 25% para 26,5% em três meses (Diniz, 2005, p.32).

Deste modo, é possível observar que não houve uma reversão do cenário de abertura comercial e financeira. Pelo contrário, houve, sim, um aprofundamento de alguns destes elementos como a “unificação

dos dois mercados cambiais, o livre e o flutuante, a simplificação dos procedimentos de remessas de recursos para o exterior e a dilatação de prazo para a cobertura cambial nas exportações” (Sicsú, 2006, p.365). Importante destacar que estas medidas adotadas a partir dos anos 2000 se justificavam pela exposição do Brasil frente a crises internacionais e a variações acentuadas no fluxo de capital. Esse cenário impunha sobre as políticas externa e econômica a necessidade de pautar sua agenda de forma exógena, buscando criar credibilidade para a atração de poupança externa.

Em 2002 e 2003, o Brasil obteve uma taxa de crescimento de 3,1% e 1,2%, respectivamente. Em 2004, devido ao contexto internacional favorável, o aumento do PIB chegou a 5,6 %, melhor resultado até então, desde o lançamento do Plano Real. Entretanto, dadas as políticas monetária e fiscal restritivas, o crescimento do PIB puxado pela demanda externa não se manteve e, em 2005, apesar das previsões de crescimento serem de 4,5% a 5%, o país cresceu somente 3%.

A partir do segundo mandato, medidas de cunho desenvolvimentista orientadas para obras de infraestrutura e reforço das empresas estatais como a Petrobras, bem como o apoio financeiro a empresas brasileiras com perspectivas de crescimento internacional, foram ocupando, progressivamente, maior espaço na agenda econômica do governo. Os impactos negativos da crise de 2008, contudo, levaram a um encolhimento de 0,3% do PIB em 2009. Já em 2010 experimentou-se uma forte recuperação (6,9 %), seguida por um crescimento tímido nos anos seguintes (2,7 % em 2011 e 0,9 % em 2012<sup>1</sup>).

A nova perspectiva adotada na América Latina aproveitava a vasta experiência desenvolvimentista, assim como favorecia o direcionamento de recursos para setores mais pobres da população ou para grandes obras de infraestrutura. Incluía-se, ainda, o compromisso com a estabilidade e a integração dos países da região ao fluxos financeiros e comerciais da economia global, aproveitando as oportunidades geradas, por exemplo, pela extraordinária expansão econômica e demanda chinesas. Os anos 2000 revelaram o maior crescimento econômico da América Latina desde o final dos anos 1970.

## Uma política externa proativa na região e na dimensão global

A década de 1990 pode ser vista como um momento de mudanças e novidades<sup>2</sup> para a política externa brasileira, assim como uma ruptura com o paradigma predominante, dando lugar a preferências diferentes no interior da área diplomática. De fato, embora houvesse uma aspiração consensual relativa à maior influência internacional a ser alcançada pelo Brasil, existiam disputas políticas internas quanto aos meios ou estratégias para promover esse objetivo. De um lado, prevalecia a busca por credibilidade e enfatizava-se a capacidade do país de cooperar na criação de regras e instituições. De outro, o foco estava na ideia de autonomia e apontava para a adoção de política desenvolvimentista ativa e a colaboração com países com interesses similares (Lima e Hirst, 2009, p. 47).

Com a posse de Lula da Silva, a corrente mais nacionalista da diplomacia brasileira, os autonomistas, ganhou proeminência no Itamaraty. Partidários das crenças de autonomia, universalismo e aumento da projeção brasileira na agenda internacional, aproximavam-se da perspectiva desenvolvimentista em temas econômicos, enquanto buscavam a associação com outros países considerados emergentes e com características similares ao Brasil na esfera político-estratégica (Saraiva, 2010). Em paralelo à corrente autonomista e sem maior tradição no âmbito da diplomacia profissional, desenvolveu-se um grupo de caráter ideológico composto por intelectuais do PT e do meio acadêmico, que durante o governo de Lula estabeleceu importante diálogo com o Itamaraty. Esse grupo contava com uma visão mais difusa, originalmente voltada para o processo de integração sul-americana.

Foi com base nesses dois grupos e com a ativa participação do presidente da república que se desenvolveu a política externa do Brasil nos governos Lula da Silva. Com uma visão renovada acerca do papel do Brasil na seara internacional, buscou-se aprofundar a presença do país nos temas globais, mas sem alterar os objetivos tradicionais: crescimento econômico e desenvolvimento do país.

É verdade, contudo, que houve um gradualismo na adoção das mudanças de ênfase e abordagem na política externa brasileira, tendo ocorrido progressivamente ao longo dos dois mandatos do presidente

Lula (Saraiva, 2013). Na concepção de Vigevani e Cepaluni (2007), foram feitos ajustes para maximizar a autonomia do país, sem modificar, contudo, os objetivos e direcionamento que vinham do governo anterior. Considerando a tradicional classificação de Hermann (1990), teriam ocorrido “mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa)” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p.282).

A diplomacia do governo de Lula reforçou os princípios da autonomia e do universalismo, priorizando a liderança regional e a ascensão a uma posição de potência global (Saraiva, 2013). A opção pelo multilateralismo para lidar com questões de interesse global, uma tradição da diplomacia brasileira, foi marca essencial da política externa desse governo. Assim, o país assumiu “uma identidade ao mesmo tempo reivindicatória e reformista”, algo de extrema importância para reduzir as assimetrias internacionais e para promover avanços em temas caros aos países em desenvolvimento (Velasco Júnior, 2011, p.121). Vale reconhecer, ainda, que o governo de Lula encontrava um cenário internacional favorável, de uma ordem global fragmentada e marcado pelo pluralismo de ideias e comportamentos – bem diferente da realidade unipolar do início dos anos 1990 (Saraiva, 2013).

As ações da diplomacia de Lula concentraram-se em favor da promoção de uma ordem mais justa e menos assimétrica, de uma melhor distribuição de benefícios advindos do comércio internacional e do combate à fome e à pobreza – problemas que afetariam a estabilidade internacional. O protagonismo do país nas negociações da Rodada de Doha, em conjunto com outros países em desenvolvimento, também foi significativo, sendo emblemática criação do G-20 comercial, pouco antes da Conferência Ministerial de Cancún. No tocante à busca pela democratização dos foros internacionais, tem destaque o empenho em favor da ampliação das cotas dos países emergentes no FMI e a própria defesa da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Velasco Junior, 2011).

## O Brasil de Lula na América do Sul

Em paralelo à ascensão do Brasil na arena global, a liderança regional na América do Sul tornou-se a outra prioridade. Em 2003, o ex-presi-

dente Luis Inácio Lula da Silva tomou posse prometendo priorizar “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” e revitalizar o Mercado Comum do Sul (Mercosul), entendido, acima de tudo, como um projeto político. A projeção do país nas arenas tanto global quanto regional foram iniciativas simultâneas e, desde a perspectiva brasileira, também complementares.

A política externa do governo de Lula priorizou, então, a construção de um ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira, onde o Brasil assumiria central responsabilidade sobre o processo de integração e de regionalização. Nesse sentido, a atuação brasileira voltou-se para a promoção de uma visão mais ampla da integração, englobando aspectos preteridos nos anos 1990 em virtude da centralidade assumida pela liberalização comercial entre seus Estados membros. Reforçou em sua agenda a articulação da liderança regional com incentivos ao desenvolvimento brasileiro e orientou seu comportamento para a formação de consensos e promoção de maior concertação política entre os países da região, superando as formas tradicionais de integração econômica. Os êxitos durante a gestão de Lula do modelo social-econômico brasileiro favoreceram a sua expansão através do exemplo e da assistência técnica.

Vale reconhecer nesse contexto a consolidação de um novo modelo de integração regional, conhecido como *regionalismo pós-liberal*. Esse modelo defende que o regionalismo e a integração regional se definem como uma estratégia de apoio ao ideal nacionalista do Estado como incentivador do desenvolvimento. Mesmo tendo que lidar com situações nas quais a defesa da soberania do Estado-nação se impõe como obstáculo a uma integração eficaz, os países da América do Sul veem no projeto uma alternativa à necessidade cada vez maior de autonomia no plano internacional. Contudo, a construção de marcos regulatórios e instituições regionais multilaterais efetivos foram entraves à realização de muitos dos objetivos desta integração (Sanahuja, 2012).

Especificamente no tocante ao Mercosul, ficou claro que o aprofundamento do processo integrador dependeria de ações positivas, voltadas para a superação de assimetrias entre os sócios e para iniciativas de integração de cadeias produtivas. De maneira gradativa, o tratamento das assimetrias entre os países converteu-se, ao final da década passada, em um dos temas centrais da agenda do Mercosul. A ênfase dada a

essa discussão atende a uma antiga demanda dos setores produtivos dos países de economias menores.

O Brasil revelou uma disposição em conferir tratamento especial e diferenciado aos sócios menores. Com efeito, os recorrentes protestos de Paraguai e Uruguai quanto ao caráter assimétrico do bloco e a inexistência de medidas de convergência, bem como o risco representado por eventuais acordos de livre comércio a serem firmados com os Estados Unidos da América, levaram o Brasil a buscar mecanismos de correção das desigualdades, conducentes a uma maior participação de todos os sócios no processo e nos ganhos da integração, com destaque especial para a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). No tocante às assimetrias de competitividade com a Argentina, o Brasil tampouco se furtou de buscar entendimentos. Na verdade, fazia-se necessário resolver ou limitar o contencioso comercial com o país vizinho, de modo a livrar o Mercosul de significativa ameaça a sua credibilidade. Foi dentro da lógica de criação de mecanismos institucionais mais eficientes para regular a relação comercial bilateral, que Brasil e Argentina acordaram em 2006 o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC)<sup>3</sup>.

Considerando, então, todas as iniciativas integradoras articuladas no âmbito do governo Lula, é possível singularizá-lo frente a seus predecessores e reconhecê-lo como o mais empenhado no aprofundamento e adensamento do projeto Mercosul. De fato, seja ao propor e apoiar um tratamento privilegiado para os sócios menores, seja ao institucionalizar um mecanismo de correção de assimetrias com a Argentina, o Brasil evidencia, dentro de uma lógica de cooperação sul-sul, uma nova postura em relação ao Mercosul, muito mais afinada com a posição de líder e principal motor da integração.

Num contexto político marcado pela ascensão de governos progressistas, comprometidos com o enfrentamento da pobreza e com o avanço da inclusão social, parecia natural também promover uma integração mais ativa na dimensão social e capaz de atrair a atenção e interesse de atores sociais.

Dois anos depois do início do mandato de Lula, ao fazer um balanço da política externa de seu governo, Maria Regina Soares de Lima percebe uma mudança na posição brasileira: “A política sul-americana do atual



*governo sugere que a diplomacia reconhece os custos da liderança regional, seja na concessão de benefícios materiais, como créditos especiais aos vizinhos, seja atenuando a arraigada tradição do “esplêndido isolamento” em relação aos assuntos domésticos dos vizinhos” (Lima, 2005, p.18).*

Assim, a despeito das diversas dificuldades e desafios ao avanço da integração na América do Sul, o empenho demonstrado pelo Brasil e a disposição em ser o principal indutor do processo, arcando, inclusive, com eventuais ônus, permitiram não apenas acreditar no futuro econômico e comercial do Mercosul, como também vislumbrar a superação de constrangimentos em direção a uma integração que abarcasse uma efetiva cooperação política e o estabelecimento de profundas ligações físicas e até culturais.

## **A política externa de Dilma - o declínio**

No início de seu governo, a presidente Dilma Rousseff indicou o intuito de dar continuidade à política externa do governo anterior. Os autonomistas seguiram nas principais posições do Itamaraty e foi mantida a variedade de outras agências de governo envolvidas na política externa, conquistada durante o governo Lula. Na passagem do mandato parecia, então, que não haveria mudanças no processo decisório. A estratégia econômica desenvolvimentista no projeto de desenvolvimento interno foi reforçada e a visão do cenário regional colocando a América do Sul como prioridade foi mantida nos discursos oficiais. Segundo Spektor (2014), a diplomacia de Dilma Rousseff não teria tido uma “distinção conceitual” da política do presidente Lula.

O cenário internacional enfrentado pelo governo de Rousseff, contudo, foi mais árido que aquele do governo anterior. Desde o início de seu primeiro mandato, a crise econômica das potências consolidadas deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, também da Zona do Euro. Essa mudança reduziu os espaços de atuação dos países emergentes tanto no interior do G20 financeiro quanto em outros temas da política internacional, dificultando o estabelecimento de uma agenda alternativa para a política global. A incapacidade da OMC de levar a cabo a Rodada Doha marcou a agenda do comércio internacional, e os avanços em termos da formação de grandes blo-

cos de livre comércio dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional.

O fim do período de bonança nos preços dos *commodities* e a redução no crescimento da economia chinesa tiveram impactos na política comercial brasileira. O cenário econômico interno sofreu as consequências da crise financeira internacional, o que comprometeu por sua vez o balanço de pagamentos. Essa redução na entrada de recursos via exportação de *commodities* e a nova política econômica marcada por exonerações fiscais, implementada em uma conjuntura difícil, trouxeram problemas para a economia brasileira. A média de crescimento do PIB reduziu-se e foi menor que as médias de crescimento de outros países emergentes. Em 2014 o crescimento do PIB foi interrompido. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul —com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)— foi mantido inicialmente, mas sofreu com a difícil situação econômica e diversas iniciativas não foram concluídas.

No tocante à formulação de política externa, a diplomacia presidencial e o papel da presidência como *agenda setting* e equilibrador de diferentes visões, marcas do governo de Lula, foram abandonadas. A presidente Rousseff mostrou preferência por temas da agenda interna, e pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo.

Pouco a pouco outras agências de governo foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da agenda externa, assim como a assessoria internacional da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. A diplomacia do Itamaraty, defensora de uma política externa com ganhos progressivos através de maior participação em temas da política global, teve reduzida sua influência. 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.

A relação entre a presidente e o Itamaraty foi se deteriorando no decorrer do mandato. O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização entre diversas agências da decisão sobre questões externas e a falta de

interesse da presidente fizeram 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. O orçamento do ministério foi reduzido e o número de vagas para o concurso para a carreira diplomática diminuiu drasticamente. A diminuição do orçamento e do número de novos diplomatas que entram na carreira apontam para uma redução da participação brasileira em discussões de temas internacionais. Em seu último ano do primeiro mandato, a presidente não recebeu mais credenciais de embaixadores estrangeiros.

Esse 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.

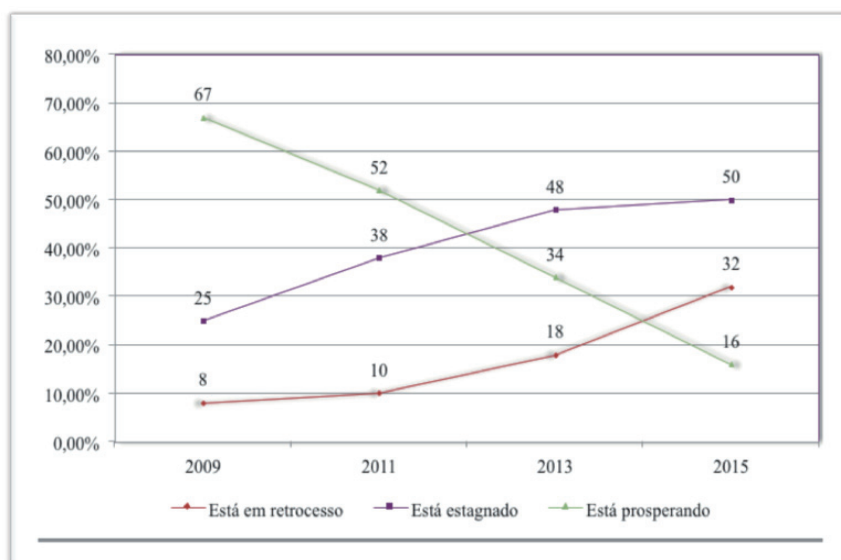
Assim, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa e as perspectivas anunciadas para a América do Sul, o comportamento brasileiro para o exterior de forma geral experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. Cervo e Lessa chamam esse movimento de “declínio do Brasil nas relações internacionais” (2014: 133). 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, assim como da nova dinâmica de formulação e tomada de decisões na política externa.

A reeleição de Dilma Rousseff em 2014 foi possível apesar de uma disputa eleitoral que mobilizou e dividiu o país, deixando para o governo um legado de difícil composição política. De fato, 2015 correspondeu ao início do segundo mandato de Rousseff e também ao agravamento da conjuntura já difícil para a gestão dos temas de política interna e externa.

A partir de dados levantados pelo Latinobarômetro, em 2009, 67% dos entrevistados acreditavam que o Brasil estava prosperando, já em 2015, esse número reduziu-se a 16% (ver gráfico 1). O pessimismo justificava-se sobretudo pela deterioração dos indicadores econômicos:

aumento da inflação, avanço do desemprego, recessão econômica, desvalorização do real, entre outros. Situação que contrastava de forma flagrante com a realidade da década anterior, caracterizada por um crescimento econômico sustentado (exceção feita ao ano de 2009) e sobretudo pela expansão da classe média e níveis elevados de consumo, estimulados por ações governamentais como a redução da taxa de juros e o crédito farto.

Gráfico 1. O que diria sobre o Brasil? (em %)



Fonte: Bressan (2016)

Em 2015, a presidente implementou medidas de correção econômica comprometendo o crescimento do PIB, que sofreu forte retração ao final do ano. As contas internas ficaram fora do controle e a inflação ultrapassou o limite estabelecido pelo governo. O Judiciário aprofundou acusações de corrupção, sobretudo em obras ligadas à Petrobras, trazendo à baila o envolvimento de parlamentares já conhecidos com essa prática, mas que também apontaram para nomes dos quadros do PT, assim como dirigentes da Petrobras e de grandes empreiteiras de obras de infraestrutura.

A ruptura da coalizão de governo no Congresso, o desconsolo das forças políticas que haviam perdido a corrida eleitoral por diferença pequena de votos, a crise econômica e os processos contra empreiteiras -que haviam sido um instrumento importante da política externa de Lula e ainda ocupavam um espaço relevante na política de Dilma Rousseff para a região- abriram brechas para maior politização da política externa<sup>4</sup>.

Embora no Brasil a solicitação ao Executivo de prestação de contas da política externa por parte de atores políticos seja incomum, as divergências sobre a política exterior entre atores políticos e sua inclusão na agenda política acarretou uma politização de seus temas, com destaque para a América Latina. Na campanha eleitoral para o segundo mandato, houve menções críticas de Aécio Neves sobre relações brasileiras com Cuba e a Tarifa Externa do Mercosul. Lideranças da oposição acusaram a política externa de Rousseff de “ideológica” ou “partidarizada” e apontaram a América do Sul e Cuba como principais áreas de desacertos por parte do governo<sup>5</sup>.

No início do segundo mandato, atores políticos com preferências orientadas para dentro foram ocupando espaços, incentivando críticas à internacionalização de recursos. Os processos judiciais referentes ao envolvimento com corrupção de grandes empreiteiras brasileiras, internacionalizadas colocaram na agenda política os investimentos em infraestrutura na região financiados pelo BNDES e levados adiante por algumas dessas empresas.

Nos marcos da corporação diplomática, o início do segundo mandato significou novas expectativas de recomposição das relações com a presidente, assim como recuperação da centralidade do Itamaraty no processo decisório. Dilma Rousseff empossou um novo chanceler, Mauro Vieira (2016), que falou de dar mais agilidade à política externa<sup>6</sup>. Apesar da retórica, em pouco tempo as expectativas foram frustradas pelo corte de recursos de agências brasileiras no exterior. A crise econômica combinada com o ajuste nas contas fez com que o Brasil parasse de pagar algumas organizações internacionais, assim como deixasse com pagamentos atrasados itens prosaicos como aluguel de residências de diplomatas e escritórios brasileiros no exterior<sup>7</sup>.

## A política externa de Dilma para a América Latina

A América do Sul seguiu sendo uma área de destaque mas, como em outros temas, a atuação do governo se retraiu. As visões que impulsionavam a aproximação do Brasil com os países da região durante o período de Lula deixaram de operar no segundo mandato de Dilma. Aqueles favoráveis ao desenvolvimentismo que apoiavam ações de infraestrutura na região se reorientaram urgentemente para enfrentar problemas internos. O próprio PT, que havia dado fundamentação à estratégia sub-regional, mostrava-se bastante desarticulado com a crise política e, por fim, o Itamaraty, como espaço natural para a execução das iniciativas para a América do Sul estava esvaziado e desprestigiado.

A presidente manteve um comportamento favorável à manutenção das instituições da governança regional formuladas e/ou consolidadas durante o governo de Lula. As afinidades com governos progressistas, assim como a visão da América do Sul como 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 viveu dificuldades. Se as mudanças dos anos 2000 haviam criado expectativas de aumentar a competitividade das economias dos países membros, tornando-as complementares e incentivando o comércio intra-regional, a partir do final da década, com o aumento da presença chinesa na pauta exportadora da região, o foco dos projetos sul-americanos passou a ser a construção de infraestrutura física que melhorasse as condições de exportação dos países membros para a Ásia. A dependência comercial de países da região em relação à China foi sendo construída com rapidez e em termos bilaterais, não tendo havido uma resposta coletiva articulada, nem o avanço das instituições regionais. Com isso, reforçou-se a especialização regressiva e o aumento da concorrência entre as economias.

A criação da Aliança do Pacífico em 2012 trouxe de volta à região debates sobre a recuperação de um regionalismo aberto, que caracterizou os anos 1990, assim como percepções de uma América do Sul dividida entre duas visões diferentes de regionalismo: a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Mercosul de caráter pós-liberal em contraposição à opção de abertura comercial e aliança com países da Ásia-Pacífico.

As crises econômicas decorrentes da queda no preço do petróleo e de outras *commodities* como minério de ferro e soja, além de problemas de gestão macroeconômica, atingiram a estabilidade de diversos países da região. Diversos governos progressistas experimentaram desafios econômicos, junto com contestações e instabilidades políticas internas. Esse processo favoreceu o enfraquecimento dos ideais das esquerdas do continente.

No que diz respeito ao comportamento brasileiro na região, a Venezuela foi o país que mais atenção recebeu do governo de Dilma, assim como de atores políticos da oposição. Em 2015, 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 de política doméstica foram visíveis. O chanceler Mauro Vieira se engajou nas missões da UNASUL com vistas a recompor a situação política interna, e as eleições legislativas do final de 2015 foram garantidas. A própria presidente Rousseff reforçou seu apoio ao processo legislativo, mas, em termos práticos, fiel ao compromisso de não-ingerência em assuntos domésticos, o governo brasileiro evitou críticas mais contundentes ao governo de Nicolás Maduro.

A negociação de um acordo de pacificação na Colômbia entre o governo de Manuel Santos e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), por sua vez, não recebeu a atenção correspondente aos impactos positivos que pode vir a ter na região. O governo brasileiro não se envolveu no tema, ocupando uma posição marginal. Em 2015, em visita a Bogotá, Dilma Rousseff mostrou, tardiamente, a disposição de apoiar o processo, mas limitou-se à colaboração humanitária, de caráter técnico.

As iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano, criado por indicação do governo de Lula, e em outros conselhos da UNASUL ficaram em compasso de espera. As ações brasileiras melhor se conectaram com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos a través da cooperação técnica e financeira, enquanto os investimentos propriamente ditos recuaram no final do primeiro mandato<sup>8</sup>. Até mesmo os investimentos do BNDES em infraestrutura regional foram postos em xeque na medida em que a crise fiscal foi se agravando e em função do avanço dos processos judiciais contra dirigentes das empreiteiras brasileiras por corrupção<sup>9</sup>. A economia

brasileira atravessou um período difícil e movimentos com vistas a arcar com custos da cooperação regional não foram vistos com bons olhos pelo governo. A perspectiva de se construir uma economia de escala não foi implementada.

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 governo Dilma não se mostrou disposto a atender. 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 brasileira, favorecendo a 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. A CELAC foi criada em 2010 e começou a funcionar em 2011, mas sem receber maior 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.

No que diz respeito ao Mercosul, as dificuldades comerciais cresceram trazendo um complicador para a dimensão de integração econômica. De positivo, os esforços voltados para o alargamento do bloco: foi assinado o protocolo de adesão da Bolívia como membro pleno, ainda pendente de ratificação, e houve a incorporação de Suriname e Guiana como membros associados, completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente.

Em relação à Argentina, os obstáculos às exportações brasileiras não foram resolvidos e as medidas estatizantes do governo argentino de Cristina Fernández 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. A vitória de Maurício Macri foi pouco comemorada -mas também pouco comentada- pelo governo brasileiro. O Brasil buscou evitar atritos



em um momento no qual a crise política interna adquiria proporções alarmantes, e a expectativa do fim das barreiras comerciais anunciado por Macri atuou como alento<sup>10</sup>. Segundo Amaral Júnior (2013: 54), na América do Sul, os países, de modo geral, mesmo aqueles que não seguiram orientação nacionalista, buscam preservar maior autonomia no processo de inserção no mundo globalizado. Desejam, nesse sentido, pôr em prática certas medidas que tendem a concretizar objetivos próprios e resistem a conjugar esforços com vistas ao exercício compartilhado de soberania.

Por fim, a crise política e econômica que atravessou o governo em seu segundo mandato impediu que a diplomacia brasileira ocupasse um lugar relevante e esperado no processo de reincorporação de Cuba à Organização dos Estados Americanos (OEA). Depois de uma trajetória de iniciativas visando a ocupar um papel de destaque no processo de reinserção internacional da economia do país, o governo brasileiro não empreendeu ações práticas para além do discurso oficial na Cúpula do Panamá (2015).

A passagem para 2015 trouxe novos problemas. Um fator importante que pode atuar negativamente sobre o regionalismo consolidado durante a década de 2000 é o reatamento das relações dos Estados Unidos com Cuba e a reincorporação do país à OEA. De fato, uma alteridade em relação aos Estados Unidos ocupou historicamente papel importante na construção de uma identidade regional latino-americana, conforme pôde ser percebido em diversas Cúpulas das Américas realizadas antes do reatamento.

Desde a suspensão de Cuba da OEA em 1962 incentivou-se essa alteridade, reforçada em iniciativas como o Grupo do Rio e depois a CELAC. A luta pela reincorporação de Cuba por muito tempo foi um fator de coesão de um regionalismo latino-americano. A coexistência da CELAC com uma OEA completa será marcada por uma sobreposição e ainda não está claro como vai se estruturar. Na América do Sul, a eleição de Maurício Macri, na Argentina em finais de 2015, e o impeachment de Dilma Rousseff, no Brasil em 2016, foram marcos importante no desmonte de uma comunidade epistêmica pró-integração orientada por um regionalismo pós-liberal que teve um papel importante na criação tanto da UNASUL quanto da CELAC.

## Perspectivas para a Política Externa Brasileira do governo Temer

Tendo assumido ainda interinamente o comando do governo em maio de 2016, Michel Temer indicou José Serra, tradicional político do PSDB e candidato derrotado às eleições presidenciais em 2002, como ministro das Relações Exteriores. A indicação praticamente não tinha precedentes, nem tanto pelo fato de ser um político absolutamente estranho aos quadros diplomáticos profissionais, pois isso já tinha ocorrido em outros momentos, mas principalmente por ser um virtual candidato à Presidência da República nas eleições de 2018 e por enxergar o comando do Itamaraty como oportunidade para consolidar sua candidatura e elevar sua visibilidade.

É verdade que Serra já tivera um momento de expressão internacional durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, quando, na condição de Ministro da Saúde, comandou o pleito brasileiro em favor licenciamento compulsório de fármacos na Conferência Ministerial da OMC em Doha (2001), articulando-se com Índia e África do Sul. A gestão bem sucedida no tema dos medicamentos foi devidamente usada na campanha presidencial do ano seguinte. Vale reconhecer ainda que José Serra não é propriamente um liberal, tendo inclusive protagonizado alguns embates no seio do governo de Fernando Henrique Cardoso com o então ministro da Fazenda Pedro Malan, por opor-se à adoção de medidas monetaristas que poderiam ter efeitos recessivos (Abreu e Werneck, 2006: 5).

Já no seu discurso de posse, em maio de 2016, o chanceler elencou um conjunto de diretrizes que orientariam a nova política externa do país. Já na primeira diretriz, Serra (2016) afirma que *“a diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido”*<sup>11</sup>

Chama a atenção a referência a uma política externa não partidária, justamente no momento em que a chancelaria brasileira passa a ser comandada por um político com clara coloração partidária e explícitas

pretensões políticas. O próprio empenho em marcar uma diferença em relação às orientações de política externa dos governos do PT já demonstra uma opção ideológica, embora ainda reste saber quais serão as mudanças efetivamente implementadas, ainda mais considerando-se que o país não poderá abandonar iniciativas já em curso, sob pena de arcar com um elevado custo político. Assim, por exemplo, muito embora tenha dito que “*ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos*” (idem), parece improvável que o Brasil suspenda acordos de cooperação técnica para o desenvolvimento com países africanos.

É flagrante também o destaque dado à diplomacia comercial, com várias menções no discurso de posse aos desafios enfrentados pelas exportações brasileiras, notadamente em um contexto marcado pelo fim do boom no preço das commodities e pela redução no crescimento da economia chinesa. Nesse cenário, a política externa do país pode ajudar na ampliação de possibilidades e oportunidades externas para mercadorias nacionais com maior valor agregado, bem como na abertura de espaço para empresas brasileiras no exterior e na atração de investimentos diretos produtivos com maior intensidade tecnológica para o país (algo já iniciado timidamente na gestão anterior). Cumpre fazer menção especial ao papel exercido pelo Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (DPR/MRE). Mudar o padrão de comércio com a China e combater a reprimarização da pauta é um dos desafios a ser enfrentado com urgência pelo Brasil.

Não é um acaso, portanto, a maior importância dada à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, agora sob o comando do Itamaraty, e do prestigiado embaixador Roberto Jaguaribe. No discurso de posse, o novo chanceler chamou a atenção para a necessidade de o Brasil enfrentar as barreiras não-tarifárias em mercados estratégicos, tendo citado expressamente os Estados Unidos da América. Ainda nesse tema, foi afirmada a importância de o Brasil ir além do multilateralismo comercial da OMC, espaço reconhecidamente desgastado e paralisado na última década, e priorizar a negociação de acordos bilaterais, muito pouco enfatizados durante os governos do PT.

Mais uma vez, resta saber a capacidade que o país terá para fazer e barganhar concessões com vistas a formalizar o fechamento de acordos de livre comércio com parceiros de maior envergadura. As dificuldades percebidas nas negociações entre Mercosul e União Europeia, que se arrastam há quase duas décadas, já dão o tom dos desafios nesse âmbito. É bem provável que as expectativas de novos acordos se vejam frustradas pela dura realidade do enraizado protecionismo brasileiro.

A suposta desideologização da política externa defendida pelo novo chanceler e a ênfase renovada em parcerias tradicionais como Estados Unidos e países europeus certamente não significará um afastamento de atores como a China. O gigante asiático representa em qualquer circunstância um parceiro indispensável para os interesses brasileiros, sobretudo no âmbito do comércio e dos investimentos. Já no discurso de posse, Serra afirmava: “*será prioritária a relação com parceiros novos na Ásia, em particular a China, este grande fenômeno econômico do século XXI, e a Índia*”. Em sua primeira viagem ao exterior como presidente efetivo, Michel Temer aproveitou para firmar uma série de acordos com a China, confirmando a manutenção de estratégia que já vinha dos governos do PT e que não sofrerá abalos na nova gestão.

No tocante ao espaço regional latino-americano, o novo chanceler fez questão de citar em seu discurso de posse a importância da cooperação comercial com os países da Aliança do Pacífico, além de destacar que o Mercosul deve ser fortalecido, “antes de mais nada, quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros”. Fica clara, portanto, a pretensão de priorizar a dimensão comercial sobre as esferas política e social no plano da integração mercosulina, confirmando inclusive as orientações reveladas pelo candidato do PSDB às eleições presidenciais de 2014, Aécio Neves, que defendia um retrocesso do Mercosul à condição de mera área de livre-comércio com vistas a ampliar a liberdade negociadora do Brasil no mundo. O embaixador Rubens Barbosa, diplomata amplamente identificado com os quadros do PSDB, afirmou em entrevista à revista *Istoé* publicada em 01/09/2016 que “*desde 2003, os governos do Brasil, da Venezuela e da Argentina procuraram dar ênfase maior ao Mercosul social e político, deixando de lado as negociações comerciais. O resultado foi a total paralisia do bloco*”<sup>12</sup>.

No que tange as relações mais amplas com o espaço regional, os primeiros dias da gestão Serra já mostraram algumas mudanças. Nota dura

foi emitida contra países vizinhos que contestaram a legalidade do afastamento, ainda provisório à época, da presidente Dilma Rousseff. O comunicado oficial dizia que os países bolivarianos “*se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil*”. Da mesma forma, houve resposta dura contra o Secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, que chegou a aventar a possibilidade de acionamento da cláusula democrática da organização contra o Brasil: “*tais juízos e interpretações do Secretário-Geral são incompatíveis com as funções que exerce e com o mandato que recebeu*”.<sup>13</sup>

Na visão de Matias Spektor, “*Serra está usando chumbo grosso porque quer marcar posição de força no novo governo e, para isso, precisa sinalizar uma ruptura profunda com o governo Dilma*”<sup>14</sup>. De fato, o Brasil parece estar se afastando da sua postura tradicional no espaço regional sul-americano. O país tradicionalmente mantém posição cautelosa frente aos vizinhos, evitando atritos ou declarações de força desnecessárias que poderiam alimentar a imagem, ainda comum no imaginário regional, de um Brasil imperialista. No governo de Lula, em momentos de tensão com vizinhos, optou-se por dar atenção aos pleitos colocados. Foi o caso, por exemplo, da crise com a Bolívia pela nacionalização de refinaria da Petrobras no país, bem como das solicitações do Paraguai na questão da usina binacional de Itaipu. O diálogo e o entendimento foram durante o governo de Lula as estratégias priorizadas pelo país na região, por mais que isso fosse visto por alguns críticos e detratores como uma inconcebível demonstração de fraqueza diante de vizinhos insolentes merecedores de uma lição.

O compromisso com a não ingerência em assuntos domésticos também aparece tradicionalmente nas relações do Brasil com vizinhos. Mesmo em momentos críticos, e desde que não haja ruptura ou ameaça efetiva à ordem democrática, o Brasil evita manifestar-se de forma explícita contra governos vizinhos. A gravíssima crise política e institucional venezuelana que se arrasta desde 2013 foi tratada com certo grau de tolerância pela administração Rousseff, mais uma vez alimentando críticas de opositores contra a suposta leniência brasileira. A gestão Serra assume, diferentemente, tom muito mais duro contra o governo de Nicolás Maduro. Na própria posse, o chanceler já afirmava: “estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as

obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência” (Serra, 2016).

Vale lembrar que o Brasil colocou-se ao lado de Paraguai e Argentina, e contra o Uruguai, na rejeição à passagem da presidência pro-tempore do Mercosul para a Venezuela, sob a justificativa de que o país não cumpriu as obrigações assumidas há mais de uma década no protocolo de adesão. Com isso, vive-se momento de incerteza institucional no bloco, além de perigosa divisão, com o Uruguai governado por Tabaré Vazquez de um lado, herdeiro da tradição progressista na região, e Brasil, Argentina e Paraguai de outro, agora sob governos que defendem uma reorientação política regional.

O rearranjo de forças políticas na América do Sul é uma realidade que não escapa aos novos condutores da política externa do país. Mesmo na Bolívia, tida como exemplo de sucesso dentre os três países ditos bolivarianos, Evo Morales não conseguiu aprovar proposta de reforma constitucional para concorrer a um quarto mandato, rejeitada em referendo realizado em fevereiro de 2016, na primeira derrota do presidente desde a sua chegada ao poder em 2006.

Um balanço da experiência bolivariana e o Brasil implica em uma leitura em relação ao seu entorno, sublinhando o relativo isolamento dos anseios mais radicais. Mesmo o projeto regional brasileiro sob liderança petista esteve pautado por interesses autorreferidos, resultando em que a liderança de Chávez fosse interpretada como concorrente e não complementar em seu momento. Por outro lado, os processos boliviano e equatoriano revelaram-se, em pouco tempo, avessos à mudança acenada em suas constituições, e aprofundaram a racionalidade extrativista no contexto de alta dos preços das *commodities*, alienando uma parcela significativa de seu apoio original.

Parece, de fato, que o ciclo dos governos progressistas está chegando ao fim na região, em meio a uma realidade econômica adversa para boa parte dos países, já longe da fase de *boom* das *commodities*, e com indicadores de pobreza em ascensão, algo impensável em meados da década passada.

## À guisa de conclusão

Em suma, o momento é de mudança e de rearranjo de forças no cenário político doméstico, regional e global e exige reflexão cuidadosa sobre os melhores caminhos a seguir. Simplesmente reverter as práticas e iniciativas adotadas ao longo dos 13 anos de governos do PT em nome de uma desideologização da política externa é algo inexequível em termos práticos. Segundo Matias Spektor (2016), os ajustes não serão fáceis: "não há consenso sobre o que fazer, nem recursos disponíveis para grandes empreitadas. A tendência da comunidade responsável por pensar o lugar do Brasil no mundo, nos setores público e privado, é manter-se escorada nos velhos paradigmas."

Apesar da importância e alcance de várias iniciativas implementadas a partir dos anos 2000, como a ênfase nas relações sul-sul e a criação de coalizões com países emergentes, a realidade atual revela certo esgotamento ou pelo menos estagnação em termos de resultados práticos. A realidade vigente já não mais apresenta economias desenvolvidas em crise e necessitadas do suporte de países do sul-global como no final da década passada, mas traduz-se em novas vulnerabilidades para as economias emergentes e até mesmo uma relativa desaceleração econômica da China.

A eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos reforça a imagem de "fim de ciclo" e abre uma série de incógnitas sobre a política global. Ainda é cedo para fazer prognósticos sobre os efeitos do governo Trump para o Brasil e para a região, mas conforme prometido pelo presidente eleito, pode haver um endurecimento na política comercial norte-americana, com a adoção de práticas restritivas sobre mercadorias brasileiras e latino-americanas, piorando as perspectivas para a já deficitária balança comercial do país com o parceiro do norte. Há, ainda, risco evidente para as centenas de milhares de brasileiros que vivem ilegalmente nos Estados Unidos e correm o risco de serem deportados ou presos, segundo vontade manifestada pelo futuro inquilino da Casa Branca, criando possível embaraço consular e até mesmo diplomático para o Brasil. De resto, o Brasil continuará sendo ator de menor relevância para os Estados Unidos, sem suscitar maiores interesses ou preocupações para a política externa norte-americana.

Mesmo na América do Sul, onde o avanço do projeto integrador brasileiro revelou indiscutível sucesso inicial e foram implementadas iniciativas para o respeito às franquias democráticas e para o desenvolvimento econômico e social com o Brasil em posição de destaque, as mudanças em curso exigem uma reavaliação cuidadosa. As transições políticas com efetiva guinada à direita nos países da região certamente influenciarão as estratégias regionais dos próximos anos.

Como afirma Lafer (1987), toda política exterior resulta de um esforço de compatibilizar necessidades internas com possibilidades externas. Caberá, então, aos formuladores da nossa política exterior identificar essas possibilidades e encontrar o melhor caminho para aproveitá-las em favor do desenvolvimento nacional, equilibrando-se entre visões conflitantes e não consensuais de mundo e exigido-se tanto de institucionalistas quanto de autonomistas um *aggiornamento* em suas posições.

## NOTAS

1. Dados obtidos no site da CEPAL.
2. Para Lima e Hirst (2009, p.46) foi uma conjuntura crítica gerada por uma combinação simultânea de transformações domésticas e sistêmicas, esgotando-se os padrões prevaletentes de desenvolvimento econômico interno e de inserção internacional e emergindo uma nova coalizão sociopolítica como base para a política econômica e para a política externa.
3. Criado pelo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 14, firmado entre Brasil e Argentina no âmbito da ALADI.
4. Politização da política externa é aqui entendido como a incorporação dos temas de política externa na arena de debate político a partir de pontos de vista e preferências divergentes.
5. Embora não explicassem bem do que se trata essa tipologia.



6. Em seu primeiro discurso, Vieira reconheceu os desafios materiais e pediu “engajamento” do corpo diplomático – Vieira cobra ‘engajamento’ de diplomatas, Folha de São Paulo, 03/01/2016, p.A11.
7. A principal organização à qual o Brasil ficou devendo foi a Organização das Nações Unidas.
8. Matéria da Folha de São Paulo –América do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil, 3 de agosto de 2013, 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.
9. Muitos desses empresários estão presos atualmente.
10. Houve inicialmente divergências sobre como tratar a questão venezuelana, mas que foram rapidamente aparadas.
11. Discurso de posse do Ministro José Serra, Disponível em :<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>> Acesso em 04/09, 2016
12. Entrevista na Istoé, de 01 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://istoe.com.br/“a-diplomacia-brasileira-voltara-defender-os-interesses-nacionais”/#.V8zUIVGaTRw.facebook>> Acesso em 04/09/2016.
13. Matéria da Folha de São Paulo- Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita crítica de bolivarianos, de 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml>> Acesso em 04/09/2016.
14. Matéria da Folha de São Paulo- Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita crítica de bolivarianos, de 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml>> Acesso em 04/09/2016.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, Marcelo de Paiva e Werneck, Rogério L. F. (2006). *The Brazilian economy from Cardoso to Lula: an interim view*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Economía, Texto para Discussão n° 504. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td504.pdf>>. Data de acesso: 13 de agosto de 2016.
- Amaral Júnior, Alberto do (2013). “Fragmentação e Integração na América do Sul”. en LAGOS, R.; DÁVILA, M.; ZIBETTI, F. W. (orgs.) *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Regional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, pp. 51-62.
- Boschi, Renato e Gaitán, Flavio (2008). “Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile”, en Lima, M. R. S. de (org.) *Desempenho de Governos Progressistas no Cone-Sul: agenda alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, pp. 23-46.
- Bressan, Regiane N. (2016). “O espaço da América Latina na Política Externa Brasileira”, en Serbin, Andrés (coord.) *Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Edición especial, Buenos Aires: CRIES, p. 311-332.
- Celestino, Helena (2014). “Sedução, a falta que ela faz”, *O Globo*, 5 do outubro, p. 55 (Coluna Volta ao Mundo).
- Diniz, Eli (2005). “Empresário, Estado e Democracia : continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula”, ponencia presentada en el coloquio “La esperanza venció el miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil”. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Hermann, Charles F. (1990). “Changing course: when governments choose to redirect foreign policy”, *International Studies Quarterly*. v. 34 n. 1, pp. 3-21.
- Lafer, Celso (1987). “Novas dimensões da política externa brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.3, pp. 73-82.
- Lima, Maria Regina Soares de (2005). “Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior”. *Revista Brasileira do Comércio Exterior (RBCE)* n. 83, abril-junho, pp. 16-20.

- Lima, Maria Regina Soares de e Hirst, Monica (2009). “Brasil como país intermediário e poder regional”, en Hurrell, Andrew (org.), *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV. pp. 43-73.
- Novelli, José Marcos N. (2010). “A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006)”. *Revista Sociologia Política*, v.18, n.36, junho, pp. 227-240.
- Sanahuja, José Antonio (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en Serbin, Andrés.; Martínez, Laneydi.; Ramanzini Júnior, H. (coords.) *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES, pp. 19-72.
- Saraiva, Miriam G. (2010). “A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas”, *Mural Internacional*, v.1 n. 1, janeiro/junho, pp. 45-52.
- Saraiva, Miriam G. (2013). “Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010”, *Relações Internacionais*, n. 37 IPRI/Lisboa, março, pp. 63-78.
- Serra, José (2016). Discurso de posse do Ministro José Serra, Disponível em :<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>> Acesso em 04/09, 2016.
- Sicsú, João (2006). “Rumos da liberalização financeira brasileira”, *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 3, pp. 364-380.
- Spektor, Matias (2014). “Diplomacia de transição.” Folha de São Paulo, 29 Outubro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1540019-diplomacia-da-transicao.shtml> Acesso em 12/11/2016.
- Spektor, Matias (2016). “Temer precisará conceber uma nova doutrina de política externa”. *Folha de São Paulo*, 01/setembro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2016/09/1809041-temer-precisara-conceber-uma-nova-doutrina-de-politica-externa.shtml>> Acesso em 05/09/2016.

- Veiga, Pedro da M. e Rios, Sandra P. (2011). “A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses”, *Brevíssimos CINDES* n. 32.
- Velasco Júnior, Paulo Afonso (2011). “Autônoma, politizada, anticonformista, não subserviente: uma política externa brasileira fiel à sua tradição”, *Insight Inteligência*, ano XIV, n. 55, outubro/dezembro, pp. 118-125.
- Vigevani, Tullo e Cepaluni, Gabriel (2007). “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2. Rio de Janeiro, julho/dezembro, pp. 273-335.
- Zakaria, Fareed (2008). *O Mundo pós-americano*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

#### SUMMARIO

### **A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos?**

O bom desempenho do Brasil durante os anos 2000 foi amplamente reconhecido por acadêmicos e líderes políticos. Embora com um crescimento do PIB não muito grande, o país experimentou um avanço importante na área social, cresceu como país exportador de commodities e implementou uma política externa que aumentou as conexões do Brasil com a América do Sul e deu passos importantes no sentido de tornar-se uma potência global. A crise de 2008 teve efeitos negativos no Brasil, mas não preocupou tanto inicialmente. A mudança de governo no Brasil, contudo, coincidiu com um agravamento da situação econômica, combinada com uma gestão política inábil e pouca disposição para os temas de política externa. O declínio começava a mostrar sua face.

Com vistas a dar conta da conjuntura favorável dos anos 2000, mais especificamente até 2008 quando a crise internacional começou a desenhar seus impactos, passando pelo período de dificuldades até 2013 e o declínio claro desde então, o artigo divide-se em seis partes. A primeira parte oferece um panorama muito breve da conjuntura dos anos 2000 nas dimensões internacional, regional e brasileira. Nas duas partes que se seguem, o artigo concentra-se na política externa brasileira adotada a partir de 2003 e, mais especificamente, no com-

portamento brasileiro para a América do Sul. A quarta parte orienta-se para o declínio já durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff e a quinta foca nos limites de sua política externa para a América do Sul. A última parte traça reflexões sobre a política externa do novo governo de Michel Temer, iniciado como interino em maio de 2016 e confirmado no início de setembro. Por fim, algumas observações à guisa de conclusão, em um período que recém se inicia.

#### RESUMEN

### La política externa brasileña y el “fin de ciclo” en Sudamérica: ¿Hacia dónde vamos?

El buen desempeño de Brasil durante la década de 2000 fue ampliamente reconocido por académicos y líderes políticos. Aunque con un crecimiento del PIB no demasiado grande, el país experimentó un gran avance en el área social, creció como país exportador de *commodities*, y puso en práctica una política exterior que aumentó las conexiones entre Brasil y América del Sur y dio pasos importantes para convertirse en un poder global. La crisis de 2008 tuvo efectos negativos en Brasil, pero inicialmente no fueron preocupantes. El cambio de gobierno en Brasil, sin embargo, coincidió con un empeoramiento de la situación económica, combinada con una gestión política torpe y escasa disposición a abordar cuestiones de política exterior. El declive comenzó a mostrar su rostro.

Con vistas a dar cuenta de la coyuntura favorable de los 2000, concretamente desde 2008, cuando la crisis internacional comenzó a tener impacto, a través del difícil período hasta el año 2013 y el claro declive desde entonces, el artículo se divide en seis partes. La primera ofrece una breve visión general de la situación en los 2000 en las dimensiones internacional, regional y brasileña. En las dos partes que siguen, el artículo se centra en la política exterior brasileña adoptada desde 2003 y, más concretamente, en el comportamiento de Brasil en América del Sur. La cuarta parte está orientada al declive ya durante el primer mandato Dilma Rousseff, y el quinto se centra en los límites de su política exterior para América del Sur. La última parte esboza unas reflexiones sobre la nueva política exterior del gobierno de Michel Temer, iniciado de forma provisional en mayo de 2016, y confirmado

a principios de septiembre. Por último, algunos comentarios a modo de conclusión ante un período que apenas se inicia.

ABSTRACT

**Brazilian Foreign Policy and the “End of a Cycle”  
in South America: Where are we headed?**

The good performance of Brazil during the 2000s was widely recognized by academics and political leaders. Although it was not based in a large GDP growth, the country experienced a significant advance in the social area, grew as a commodity exporting country and implemented a foreign policy that increased Brazil’s connections with South America and took important steps towards making itself a global power. The crisis of 2008 had negative effects in Brazil, but initially it was not worrisome so much. The change of government in Brazil, however, coincided with a worsening economic situation, combined with an awkward political management and little disposition to deal with foreign policy issues. The decline was beginning to show its face.

In order to take account of the favourable situation of the 2000s, more specifically until 2008 when the international crisis began to draw its impacts, going through the period of difficulties until 2013 and the clear decline since then, the article is divided into six parts. The first part offers a very brief overview of the situation of the 2000 years in the international, regional and Brazilian dimensions. In the following two parts, the article focuses on the Brazilian foreign policy adopted since 2003 and, more specifically, on Brazilian behaviour towards South America. The fourth part focuses on the decline that started during the first term of Dilma Rousseff, and the fifth is centered in the limits of its foreign policy for South America. The last part draws some reflections about the foreign policy of the new government of Michel Temer initiated in an interim basis in May of 2016 and confirmed in the beginning of September. Finally, some comments concerning the beginning of a new period are offered as conclusions.