



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA
AMÉRICA LATINA**

**A AMÉRICA LATINA NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA: UM BALANÇO DOS GOVERNOS
PETISTAS (2003-2016)**

HANNAH GUEDES DE SOUZA

Foz do Iguaçu
2019



UNILA

Universidade Federal
da Integração
Latino-Americana

**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA
AMÉRICA LATINA**

**A AMÉRICA LATINA NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA: UM BALANÇO DOS GOVERNOS
PETISTAS (2003-2016)**

HANNAH GUEDES DE SOUZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

Orientadora: Renata Peixoto de Oliveira

Foz do Iguaçu
2019

Catálogo elaborado pela Biblioteca Latino-Americana
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

S729a

Souza, Hannah Guedes de.

A América Latina na política externa brasileira: um balanço dos governos Petistas (2003-2016) / Hannah Guedes de Souza. - Foz do Iguaçu, 2019.

174 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina.

Orientador: Renata Peixoto de Oliveira.

1. Brasil - Política e governo - 2003-2010. 2. Brasil - Política e governo - 2011-2016. 3. Política Externa Brasileira - 2003-2016. 4. Governos de Esquerda - Partido dos Trabalhadores (PT). 5. Política Externa - América Latina. I. Oliveira, Renata Peixoto de, Orient. II. Título.

CDU: 327:329.055.4(81)

Em memória de Raquel Farias Stern.

AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa acadêmica concluída e, assim, muitos agradecimentos a serem feitos.

Eu gostaria de agradecer, primeiramente, aos meus familiares, sobretudo a minha mãe e ao meu avô - os quais tanto me incentivaram a fazer este mestrado. Ainda sobre a minha mãe, lhe agradeço a compreensão e todo o auxílio pessoal e financeiro para o desenvolvimento desta pesquisa. Me sinto muito honrada em te-la como mãe. Também sou grata a minha avó e a minha tia Mariza, por todo o suporte que me deram nesta fase.

À minha orientadora, prof^a. Renata, a qual aceitou entrar nessa jornada comigo, lhe agradeço pela paciência, pelas leituras, contribuições, pela troca de ideias e por todo o conhecimento que me proporcionou sobre a academia e a vida. Eu não poderia ter sido orientada por uma pessoa melhor. Obrigada!

Agradeço a banca - por ter aceitado ler o meu trabalho e, em especial, aos professores Adriano e José Renato, com os quais tive a oportunidade de conversar sobre ele em seus momentos iniciais e pude ser apresentada às perspectivas e literaturas que muito contribuíram na minha escrita. Reconheço, também, o auxílio da banca de qualificação e agradeço aos professores Lucas Mesquita e Marcelino Lisboa.

Neste sentido, também sou grata às minhas colegas de mestrado Jéssica e Bruna, por terem lido esta dissertação e me auxiliado na sua revisão.

Para a Universidade Federal Pública e gratuita, vai a minha eterna gratidão. Assim, agradeço à Unila, que possui um belo projeto para a América Latina. Este projeto, sem dúvidas, fez com que a minha experiência acadêmica fosse mais rica do que em uma universidade federal convencional.

Agradeço com todo o meu coração e meu amor a minha amiga Raquel. Sem você, esse mestrado não teria tido a menor graça. Sou muito feliz por te-la em minha história. Você me ensinou muito sobre afetividade, compreensão e - o mais importante - a viver. Jamais fui para o mestrado achando que aprenderia essas coisas, mas lá você estava para ensinar e compartilhar. Obrigada, obrigada e obrigada!

RESUMO

No início do século XXI, governos de esquerda e centro-esquerda surgiram na América Latina e, assim, Luiz Inácio Lula da Silva é eleito Presidente da República no Brasil, em 2002. Neste contexto, a política externa brasileira é reformulada e colocada em evidência, tornando o país um importante ator das relações internacionais. O Brasil aprofunda as relações Sul-Sul e dentro deste movimento encontra-se uma nova perspectiva sobre a relação com a América Latina, com a criação de novas instituições e ênfases para a integração. Quando assume Dilma Rousseff, em 2011, há a manutenção das diretrizes gerais da PEB - ainda que tenham ocorrido mudanças no contexto internacional e no papel do Brasil, bem como a modificação das figuras-chave da sua política exterior e impasses domésticos. Tais mudanças irão causar uma alteração no comportamento internacional brasileiro. Desta forma, esta pesquisa tem o objetivo de investigar qual foi a política externa que o Brasil implementou para a América Latina durante os governos petistas (2003-2016), as principais diferenças em relação aos períodos anteriores e entre estes dois governos, e se houve aplicação de ideias do partido na condução externa do país. Para esta análise, será feita uma revisão bibliográfica de artigos e livros sobre a temática, assim como de documentos oficiais do Itamaraty, da Presidência da República Federativa do Brasil, do PT, de instituições de integração regional e discursos, com o intuito de avaliarmos a posição brasileira e as relações com a região. Isto posto, o trabalho se dividirá em quatro partes: na primeira, poderemos ter um histórico das relações do Brasil com o continente, desde a gestão do Barão do Rio Branco - patrono da diplomacia brasileira - até o governo FHC; na segunda parte, temos uma investigação sobre o PT e o seu pensamento de política internacional e externa; nos dois capítulos finais, será feito um estudo específico sobre o governo Lula e Dilma.

Palavras-chave: PT; Lula; Dilma Rousseff; Política Externa Brasileira; Governos do PT; América Latina.

RESUMEN

En el inicio del siglo XXI, gobiernos izquierda y centroizquierda surgieron en América Latina y, así, Luiz Inácio Lula da Silva fue elegido Presidente de la República de Brasil, en 2002. En este contexto, la política exterior brasileña es reformulada y puesta en evidencia, haciendo del país un importante actor de las relaciones internacionales. Brasil profundiza las relaciones Sur-Sur y dentro de este movimiento se encuentra una nueva perspectiva sobre las relaciones con América Latina, con la creación de nuevas instituciones y énfasis para la integración. Con la llegada de Dilma Rousseff, en 2011, hay el mantenimiento de las directrices generales de la PEB, aunque haya ocurrido cambios en el contexto internacional y el papel de Brasil, modificación de las figuras clave de su política exterior y problemas domésticos. Estos cambios causaron una modificación en el comportamiento internacional brasileño. De esta forma, esta investigación tiene el objetivo de investigar cuál fue la política externa que Brasil implementó para América Latina durante los gobiernos petistas (2003-2016), las principales diferencias en relación a los períodos anteriores y entre estos dos gobiernos y si hubo aplicación de ideas del partido en la conducción externa del país. Para este análisis, se hará una revisión bibliográfica de artículos y libros sobre la temática, así como de documentos oficiales de Itamaraty, de la Presidencia de la República Federativa del Brasil, del PT, de instituciones de integración regional y discursos, para evaluar la posición brasileña y las relaciones con la región. El trabajo se dividirá en cuatro partes: en la primera, podremos tener un histórico de las relaciones de Brasil con el continente, desde la gestión del Barón de Río Branco - patrono de la diplomacia brasileña - hasta el gobierno FHC; en la segunda parte, tenemos una investigación sobre el PT y su pensamiento de política internacional y política exterior, mientras que un estudio específico sobre el gobierno de Lula y Dilma será hecho en los dos capítulos finales.

Palabras-clave: PT; Lula; Dilma Rousseff; Política Exterior Brasileña; Gobiernos del PT; América Latina.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Visitas totais de Lula para o México, países da América Central e Caribe (2003-2010)	99
Gráfico 2 – Viagens totais de Lula a países sul-americanos (2003-2010)	103
Gráfico 3 – Investimento Direto Estrangeiro (IDE)	123
Gráfico 4 – Viagens internacionais de Lula por região	137
Gráfico 5 – Viagens internacionais de Dilma por região	137
Gráfico 6 – Viagens totais de Dilma a países latino-americanos (2011-2016) . .	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abacc	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
Aiea	Agência Internacional de Energia Atômica
Alalc	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
Alba-TCP	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Alcsa	Área de Livre Comércio Sul-Americana
Ande	Administración Nacional de Electricidad
APE	Análise de Política Externa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Corporação Andina de Fomento
Calc	Cúpula de Países da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
Caricom	Comunidade do Caribe
Cecla	Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana
Cepal	Comissão Especial para a América Latina e Caribe
Cicad	Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas
COP-16	XVI Conferência das Partes, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
Coppal	Conferência Permanente de Partidos Políticos da América Latina
Cosiplan	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSL	Coordenação Socialista Latino-americana

CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CUT	Central Única de Trabalhadores
Doi-Codi	Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Intern
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
Farc	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
Focem	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
Fonplata	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FSP	Foro de São Paulo
Iirsa	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
Ipri	Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
IS	Comitê para a América Latina e Caribe da Internacional Socialista
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Marminca	Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América Central
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Minugua	Missão das Nações Unidas para a Verificação dos Direitos Humanos na Guatemala
Momep	Missão de Observadores Militares no Equador e Peru
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento Sem Terra/Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
Nafta	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
Onuca	Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central
Onusal	Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador
OPA	Operação Pan-Americana
Opanal	Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina
Opas	Organização Pan-Americana de Saúde
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
Parlatino	Parlamento Latino-Americano
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDVSA	Petróleos de Venezuela
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
Pice	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
Sela	Sistema Econômico Latino-Americano
Sica	Sistema de Integração Centro-Americana
TEC	Tarifa Externa Comum
Tiar	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
Zopacas	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

	Introdução	13
1	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA: HISTÓRICO E PROCESSOS	17
1.1	O lugar do Brasil na América Latina: identidade, pertencimento e reconhecimento	17
1.2	Liderança regional brasileira	21
1.2.1	Barão do Rio Branco, Cone Sul e o Pacto ABC	22
1.2.2	Fim da República Velha	28
1.2.3	Era Vargas, Eurico Gaspar Dutra e segundo governo Vargas	29
1.2.4	JK e o Pan-Americanismo	33
1.2.5	A Política Externa Independente e a América Latina	35
1.2.6	Governos militares	39
1.2.7	Anos 80 e 90: Entre o latino-americanismo e americanismo	50
1.3	Considerações do capítulo	61
2	PARTIDOS POLÍTICOS E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	64
2.1	PT	65
2.1.1	O Foro de São Paulo e a Integração Latino-Americana	70
2.2	PSDB	77
2.3	Considerações do Capítulo	79
3	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	82
3.1	Figuras da política externa brasileira	84
3.2	Objetivos e estratégias da Política Externas	86
3.3	Integração Latino-americana e Relações Bilaterais com México, América Central e Caribe	93
3.4	Integração Sul-Americana e Relações Bilaterais	99
3.4.1	Cone Sul: Relações Bilaterais	103
3.4.2	Cone Sul: Mercosul e as novas instituições mercosulinas	108
3.4.3	Região Andina, Guiana e Suriname: ampliando o olhar sul-americanista	114
3.4.3.1	Região Andina, Guiana e Suriname: Relações Bilateriais	114
3.4.4	Casa e Unasul	119
3.5	Comércio, investimentos e internacionalização das empresas brasileiras	122
3.6	Considerações do capítulo	124

4	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF	127
4.1	Figuras da política externa brasileira	130
4.2	Objetivos e estratégias da política externa	133
4.3	Integração Latino-Americana	140
4.3.1	Integração sul-americana	142
4.4	Relações Bilaterais com a América Latina e Caribe	149
4.4.1	Cone Sul	149
4.4.2	América do Norte e Caribe: Cuba, Haiti e México	151
4.4.3	Região Andina, Guiana e Suriname	153
4.5	Considerações do capítulo	155
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
	REFERÊNCIAS	162

INTRODUÇÃO

No século XXI, com o declínio das políticas e governos neoliberais, há uma ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina, caracterizando um fenômeno conhecido como “onda rosa” ou “maré rosa”¹. Assim, observamos a ascensão de Hugo Chávez (1998) e Nicolás Maduro (2013), na Venezuela; Luiz Inácio Lula da Silva (2003) e Dilma Rousseff (2011), no Brasil; Néstor Kirchner (2003) e Cristina Kirchner (2007), na Argentina; Tabaré Vázquez (2005; 2015) e José Mujica (2010), no Uruguai; Evo Morales (2006), na Bolívia; Manuel Zelaya, em Honduras (2006); Daniel Ortega, na Nicarágua (2007); Rafael Correa (2007), no Equador; Ricardo Lagos (2000) e Michelle Bachelet (2006; 2014), no Chile; Fernando Lugo (2008), no Paraguai; Mauricio Funes (2009) e Salvador Sánchez Céren (2014), em El Salvador.

A partir do governo Lula e da ascensão dos governos de esquerda na região (que permitiram um maior diálogo e consenso entre os países latino-americanos), cresce mais o protagonismo brasileiro nos processos de integração regional e no cenário internacional. O Brasil se consolida como um *global player*, se torna mais relevante nos mecanismos multilaterais, participa de mediação de conflitos, insiste em uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, chefia uma missão de paz no Haiti, insere novas pautas e conceitos e obtém algumas vitórias significantes no sistema de solução de controvérsias da OMC contra países centrais. Destarte, percebemos que nestes momentos apresentava uma política externa “ativa e altiva”, como definida pelo ex-chanceler Celso Amorim². No governo Dilma, há uma continuidade das linhas gerais da política externa do seu antecessor, mas uma série de fatores internos, bem como o perfil dos formuladores da política externa no período, acabam por fazer o Itamaraty adotar uma posição mais discreta.

Assim, esta pesquisa visa avaliar qual foi o papel da América Latina na política externa brasileira nos anos em que o PT esteve na chefia do poder executivo do Brasil (2003-2016). Levando em consideração que o Partido dos Trabalhadores é considerado de centro-esquerda, cabe avaliar o que muda na relação do Brasil - agora com um governo mais progressista e uma ideologia de esquerda - com a América Latina. Desta maneira, a pergunta central que move esta pesquisa é: “O que muda na política externa brasileira para a América Latina e quais são os efeitos para a integração regional com as gestões petistas?”

Assim, o trabalho se encarregará não apenas de comparar o governo de Luiz

¹ Conceito utilizado para definir a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina nos anos 2000. Silva (2011) destaca que o termo foi apresentado por Panizza (2006), fazendo referência a semelhante chegada ao poder dos partidos de centro-esquerda na Europa nos anos 1990.

² Este conceito será melhor explorado no capítulo 3.

Inácio Lula da Silva (2002-2010) com o de Dilma Rousseff (2011-2016) mas também de verificar o que difere estas gestões das anteriores, verificando se governos deste partido dão maior relevância à América Latina. Logo, será traçado um panorama de qual fora o lugar da América Latina na formulação e ação da política externa brasileira ao longo dos anos, com foco no início da Era Lula até o fim da gestão Rousseff.

A seguinte hipótese será trabalhada: “No governo Lula, houve maior protagonismo brasileiro no processo de integração da América Latina e estreitamentos dos laços entre o Brasil e o subcontinente“. Já a hipótese secundária seria: “No governo Dilma, houve obstáculos internos e externos para a execução de uma política externa mais ativa, o que levou à perda de protagonismo regional e global, ainda que o foco continuasse sendo a América Latina“.

É importante ressaltar que a situação interna do Brasil e o cenário internacional eram distintos para os governos Lula e Dilma. Com as crises política e econômica no governo Dilma, era esperado que a política interna fosse priorizada e a externa fosse colocada em um subplano³.

É frequentemente dito nos meios acadêmicos que o Brasil possui o objetivo de adquirir apoio (contando com América Latina) para se lançar como uma potência mundial e que, para tal, precisa exercitar e demonstrar a sua posição como líder da sua região. Tal questão é também reforçada ao abordar possíveis pretensões hegemônicas do Brasil na América Latina. Desta maneira, a pesquisa acabará tangenciando também estas questões.

Sendo assim, a pesquisa se propõe a ressaltar a histórica importância dada ao subcontinente pelo Brasil - englobando, também, a atenção específica dada à América do Sul e ao Cone Sul – visando entender como o país se relaciona com os países latino-americanos, como o MRE e o poder executivo atuam na integração da região e como o Brasil vê e utiliza a América Latina para as suas estratégias de política externa.

Desta forma, será feita uma análise mais específica sobre a política externa para a América Latina nos governos petistas, analisando o projeto do Partido dos Trabalhadores para a região e que mudanças houve na ação do Itamaraty para com os países vizinhos, quando este chega ao poder. Dentro desta análise do partido, investigamos brevemente o Foro de São Paulo⁴, já que partimos do pressuposto de que é uma importante variável da integração latino-americana dentro das ideias de política externa do PT.

Considera-se que há encontros e desencontros na relação do Brasil com o resto da América Latina, sobretudo no que se refere à sua história, uma vez que foi

³ Isto é colocado aqui como esperado, pois muitos governos agem desta forma. Considerando a crise e o perfil mais baixo da diplomacia dos anos Dilma, quando comparado com o período anterior, é entendido esta prioridade. Contudo, isso não quer dizer, que um governo em crise só possua esta saída, já que há como conciliar a política interna e externa, de forma que elas sejam complementares.

⁴ Sendo este criado a partir de uma reunião dos partidos de esquerda latino-americanos dos anos 1990 a convite do PT, que visava, entre outras coisas, pensar na integração regional.

colonizado por Portugal e formou um Império após a sua independência - o que irá distanciar o país do resto da região por um bom tempo. Inclusive, tal distanciamento é notado na política externa do Império, em que o Brasil se identificava mais com as nações europeias (por ser uma monarquia) do que com o seu entorno. Logo, cabe analisar esses momentos de afastamento e aproximação e por que eles ocorrem, para fins de contextualização. Ao analisar as relações Brasil-América Latina, será possível delinear qual a importância dada à região para a chancelaria e estes governos, notando, então, qual é o peso político, estratégico, geopolítico, sociocultural e econômico deste continente na formulação da política externa brasileira.

A temática aqui exposta permite avaliar como os dois governos viam, se relacionavam, se dirigiam e se referiam à América Latina. Assim, é possível compreender qual o lugar deste continente dentro da política externa brasileira, entre os anos 2003-2016, e quais mudanças ocorreram neste período. Este trabalho ajudará a melhor compreender as relações do Brasil com os países latino-americanos no começo do século XXI e a participação brasileira nos processos de integração da região. Poderemos, então, constatar se há rupturas e inovações na política externa para a região, fazendo, então, um bom mapeamento das relações Brasil-América Latina do período.

A pesquisa se justifica devido a sua atualidade e escassez de produções que versem sobre esse assunto, sendo mais fácil achar bibliografias sobre as relações do Brasil com a América do Sul, Mercosul, sub-regiões do continente latino-americano ou relações bilaterais com países da região. Ademais, com o fim do governo Dilma, em 2016, ainda estão em andamento produções mais completas que analisem todo o mandato da ex-presidenta e/ou que compare os anos Dilma com os anos Lula, em sua totalidade.

Outro elemento que torna o trabalho necessário repousa sobre algumas das variáveis a serem analisadas. Para além de avaliar as aspirações brasileiras na região, também contará com a apuração dos principais ideais da política externa do PT - das possíveis influências do Foro de São Paulo no latino-americanismo do partido - para os estreitamentos da ligação do Brasil com a América Latina e das propostas de integração da região. Também é necessária uma análise da crise política enfrentada por Dilma - que culminou no seu impedimento, em 2016 - e os reflexos disso na sua política externa. Por fim, ao se propor fazer um balanço de um modelo de gestão de política exterior e de projeto de Brasil e América Latina, vigente por 13 anos, o projeto se torna enriquecedor para os estudos referentes à integração da América Latina e política externa brasileira.

Deste modo, os objetivos dessa dissertação são resumidamente quatro. O primeiro, refletir sobre a relevância e o papel da América Latina na política externa brasileira nos períodos selecionados, de 2003 a 2016; O segundo, identificar e comparar os impactos existentes da política externa brasileira destes governos para a integração

regional, sob uma perspectiva crítica; O terceiro, avaliar o que muda na relação do Brasil com a América Latina, quando o PT chega ao poder, e quais são as ideias do partido sobre a política exterior do Brasil e a sua relação com o continente; O último, comparar a política externa para a região entre o governo de Lula e Dilma Rousseff, levando em consideração que ambos os presidentes são do mesmo partido e que este tem um pensamento de política externa própria. Entendendo, assim, até que ponto a política externa para a América Latina do governo Dilma se enquadra em uma continuação da política externa do governo Lula.

Para a fundamentação teórica, buscaram-se trabalhos diretamente ligados à política externa brasileira para a região no período selecionado, assim como referentes ao PT e às influências e ideias de partidos políticos na formulação da política exterior.

A dissertação utilizou o método hipotético-dedutivo, trabalhando com o teste da hipótese apresentada acima. Será feita uma análise das fontes primárias: documentos oficiais de chancelaria (notas oficiais), acordos internacionais, discursos de presidentes e ministros de Relações Exteriores. Também, contou com uma revisão bibliográfica em fontes secundárias: artigos, teses e livros sobre política externa brasileira, integração regional, partidos políticos e política externa brasileira e relações Brasil-América Latina, para a sua fundamentação teórica. Para melhor exemplificar alguns pontos, foram acrescentados dados quantitativos referentes às viagens dos presidentes aos países latino-americanos e fluxos comerciais.

A dissertação foi dividida em quatro partes. No primeiro capítulo, a primeira seção dará luz às questões referentes ao pertencimento e reconhecimento na América Latina por parte do Brasil. Isto abrirá espaço para investigarmos o papel da América Latina para o país e o papel que este se advoga na América Latina. Na segunda seção, se destacará o tema da liderança regional, do peso do país na região e das relações estabelecidas com os países vizinhos. Desta forma, será realizado um levantamento breve da política externa para a região. A importância de partidos políticos para a formação da política externa brasileira e as ideias do PT são apresentadas no segundo capítulo. Este capítulo nos introduzirá tanto a origem do Partido dos Trabalhadores quanto as suas ideias de PEB e política internacional. O capítulo três irá analisar as relações do Brasil com o continente latino-americano na Era Lula. Assim, será investigado o modelo de integração regional utilizado, as novas instituições de integração e as relações bilaterais. O capítulo final se focará nas relações do Brasil com o continente latino-americano, no primeiro e segundo governos Dilma (este que fora interrompido em 2016). Por fim, iremos analisar as diferenças e semelhanças entre os dois governos e se houve continuidade no governo Dilma das ideias de seu predecessor.

1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA: HISTÓRICO E PROCESSOS

Este capítulo se concentrará nas noções de América Latina - e, eventualmente, na América do Sul⁵ -, no pertencimento do Brasil a esta região e histórico das relações do Brasil com os países latino-americanos. Também é explorado o papel como o Brasil se coloca no continente, partindo da hipótese de que seria líder regional.

Para isto, foi feita uma revisão bibliográfica que trate dos temas acima expostos. No que se refere à política externa para a América Latina, há uma escassez de trabalhos que versem exclusivamente sobre o assunto, enquanto há um número mais expressivo de pesquisas que tratem da América do Sul. Neste caso, foram coletadas informações de obras sobre política externa para a América do Sul e foram consultados estudos sobre as relações internacionais do Brasil e textos sobre a política externa de cada período selecionado - recortando, apenas, as partes relevantes sobre a América Latina. Também, foram selecionados alguns pontos-chave da história latino-americana, para notarmos o comportamento do Brasil em relação a ela, assim como as iniciativas de integração.

Nesta análise, foi escolhido o período “pré-governos petistas” que, neste trabalho, vai de Rio Branco - em 1902 - até o fim do governo FHC - em 2002 -, abrangendo 100 anos de história. O período recortado é extenso, mas se faz necessário tanto pela falta de produções científicas - que falem exclusivamente da América Latina -, como pela importância do Rio Branco para a construção das relações exteriores do Brasil, que ainda hoje é notável e exerce influência no pensar diplomático. Com o Barão do Rio Branco sendo o patrono da diplomacia brasileira e os seus valores sendo compartilhados e repassados ainda hoje dentro do Itamaraty, pode ser um equívoco ignorá-lo. A relevância atual em debatê-lo encontra-se exposta na seguinte ponderação: “Para a diplomacia brasileira, celebrar Rio Branco é, portanto, de certa forma dialogar consigo mesma, indagar a própria memória, medir-se com a promessa do passado e expectativa do futuro (CORRÊA, 2012, p. 268-269).”

Em um primeiro momento, a discussão será focada nas noções de pertencimento e reconhecimento na América Latina, por parte do Brasil. A partir disso, o papel da América Latina para o Brasil e o papel que o Brasil se advoga na América Latina serão discutidos, bem como o histórico destas relações.

1.1 O lugar do Brasil na América Latina: identidade, pertencimento e reconhecimento

Para este trabalho, cabe refletir tanto sobre a ideia de América Latina como de América do Sul. Isso ocorre pois, ao tratar da política externa brasileira para a América

⁵ Dado que tratar de América do Sul é tratar também de América Latina, por ser um fragmento desta.

Latina, notamos um grande foco na região sul-americana, mais precisamente no Cone Sul. As iniciativas estritas à América do Sul serão tratadas aqui, já que este subcontinente, estando inserido, também, na esfera latino-americana, é relevante para esta pesquisa.

Convém, no entanto, situar certas diferenciações entre as duas regiões, pois isto nos auxiliará a entender o foco da política externa brasileira com estes países.

O conceito de América Latina surge no século XIX, havendo bastante divergência na literatura sobre as suas origens. Uns o atribuem a Chevalier, considerando o ímpeto francês em aumentar sua esfera de influência com o panlatinismo; outros, a Torres Caicedo - o qual teria primeiro utilizado a expressão. Nessa explanação, é importante destacar que naquele momento o Brasil não estava incluído em nenhuma das visões de América Latina. O idioma, as distintas formas de colonização entre a América portuguesa e a espanhola, cultura, instituições políticas, entre outros, afastava o Brasil do que fora conceituado como América Latina (BETHELL, 2009, p. 293). Um exemplo ilustrativo de como o Brasil era interpretado como distinto da região é o fato de não ter sido convidado por Bolívar para o Congresso do Panamá, em 1824, junto com os EUA e o Haiti. Na perspectiva de Bolívar, “. . . o Brasil permanecia parte do sistema europeu, o qual ele detestava e temia, devido à manutenção do sistema monárquico de governo. Pior ainda, o Brasil se considerava um Império e tinha ambições imperialistas em relação ao Rio da Prata (BETHELL, 2009, p. 295)”. Sendo assim, havia um sentimento de desconfiança em relação ao país.

O Brasil, em contrapartida, também não se identificava com seus vizinhos hispânicos e seus projetos de união, só vindo a melhor se relacionar com estes após a adoção da República no país. No contexto abordado, então, não participa de forma ativa da construção da ideia de América Latina e tampouco é incluído como Estado-parte pelos seus idealizadores.

A questão da identificação e interesses do Brasil no século XIX fica evidente em Bethell (2009, p. 295):

O Brasil, com sua costa Atlântica imensa, pertencia ao mundo atlântico, e suas principais ligações políticas e econômicas eram com a Grã-Bretanha, enquanto suas ligações culturais eram com a França e, em menor proporção, com Portugal. Por tanto, diferentemente da maioria das repúblicas hispano-americanas, o Brasil não se sentia ameaçado pelos Estados Unidos, e menos ainda pela França e pela Espanha. As relações entre o Brasil e seus vizinhos hispano-americanos, os quais, de acordo com os diplomatas brasileiros, faziam parte da “América Meridional” ou simplesmente “América do Sul”, eram muito limitadas neste período - com uma grande exceção: o Rio da Prata onde o Brasil, como fez Portugal no século XVIII e no início do século XIX, tinha interesse estratégico. O Brasil travou três guerras lá: a primeira contra as Províncias Unidas do rio da Prata, pelo controle da Banda Oriental (o que resultou na Independência do Uruguai), em 1825-8; a segunda contra o ditador argentino Juan Manuel de Rosas, fazendo aliança com a província argentina Entre Rios e com o Uruguai, em 1851-2; e a terceira contra o ditador paraguaio Francisco Solano López, fazendo aliança com a Argentina e o Uruguai, a Guerra do Paraguai (1864-70).

Até meados do século XX, o Brasil tinha pouco interesse em manter boas relações com os países da América Latina, dispondo de algum diálogo prioritariamente com os países do Cone Sul. Ainda assim, o país se via como grande, junto aos EUA no hemisfério ocidental, por vezes se colocando em uma posição de líder da região⁶.

Independente das origens, o interessante é que neste período era considerado América do Sul o que hoje conhecemos como América Latina, sendo todos os territórios a sul do Rio Grande. O que na contemporaneidade conhecemos como América do Sul e América Latina, só se consolidou após a Segunda Guerra Mundial⁷. Podemos ressaltar que a ideia de América Latina surge e é utilizada, para além de um conceito geográfico, com um intuito de unidade entre os povos que, apesar de suas diferenças, possuem suas similaridades.

Há debates entre intelectuais - e essas visões são presentes até hoje - em que uns, por um lado, acreditam que América Latina deveria se inspirar nos Estados Unidos, não apenas na forma de organização política e social, mas também em costumes, vislumbrando naquela sociedade uma maior evolução; enquanto outros - como José Martí -, realçavam a singularidade dos povos e culturas latino-americanos como algo positivo, defendendo a diferenciação da América Latina dos EUA ou do hemisfério ocidental. Nesse sentido, podemos avistar um esboço de uma tentativa de construção de um “eu” latino-americano. De toda maneira, a construção de uma América Latina se dá a partir da distinção desta em relação à América Anglo-Saxã.

A construção de uma identidade ocorre, entre outros motivos, da diferenciação do “eu” *versus* o “outro”, na qual o outro - no caso latino-americano - seria a parte Anglo-Saxã do continente americano. As identidades também são fluídas, estando em constante mutação e podem ser múltiplas (SOUZA, 2017). No caso da identidade latino-americana, por parte do Brasil ou de qualquer outro Estado, irá se reconstruir conforme os interesses do momento.

As identidades, em qualquer nível, são contingentes e históricas – produzidas por um sistema de relações sociais e não de condições naturais (biológicas, geográficas ou de qualquer outra natureza). Emergem de um conjunto de semelhanças, oposições e diferenças presentes na sociedade. As identidades (sejam elas pessoais, de grupos ou de nações) são construídas dentro desse espaço de relações e diferenças, sendo sua definição o resultado de um jogo entre as distintas identidades que configuram um determinado sistema social. Seus conteúdos e suas funções sociais têm um caráter essencialmente histórico, o que nos remete à tarefa de estudá-las desde uma perspectiva mais abrangente (SANTOS, 2014, p. 48).

Quando falamos na identidade de um Estado, ela também pode ser um projeto que serve aos interesses do país que a invoca. Se determinado país tem interesse em estabelecer uma melhor conexão com a América do Sul, por exemplo, ele pode se

⁶ Ocasionalmente, esse papel vinha em um projeto de compartilhamento de liderança, como com o Pacto ABC no início do século XX.

⁷ Sendo o conceito de América Latina consolidado após o estabelecimento da Cepal em 1948.

utilizar de argumentos identitários para tentar aproximar -se dos países da região. Dependendo da maneira em que é feito, esse discurso pode ser efetivo, principalmente se combinado com aspectos políticos, econômicos e/ou estratégicos que sejam interessantes para os países em questão.

No que se refere, especificamente, às vertentes da identidade brasileira diretamente relacionadas com a concepção de América no Sul, a retórica da diplomacia brasileira (ao longo do período republicano) concebeu o Brasil ora como país americano, ora como país latino-americano; mas apenas incidentalmente como país sul-americano, sem que essa condição tivesse o significado de uma identidade ou de um projeto comum restrito aos doze países que passaram a ser englobados pela expressão América do Sul, no discurso após a Segunda Guerra (SANTOS, 2014, p. 183). Ou seja, historicamente, é mais recorrente a latino-americanidade brasileira do que a sua face sul-americana.

A história da política externa brasileira é permeada por pan-americanismo, latino-americanismo e sul-americanismo, não sendo estes necessariamente excludentes, apenas diminuindo ou ampliando o raio de atuação e identificação dentro da América. A identidade internacional brasileira é regida por distintas variáveis em cada momento. Exemplos dessas variáveis são: um país pacífico, subdesenvolvido, pertencente ao Terceiro Mundo, cristão, ocidental, americano, latino-americano, sul-americano, entre outros (SANTOS, 2014, p. 180-181).

Ainda que a Constituição brasileira de 1988 tenha garantido a latino-americanidade ao Brasil - ao colocar como prioridade das relações internacionais do país a sua relação com o continente e a integração, a partir dos anos 1990 -, observamos um crescimento da prioridade concedida à América do Sul e diminuição da esfera latino-americana na política externa brasileira. Embora o termo "América Latina" fosse mais utilizado como apontado anteriormente, a América do Sul se destacou na retórica da PEB nas últimas décadas. Devido ao Brasil tradicionalmente ter maiores aproximações com seus vizinhos - com destaque ao Cone Sul e Chile -, a incorporação da ideia de uma região sul-americana se tornou interessante. Dessarte, na estratégia da política externa, a América do Sul será utilizada como plataforma do lançamento internacional do Brasil no século XXI, na qual o país tentará exercer uma liderança regional (SOUZA, 2017, p. 2). A América do Sul sempre foi o grande foco de atuação brasileira no exterior, ainda que a sua definição como uma região sólida fora tardia. A seguinte citação ilustra bem essa situação:

O conceito de América do Sul e não o conceito de América Latina, muito genérico, e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil, e até a metade do século XX seus interesses e atenções concentraram-se, sobretudo, na região do Prata, ou seja, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, que conformavam sua vizinhança e com os quais havia fronteiras vivas e comuns, fronteiras habitadas. O entendimento do Brasil era de que havia duas Américas, distintas não tanto por suas origens étnicas ou mesmo pela

diferença de idiomas, mas principalmente, pela geografia, com as implicações geopolíticas, e esse foi o parâmetro pelo qual se orientou a política exterior do Brasil, que, no curso do século XIX, absteve-se de qualquer envolvimento na América do Norte, Central e Caribe, enquanto resguardava a América do Sul como sua esfera de influência (MONIZ BANDEIRA, 2006, p. 269 *apud* NUNES, 2012, p. 41).

Dessa forma, há ideias ao longo da história brasileira que irão aproximar o Brasil como pertencente à América Latina e outras que irão enfraquecer. A ideia do Brasil como próximo à Europa⁸, ideias eugenistas e o americanismo⁹ irão afastá-lo da esfera latino-americana. As aspirações econômicas em negociar com países centrais também é um ponto que, no senso comum brasileiro, reduz a relevância dos países latino-americanos que, por possuírem economias menos robustas, são relegados ao segundo plano. Por outro lado, o compartilhamento de um continente - sendo o Brasil um país continental que faz fronteira com vários países latino-americanos - e a criação de uma identidade latino-americana são questões que aproximam o país da América Latina. O latino-americanismo, as ideias de relações Sul-Sul, o terceiro-mundismo e as instituições regionais também colaboram para esse processo. Assim como interesses políticos e econômicos.

No plano de fundo para essa visão do Brasil como um país latino-americano, entre os fatores de aproximação destacados acima, também é recorrente o discurso de que estes países possuem “visões de mundo compartilhadas”, história comum, sociedade, política, economia e cultura similar. No governo Lula, o chanceler Celso Amorim irá, por diversas vezes, destacar que há um destino comum do Brasil para com estes países. Marco Aurélio Garcia, Samuel Pinheiro Guimarães e o próprio presidente Lula terão posturas semelhantes, afirmando que não há saída solitária para nenhum país latino-americano, reafirmando a necessidade de unidade.

1.2 Liderança regional brasileira

Neste ponto, ganhará relevo o tema da liderança regional - do peso do país na região e das relações estabelecidas com os países vizinhos. Desta forma, será feito um breve balanço da política externa para a região. Esta seção terá início em 1902 e terminará em 2002 - com o governo antecessor a Lula -, analisando então 100 anos de relações do Brasil com a América Latina. A necessidade de avaliar um período tão extenso se dá por três razões: a) a grande influência das ações e ideias de Rio Branco (observadas ainda hoje), sendo o ex-chanceler o patrono da política externa brasileira; b) o resgate de ideias dos anos 1960, a PEI, nos governos de Lula e Dilma; c) a baixa produção científica que trate exclusivamente da PEB e a América Latina,

⁸ Presente ainda no início do século XX.

⁹ O americanismo irá sobrevalorizar os EUA.

sendo geralmente priorizadas a América do Sul, o Cone Sul e as relações bilaterais do Brasil com os outros países latino-americanos.

1.2.1 Barão do Rio Branco, Cone Sul e o Pacto ABC

O contexto do sistema internacional na gestão de José Maria da Silva Paranhos Júnior - o Barão do Rio Branco - era o da “era dos impérios”, da partilha da África, da Alemanha e os Estados Unidos rivalizando com a potência hegemônica: a Inglaterra. Ela era o principal foco da política externa brasileira, sendo também a principal exportadora de manufaturados para o Brasil e maior investidora no país. No período anterior ao Rio Branco (1889-1902), a pasta do Ministério das Relações Exteriores fora ocupada por 11 ministros, não havendo uma clara diretriz na ação internacional brasileira¹⁰. Rio Branco se utiliza da política externa imperial - à qual já estava, em certa medida, acostumado como diplomata e pela trajetória de seu pai¹¹ - e a atualiza com segmentos republicanos, adotando uma postura universalista e pan-americana (MUÑOZ, 2009). O seu profissionalismo permitiu que ele conduzisse toda a política externa de maneira autônoma, quase sem interferências dos presidentes (DORATIOTO, 2000, p. 131).

A transição entre Império e República ocasionou o surgimento de um “americanismo idealista”, no lugar de um “europeísmo monárquico”. Para além de uma ideologia política que se identificava com os EUA, na adoção da República no Brasil¹², em termos econômicos, o principal produto brasileiro era o café e seus principais compradores eram os estadunidenses. Brasil e EUA assinaram em 1891 o Convênio Aduaneiro¹³, de forma que, além do comércio do café, o Brasil importava trigo dos EUA - e não da vizinha Argentina, por exemplo (MUÑOZ, 2009)-, estabelecendo uma relação de dependência econômica e inspiração político-ideológica do Brasil com os EUA.

Quando Rio Branco chega ao Itamaraty, o Brasil se encontrava isolado na América do Sul. Contudo, via na sua grandeza territorial, na sua economia e na sua geopolítica, meios de transformar o continente sul-americano em um espaço de liderança brasileira. O desafio, no entanto, era restaurar a credibilidade do país depois das questões fronteiriças e conflitos internos. Para este propósito, acreditava-se que a aliança com os EUA também poderia auxiliar nisso (MUÑOZ, 2009).

Sua política externa se abstinha de opinar nos assuntos internos de outros

¹⁰ Ainda que o Visconde de Cabo Frio como Diretor Geral da Secretaria de Estado de 1864 a 1907, garantisse alguma estabilidade ministerial e a continuidade de alguns pontos da política externa do Império.

¹¹ Seu pai também fora diplomata e Ministro das Relações Exteriores no Império.

¹² A influência estadunidense é notável até no nome da República que passou a se chamar “República dos Estados Unidos do Brasil”.

¹³ Nele alguns produtos teriam as suas tarifas reduzidas.

países¹⁴ e tinha como principais eixos a política territorial, as relações assimétricas de poder com as grandes potências e relações de relativa simetria com a América do Sul (RICUPERO, 2000 *apud* MUÑOZ, 2009). Pretendia-se, assim, transformar o Brasil em intermediário entre os EUA e a América Latina. Tal posição aumentaria o prestígio internacional do país¹⁵, ponto que Rio Branco queria resgatar da política imperial. Para tal, se utilizaria da aliança com os EUA e da presença brasileira em foros multilaterais.

Em 1902, Alemanha, Itália e Grã-Bretanha realizam uma intervenção naval contra a Venezuela, para cobrar o pagamento de dívidas. Essa situação provoca reações adversas no Cone Sul: o chanceler argentino condena a invasão, através da Doutrina Drago¹⁶, enquanto o Brasil se posiciona semelhante aos EUA, não se opondo à intervenção. A posição brasileira vai ao encontro da ideia do Barão, pautada em uma América Latina “civilizada” e ordenada para afastar a influência europeia do continente¹⁷, uma vez que Paranhos temia que a desordem pudesse desencadear uma invasão extracontinental na região. Rio Branco, tendo servido o Brasil em Liverpool e observado o imperialismo inglês, temia uma possível agressão inglesa ao continente. Na sua visão, a única forma de prevenir tal ação seria a estabilização da região (MUÑOZ, 2009). Por este motivo, colocava o Brasil como possível líder do hemisfério Sul, enquanto os EUA seriam os do Norte. Esta governança sul-americana seria possível caso o país se aliasse com Chile e Argentina para garantir uma estabilidade regional. Ao se colocar como possível líder, tinha entre seus objetivos afastar a ideia de que os governos latino-americanos eram incompetentes e desorganizados, o que poderia justificar uma potencial invasão ao continente. Na estratégia de política externa pensada por Rio Branco, refletindo sobre a hegemonia europeia e a estadunidense, os EUA era o menor dos males¹⁸ e o alinhamento a este país poderia auxiliar no afastamento europeu da região. Assim:

O Brasil desejava, “sinceramente”, que seus vizinhos se enriquecessem e se tornassem fortes pela paz e pelo trabalho. Somente assim evitar-se-ia que, “em futuro mais ou menos próximo”, as grandes potências quisessem aplicar à América do Sul “o chamado ‘direito de [ex]propriação dos povos incompetentes’, proclamado ultimamente”. Para evitar semelhante perigo, “é preciso que se encerre o período dos pronunciamentos e guerras civis”. Assim sendo, “nas ocasiões de crise interna, devemos prestar sempre o nosso apoio moral aos governos legais dessa República” (DORATIOTO, 2000, p. 133).

¹⁴ Um exemplo disso foi o fato de não ter agido na guerra civil no Uruguai em 1904, ainda que fosse interessante para o Brasil garantir um resultado favorável aos seus interesses (DORATIOTO, 2000, p. 131).

¹⁵ Ideia, conectada assim, com a diplomacia de prestígios de D. Pedro II.

¹⁶ A Doutrina Drago é uma resposta ao descumprimento da Doutrina Monroe por parte dos EUA (Washington não via como descumprimento, permitindo a ação em caso de dívida). Desta forma, a Doutrina Drago postulava que nenhuma potência extra-continental poderia fazer uso da força para cobrar uma dívida.

¹⁷ O medo do Barão do Rio Branco e de boa parte dos países da região é que pudesse haver uma tentativa de recolonização de partes da América Latina pela Europa.

¹⁸ Já que não havia planos de invasão e dominação dos EUA a países do Cone Sul.

Em termos ideológicos, a política externa brasileira era dotada de um americanismo pragmático, ainda que tivesse uma “aliança não escrita¹⁹” com os EUA. Desta forma, o Brasil não se alinhava automaticamente às posições de Washington, permitindo um espaço de autonomia, mas enxergando na relação com este país uma possibilidade para ganhar espaço nas Américas e no mundo. No que se refere à governança, Rio Branco pensava que as principais Repúblicas deveriam responsabilizar-se pela estabilidade e paz nas Américas, sendo elas: Brasil, Argentina, Chile, EUA e México.

O foco da política externa durante a gestão de Paranhos foi a Bacia do Prata, para além das relações com os EUA e a Europa. O trato com os vizinhos mantinha certa cordialidade, na tentativa de superar um passado turbulento. Em relação ao Prata, o chanceler “possuía sólidos conhecimentos sobre os países platinos, em virtude de seus estudos e por ter presenciado a ação platina de seu pai, o Visconde do Rio Branco, expoente conservador do Brasil Império e que estivera no Prata em missões diplomáticas (DORATIOTO, 2000, p. 130)”. Além de ser uma região de países limítrofes, era carregada de história e intensas relações diplomáticas. Havia, ainda, uma antiga ideia de que o controle da Bacia do Prata levaria ao controle de toda a América do Sul - e isto cerceou a política externa antes da chegada do Barão do Rio Branco e mesmo depois. Na visão de Doratioto (2000, p. 133), o projeto de Rio Branco, em relação ao subcontinente

era o de tornar a América do Sul espaço geopolítico de liderança brasileira, em consenso com a Argentina, não impositiva e desprovida de objetivos expansionistas ou intervencionistas. Ademais, o Brasil aceitaria um equilíbrio de poder com a Argentina no Prata, como o demonstrava o fato de o Rio de Janeiro não se opôr à vitória da revolução liberal no Paraguai. Enquanto isso, o Uruguai manter-se-ia próximo do Brasil, o que, aliás, foi conseguido graças à hábil política de Rio Branco em conceder-lhe, em 1909, o condomínio da Lagoa Mirim.

No início do século XX ocorre o *boom* da borracha - que passou a impulsionar a economia brasileira junto ao café -, levando muitos brasileiros a ocuparem o Acre. Tal ocupação gerou desentendimentos entre Brasil e Bolívia sobre a soberania da região. Como Paranhos teve sucesso nas questões das fronteiras - como a de Palmas e Amapá -, ele é chamado para ser Ministro das Relações Exteriores pelo presidente Rodrigues Alves, em 1902, quando surge a questão do Acre²⁰. É com o Barão que as fronteiras brasileiras irão se consolidar.

Outra questão territorial, que aparece na América Latina nestes anos, é a questão do Panamá. O Panamá é separado da Colômbia em 1903, graças aos esforços

¹⁹ Ela iria se constituir como um paradigma da política externa brasileira posteriormente (CONDURU, 1998).

²⁰ O caso será solucionado através de negociações diplomáticas, onde o Brasil se compromete a pagar à Bolívia dois milhões de libras esterlinas, construir a ferrovia Madeira-Mamoré e reajustar a fronteira perto do rio Paraguai. A Bolívia também ganharia um território que era habitado por bolivianos.

dos EUA em dividir os dois territórios para a criação de um canal transoceânico. Tanto o Brasil quanto os dois outros grandes países da América do Sul - Argentina e Chile - criam esforços para um rápido reconhecimento do novo país.

O presidente estadunidense dá início ao Corolário Roosevelt, o qual irá operacionalizar intervenções nas Américas. A posição do Brasil é de aceitar o Corolário, não apenas devido às boas relações com os EUA, mas por Rio Branco acreditar que existiam algumas caóticas Repúblicas americanas necessitadas de intervenção. Pouco tempo depois, em 1905, o Brasil leva a sua Missão Diplomática ao status de embaixada em Washington, e os EUA abrem a sua primeira embaixada na América do Sul, no Rio de Janeiro, evidenciando a importância da relação entre os dois países.

No mesmo ano, Rio Branco, no III Congresso Latino-Americano, defende o Brasil das acusações de que teria “espírito agressivo” ou ambições expansionistas no hemisfério. Nesse sentido, ele resume bem a sua política externa em Assunção:

Não temos a pretensão de exercer influencia politica em nenhum dos Estados limitrotrophes. O que desejamos mui sincera e convencidamente é que todos elles vivam em paz, prosperem e enriqueçam. Um visinho turbulento é sempre um vizinho incommodo e perigoso (RIO BRANCO, 1905 *apud* DORATIOTO, 2000, p. 136).

Até então, as relações do Brasil com a América Central e Caribe eram inexistentes. No ano de 1906, uma legação em Cuba é criada e se responsabilizará, também, pelo relacionamento com Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Panamá; ficando Guatemala a cargo da representação no México. Estas relações serão estabelecidas pouco depois da III Conferência Internacional Americana (NUNES, 2012, p. 42).

No âmbito cooperacional, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai assinaram convênio policial (1905) - para trocar informações sobre anarquistas (GARCIA, 2005, p. 116). Apesar dessa pequena iniciativa de cooperação, a partir de 1908 se inicia certa rivalidade com a Argentina, motivada pela intenção brasileira de comprar três encouraçados²¹ - o que será duramente criticado pelo chanceler argentino, Zeballos, o qual defende o “princípio da equivalência naval” na América do Sul. Quando esse assume a chancelaria argentina, as relações com o Brasil se degradam²². Há uma tentativa argentina de se aproximar do Chile (como forma de isolar o Brasil) e, em sua visão, a política brasileira tinha projetos expansionistas. Enquanto isso, os jornais argentinos condenavam a relação Brasil-EUA, pois através dela o Brasil se tornaria um instrumento do imperialismo americano na América do Sul. Esta situação é acompanhada pela polêmica do telegrama n.º 9, em que é interceptada pela Argentina

²¹ O poder militar brasileiro encontrava-se decadente, principalmente com o fim da Revolta da Armada.

²² Para além dos problemas entre Brasil e Argentina, Rio Branco acreditava que o Paraguai tentava aguçar a rivalidade entre Brasil e Argentina com o propósito de tirar vantagens (DORATIOTO, 2000).

uma mensagem do Rio de Janeiro para a missão brasileira em Santiago e se alega que nela se explicitava o interesse do Brasil em agredir a Argentina. Para resolver este embaraço, Rio Branco apresenta o verdadeiro teor, sendo Zeballos desmoralizado (GARCIA, 2005; DORATIOTO, 2000).

Um ano depois, o Brasil vai propor o Pacto ABC. Nele, permitia-se uma liderança compartilhada no continente²³, com o propósito, também, de dar a estes países direito de atuação na região (sem a necessidade de dar explicações às grandes potências), dando autonomia aos países envolvidos para afastar possíveis intervenções estrangeiras na América do Sul e conflitos intracontinentais (AMORIM; FELDMAN, 2012). O projeto não avança mas, em 1909, ele é em certa medida retomado, com a iniciativa chilena de se estabelecer um acordo político entre os três países. Ainda que a ideia tenha sido bem recebida por Rio Branco, ela fora abandonada no mesmo ano. A reação dos demais países sul-americanos não foi de muita excitação, visto que havia o medo da região se dividir entre uma hegemonia do Norte e Sul.

Cabe explicitar as ideias por trás do Pacto ABC. O “inimigo” da América do Sul, perante esta proposta, seriam os conflitos entre países sul-americanos e, eventualmente, a Europa, em caso de invasão. Não havia nada no Pacto que versasse ou temesse a hegemonia estadunidense no continente. O acordo entre esses três países poderia ser visto como uma forma análoga, porém diferenciada, do Corolário Roosevelt. Enquanto o primeiro seria uma união de países para a manutenção da paz e da ordem, com o princípio da não intervenção, da arbitragem e das negociações diplomáticas; o segundo é unilateral e intervencionista.

Em 1910, a relação com a Argentina melhora com a visita do presidente recém-eleito Roque Saenz Peña ao Brasil, na qual é pronunciada a célebre frase “tudo nos une, nada nos separa” (GARCIA, 2005, p. 121). O presidente argentino tinha convicções similares as de Rio Branco e, segundo sua visão, a paz somente poderia ser garantida na América do Sul através de um entendimento entre Brasil e Argentina, construindo uma hegemonia dual no continente. Nesse sentido, em 1911, o presidente argentino irá enviar um diplomata ao Brasil, com o propósito de convencer Rio Branco a desistir da compra do terceiro encouraçado, encerrando a corrida armamentista no Cone Sul. Rio Branco propõe um plano para a garantia da paz na América do Sul entre os países ABC, mas a Argentina recusa, com receio de gerar desconfiança nos vizinhos (DORATIOTO, 2000). Os dois países irão manter a neutralidade sobre a guerra civil no Paraguai (1911-1912) - sinal de bom entendimento entre ambos- pois, se fosse em ocasiões passadas, tomariam partido do lado que lhes fosse mais favorável.

Como demonstração da boa vontade brasileira direcionada aos países da América do Sul, em 1909 o Brasil intermedeia a cobrança estadunidense da dívida do

²³ Sem prever a equivalência naval.

Chile no caso Alsop²⁴, para evitar o rompimento de relações entre os dois; estabelece com o Peru o Tratado de Limites e Navegações e concede o condomínio da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão ao Uruguai - o que é bem recebido pelos uruguaios, já que a reivindicação era apenas sobre direito de navegação.

A intervenção americana na Nicarágua não desperta reações brasileiras, devido à importância atribuída pelos EUA à questão. No entanto, para além da aliança com os EUA, o Brasil acabava de estabelecer relações com este subcontinente, e sua política externa concedia prioridade à América do Sul, se posicionando e atuando menos em relação à América Central. Ainda na perspectiva de proximidade com os EUA em relação ao continente, na IV Conferência Internacional Americana, em Buenos Aires, o Brasil recomenda moção de reconhecimento e aplauso à Doutrina Monroe - a qual não é aprovada devido à objeção de alguns países latino-americanos.

Em suma, a estratégia do Barão do Rio Branco era tanto de aproximação com os países latino-americanos (sobretudo sul-americanos) quanto com os EUA²⁵ - assim, à política externa brasileira, cabe o papel de fazer uma ponte entre as duas regiões. Na relação com a América Latina, era nítida a maior atenção à Bacia do Prata e Chile. Rio Branco acreditava que, em meados da década de 1900, o Brasil só tinha capacidade de exercer influência efetiva no Paraguai, Uruguai e Bolívia com o apoio da Argentina e do Chile, já que se encontrava distante dos outros vizinhos, devido à falta de comunicação (BUENO, 2012).

A partir dessa premissa, Rio Branco esforçou-se por ser o intérprete, junto aos países latino-americanos, da política norte-americana e, ao mesmo tempo, apresentar o Brasil como vinculado à América Latina, conforme demonstrou a intermediação do Itamaraty no “caso Alsop” (1907), para evitar o rompimento de relações entre os Estados Unidos e o Chile (DORATIOTO, 2000, p. 136)

O Barão do Rio Branco implementou uma “visão sistêmica e realista, cujo sentido, longe do afã da glória, é colocar a diplomacia a serviço da realização do enorme potencial de desenvolvimento nacional e regional” (AMORIM; FELDMAN, 2012, p. 216), pondo em prática, de forma original, o princípio da não intervenção. Com uma

²⁴ “A Questão Alsop, como o caso ficou conhecido, provocou um abalo significativo nas relações diplomáticas entre Estados Unidos e Chile, mas foi rapidamente superada graças, em parte, às gestões do embaixador brasileiro junto à Chancelaria norte-americana. A empresa Alsop, composta por capitais norte-americanos, havia obtido a permissão das autoridades bolivianas para explorar minérios em território anexado ao Chile, após a Guerra do Pacífico. Como este país se recusou a reconhecer os direitos concedidos pelo governo boliviano, a Alsop requereu a intervenção de Washington, que representou a Santiago com um ultimatum: ou aceitava a arbitragem proposta pelos americanos ou teria de desembolsar significativa quantia em dinheiro, sob pena de ter rompidas as relações com os EUA. A partir daí, e orientado por Rio Branco, Nabuco procedeu habilmente para serenar os ânimos, colocando-se à disposição para ajudar numa eventual solução, que foi concluída com a escolha do rei da Inglaterra, Eduardo VII, como árbitro (AZEVEDO; FERNANDES, 2011, p. 20)“.

²⁵ Para Cervo e Bueno (2012, p. 191), um dos principais focos da política do Barão era “a busca de uma supremacia compartilhada [com os EUA] na área sul-americana, a restauração do prestígio internacional do país, a intangibilidade de sua soberania, a defesa da agroexportação e, sobretudo, a solução de problemas lindeiros”.

condução diplomática personalista, Rio Branco teve sucesso na definição das fronteiras do país, ao relançar o Brasil no cenário internacional e estabelecer melhores conexões no continente. O prestígio do país - que decaíra em função do fim do Império e do início um tanto conturbado da República - fora restaurado, conseguindo atrair a “simpatia dos povos fracos e o respeito dos fortes” (AMORIM; FELDMAN, 2012, p. 29). Sua forma de ver a inserção regional de maneira conjunta e harmonizada se configurava em um jogo de soma positiva - assim, tinha anseios de que os países vizinhos pudessem se manter ordenados e crescer. Todavia, o plano de estabelecer uma liderança brasileira na região²⁶ não foi eficiente e o Pacto ABC - sua grande proposta para a América do Sul - não obteve sucesso (DORATIOTO, 2000).

1.2.2 Fim da República Velha

Há uma continuidade na aliança com os EUA, tanto que o chanceler Lauro Müller envia um telegrama para o Embaixador em Washington, de modo a conhecer a posição estadunidense em relação a um levante que ocorria no Paraguai - ao qual o embaixador, por sua vez, lhe responde sinalizando que o Brasil não deveria subordinar a sua política externa para o continente sul-americano às vontades e visões dos Estados Unidos (GARCIA, 2005, p. 122). A atitude do Ministro indica certa falta de autonomia do Brasil para lidar com seus países vizinhos naquele momento, o que diferia do período com Rio Branco, no qual, tendo o Cone Sul como área de atuação principal, não dependia de opiniões norte-americanas.

Em 1914, EUA e México rompem relações diplomáticas, por ocasião de uma intervenção armada em Veracruz. Por este motivo, a missão diplomática brasileira no México passa a representar os interesses dos Estados Unidos no país. Posteriormente, Argentina, Brasil e Chile se oferecem como mediadores, e é chamada a Conferência de Niagara Falls (GARCIA, 2005, p. 124). Cerca de um ano depois, é assinado o Pacto ABC²⁷, mas menos ambicioso do que o idealizado por Rio Branco. Nele, fortalecia-se a amizade e afastavam-se possíveis conflitos (CONDURU, 1998). A sua efetivação encontra entraves no Congresso brasileiro, pois se acreditava que a solidariedade deveria ser praticada com todo o continente e não dividida em sub-regiões, podendo ser mal recebida esta iniciativa por alguns países (sobretudo os EUA). Notamos que esse período era de um americanismo menos pragmático que o anterior, abandonando de certa forma a ideia da América do Sul como um grande espaço para a atuação brasileira.

²⁶ Segundo Doratioto (2000), a fraqueza militar brasileira naquele momento permitia uma hegemonia na esfera sul-americana somente se acompanhada de Buenos Aires.

²⁷ Se tratava, então, de um Tratado de Cordial Inteligência, Política e Arbitragem, perdendo a nuance de uma aliança securitária. Serviu no entanto, como base para a atuação de política externa desses países.

Com a Primeira Guerra Mundial, o Brasil envia aviadores, médicos e soldados para o Hospital do Brasil, que se encarregaria de cuidar dos feridos - se tornando, então, o único país da América do Sul a participar do conflito. A sua cooperação no esforço de guerra permitirá a participação na Conferência de Versalhes e na Liga das Nações. Com a ausência dos EUA na Liga, o Brasil se colocava como o representante da América e pleiteava lugar permanente no Conselho da mesma. Os países latino-americanos, por sua vez, não se sentiam representados pelo Brasil e tampouco apoiavam sua candidatura. Com as suas demandas não sendo atendidas e a Liga tendo grande ênfase em questões europeias, o Brasil se retira da organização, em 1926.

Nesta ocasião, Brasil e Uruguai assinam Convênio para “fixar regras de conduta dos governos em casos de perturbações da ordem interna” (GARCIA, 2005, p. 136), e a Coluna Prestes já percorria os países vizinhos, em busca de armamento e víveres. Esse fato levou o governo Bernardes a empreender “significativo esforço junto às nações vizinhas, para neutralizar o empreendimento logístico da Coluna e amenizar as más repercussões advindas do combate contra ela (XAVIER, 2011, p. 34)“.

Apesar das oscilações entre os governos, o resultado dessa política externa alinhada aos EUA é apresentado em 1927, no relatório preparado por Ronald de Carvalho, no Itamaraty- o qual indicava isolamento na América do Sul, propondo como solução uma tentativa de reaproximação com os países sul-americanos (GARCIA, 2005). Desta forma, é possível inferir que se o Brasil estava afastado dos sul-americanos, ainda maior deveria ser o abismo entre o Brasil e a América Latina.

Todavia, o Brasil manterá seu posicionamento de não-intervenção nos assuntos de outros Estados em 1928, quando se conserva neutro em relação ao conflito entre Bolívia e Paraguai pela região do Chaco. Até mesmo com a deflagração da Guerra do Chaco, em 1932, o país preserva a sua neutralidade.

1.2.3 Era Vargas, Eurico Gaspar Dutra e segundo governo Vargas

O período da Era Vargas é destacado na política externa como o da diplomacia pendular e de barganha, sendo, então, o grande destaque as relações Brasil-Alemanha e Brasil-EUA. Inicialmente, podemos notar que havia maiores relações com a América Latina do que o período anterior, caracterizado pelo isolamento do país. No entanto, conforme a escalada do conflito na Europa se intensificou no fim dos anos 1930, e mesmo no pós-Guerra, o Brasil se distanciou do continente. A II Guerra Mundial permitiu um aumento nas relações com os EUA, o que facilitou o negligenciamento da região latino-americana pelo governo brasileiro. Esta distância fica bem clara no governo Dutra, suavizada no segundo governo Vargas, ainda que também presente.

Nestes anos, o Brasil assina, junto com a Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai, o Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação, em 1933, com o intuito de afastar os conflitos e colocar a diplomacia em primeiro lugar entre os signatários. No

mesmo mês, o chanceler brasileiro preside uma Conferência de Paz, que tratava da questão de Letícia entre Peru e Colômbia. Ainda nesse sentido, em 1935, Vargas visita Argentina e Uruguai, aproveitando a sua ida à Conferência de Paz do Chaco - em Buenos Aires - para auxiliar na mediação entre Bolívia e Paraguai, o que resulta na assinatura do Protocolo de Paz (GARCIA, 2005). Em 1942, o Brasil estará envolvido em negociações de paz de mais um conflito, desta vez entre Peru e Equador. Se destaca, assim, a imagem do Brasil como um país conciliador na América do Sul.

Ademais, faz acordo com a Bolívia, em 1938, para a construção de uma ligação rodoviária entre os dois países e para a exploração do petróleo boliviano. Com a iminência de um conflito mundial, o Rio de Janeiro visava garantir o suprimento de petróleo para o país em áreas distantes do grande conflito.

Em 1943, é submetido ao Departamento de Estado estadunidense um anteprojeto de um “pacto de segurança continental”. Em novembro, Roosevelt se encontra com Vargas, no Rio de Janeiro - sendo o primeiro presidente estadunidense a visitar o Brasil. Os principais assuntos eram a segurança continental e a posição do Brasil no conflito mundial (GARCIA, 2005, p. 147-148).

Com a II Guerra Mundial, a estratégia geral da política externa brasileira é a de “equidistância pragmática”, na qual o Brasil se posicionava de forma neutra entre a potência estadunidense e a alemã, para garantir tanto autonomia quanto desenvolvimento para o país. É com essa política que se viabilizou a construção da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda com apoio estadunidense, por exemplo. Ao possibilitar a construção da siderúrgica, o Brasil passa a afinar suas relações com os EUA e rompe com o Eixo. Neste contexto, é importante ressaltar a criação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), para a estratégia de inserção nacional. Segundo Garcia (2005, p. 158);

O envio de forças de combate nacionais, por insistência do governo brasileiro junto aos aliados, ligava-se à ideia de identificar o Brasil como “potência associada” no pós-guerra, com uma posição de preeminência na América Latina e importância reconhecida no mundo, na qualidade de “aliado especial” dos EUA.

Assim, se constata que o Brasil se via como grande na América Latina e com amplo potencial para ser reconhecido como uma potência regional em possível ascensão. Neste cenário, torna-se necessário destacar certa frieza nas relações com a Argentina, ainda que a rivalidade militar tenha apresentado melhora, a partir da segunda metade dos anos 1930, e as relações comerciais sejam boas.

Na década de 1940, surgiria um outro foco de tensão entre Brasil e Argentina, cujo ponto-chave eram as inequívocas pretensões imperialistas dos vizinhos argentinos. Precisamente em 1943, um certo Grupo de Oficiais Unidos (GOU), sob a liderança de Juan Domingo Perón, lançou um manifesto no qual especificava que seu objetivo era a formação de um bloco de regimes semelhantes ao dos países hispanoamericanos vizinhos, a fim de isolar o

Brasil e de combater a influência norte-americana na região. Uma das passagens de tal documento explicitava que “uma vez que o Brasil caia, o continente sul-americano será nosso”, alusão inconfundível ao entrave que o Brasil representava aos planos hegemônicos argentinos (RECKZIEGEL, 2006, p. 96).

Entre o fim do governo Vargas e o governo Dutra, observamos uma série de novos Tratados e instituições com participação brasileira, tais quais: Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz (1945), Carta Econômica das Américas (1945); assinatura do Tiar (1947); Convênio Constitutivo da Opas (1947); Carta de criação da OEA (1948), Tratado Americano de Soluções Pacíficas (1948) e criação da Cepal (1948).

O governo Dutra, que se estabelece ao fim da II Guerra Mundial, tem uma política externa que se pode caracterizar como americanismo ideológico. O pós-Guerra dá lugar ao início da Guerra Fria, com combates ideológicos entre EUA e União Soviética. Nesse cenário, Dutra abandona a política externa pendular - ou de barganha - de Vargas, abrindo espaço para um maior alinhamento com os EUA. Ademais, será Dutra o primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar os EUA. Os governos anteriores haviam visitado Argentina, Uruguai e Paraguai, mas nunca ido até o norte do continente americano.

Em 1951, Getúlio Vargas retorna à Presidência da República, desta vez por via eleitoral. Neste ano, o Rio de Janeiro é sede do I Congresso da União Latina, que se voltava para questões de cooperação cultural entre os Estados cujas línguas eram de origem latina. Nesta fase, várias Legações brasileiras são transformadas em Embaixadas pela América Central.

A relação com os EUA irá prejudicar as relações com o resto da América Latina, como esclarecido em:

No âmbito latino-americano, o quadro de instabilidade política e a forte presença dos Estados Unidos no continente foram fatores que, direta ou indiretamente, condicionaram as relações do Brasil com seus vizinhos. A estratégia norte-americana de privilegiar relações bilaterais, tinha um duplo efeito: reduzir o perfil de sua política hemisférica e as possibilidades de aproximação entre os países da região. A opção do governo de Vargas de manter uma política alinhada a Washington, transformou-se, portanto, na principal variável a demarcar os limites e fronteiras da parca e fragmentada política externa brasileira para a América Latina (HIRST, 1990, pp. 22-23).

Entre os fatos importantes ocorridos nestes anos na América Latina, destacam-se a revolução boliviana e a intervenção estadunidense na Guatemala, em 1954. Nas duas ocasiões, a política externa brasileira não interveio, limitando-se a apoiar as posições de Washington. Dessa maneira, se posicionava em relação às questões econômicas de forma a acusar a assimetria nas relações comerciais com os EUA, ao mesmo tempo em que se mantinha sem voz em questões políticas, se alinhando aos estadunidenses. No geral, o Brasil pouco se interessava naquele momento pela

América Latina, uma vez que, excetuando a sua atuação na Cepal, estava de costas para o continente - e a elite pouco se via como parte da América Latina, preferindo estabelecer laços com o mundo desenvolvido (HIRST, 1990, pp. 24-25).

A nova proposta de Pacto ABC da Argentina não tem sucesso no Brasil. Vargas se encontrava muito pressionado pela oposição interna, a qual acusava o governo de se identificar com o peronismo. Cabe lembrar as difíceis relações Brasil-Argentina na década anterior como pano de fundo. Friedrich e Guimarães (2015, p. 119-120) fazem um bom balanço deste contexto:

Foi na conjuntura dos anos iniciais do Peronismo que ocorreu a terceira tentativa de aproximação com o Brasil, ressaltada anteriormente. Era do seu interesse a integração regional e foi nesse sentido que Perón tentou uma reedição do ABC. O Brasil, porém, por resistência de setores internos e pela visão de que o protagonismo argentino se traduzia em uma atitude de “proselitismo regional”, recusou a proposta de criação do bloco (CANDEAS, 2005, p. 18). Doratioto (2014, p. 128) assevera que, no momento em que o ABC foi proposto, a situação interna brasileira era delicada. Vargas havia nomeado João Neves da Fontoura para chefiar o Itamaraty, como forma de agradar setores mais conservadores. Nos anos em que Fontoura chefiou a pasta, ele atuou no sentido de conter o ímpeto integracionista peronista. Acreditava, o chanceler, que era maléfica a exposição do setor industrial brasileiro à concorrência do parque industrial argentino.

Apesar das divergências políticas internas, o Brasil temia o protagonismo argentino na região. Desde o período de Rio Branco, o Brasil via a América do Sul, e, sobretudo, a Bacia do Prata, como sua área de influência. Nesse sentido, aderir ao ABC, que naquele momento era uma iniciativa argentina, significaria, antes de tudo, permitir o aumento da influência da Argentina na região e a redução da brasileira. Por conta deste e de outros fatores é que o Chanceler Raul Fernandes afirmou, categoricamente, que “o Brasil não está interessado na formação de um ‘bloco latino’ patrocinado pelo Presidente Perón, em reminiscência do antigo ‘bloco do ABC’” (HIRST, 1985, p. 12 apud CANDEAS, 2010, p. 183).

As relações com a Argentina eram distantes em fins dos anos 40, devido sobretudo à competitividade entre os dois países. Essa situação irá apresentar uma brecha na campanha eleitoral de 1950, com Vargas e Perón demonstrando interesse em aproximar as duas nações. O governo Perón ambicionava, também, uma maior aproximação entre os países latino-americanos. No entanto, Vargas se posicionará como amigo dos EUA, enquanto a Argentina manterá distância. Além disso, o distanciamento com a Argentina também se dará devido à posição do chanceler João Neves da Fontoura - o qual era contra uma proximidade com Perón. A Argentina acreditava que Vargas era pessoalmente a favor de Buenos Aires e de um maior acercamento com a América Latina, contudo, devido às pressões internas, este não podia se comprometer com a região, atendendo o desejo dos opositores de alinhar-se aos EUA. E foi por este mesmo motivo que Perón acreditava que o Brasil havia rejeitado o seu projeto de criar um novo Pacto ABC.

Em 1953, a Argentina e o Chile assinam uma união econômica que permitia que outros países se integrassem. O Brasil não viu com bons olhos a iniciativa, mas,

ao mesmo tempo, serviu como estímulo para buscar uma melhora em sua associação com a América Latina. Desta forma, o Brasil expande a ferrovia na fronteira com o Paraguai e Bolívia, passando a dialogar com mais intensidade com Chile, Colômbia e Venezuela.

O momento mais agudo de tensões internas criadas em torno das relações Brasil-Argentina, se deu a partir do discurso de Perón na Escola Superior de Guerra argentina preferido em caráter secreto em novembro de 1953. Entre as afirmações de Perón estava a de que o Itamaraty representava o principal obstáculo a uma política de aliança com Vargas, em função do “sonho de hegemonia” almejado pelos funcionários deste ministério. Citando nominalmente a atuação de João Neves, o presidente argentino tentava demonstrar que as dificuldades que existiam para a participação do governo brasileiro no pacto ABC se explicavam mais pela situação política interna no Brasil do que pela vontade pessoal de Vargas (HIRST, 1990, pp. 37-38).

Apesar dos problemas com a Argentina, era mantida uma cordialidade diplomática para com o país.

Entre as características da política externa deste período, destaca-se o seu principal pilar: o nacional-desenvolvimentismo. Nesse seguimento, é importante ressaltar a participação do Brasil na Cepal - que se tornara o principal foro para a articulação de estratégias econômicas para o desenvolvimento da América Latina. Assim, a OEA e a Cepal eram os organismos nos quais o Brasil agia de forma multilateral em relação à América Latina (HIRST, 1990).

Com o suicídio de Vargas, Café Filho faz uma rápida passagem na presidência, defendendo, na Conferência dos Ministros das Finanças dos Países Americanos, uma maior cooperação econômica e a criação de um banco interamericano (GARCIA, 2005, p. 174).

Sendo assim, se no início deste período temos uma posição de Brasil conciliador e uma série de acordos com os países latino-americanos, notamos que, de forma geral, fora um período instável devido às questões externas (II Guerra Mundial) e internas (pressões da oposição). A Vargas não lhe foi permitido em seu segundo governo que obtivesse espaço para aplicar uma política latino-americana ou sul-americana, visto que seus opositores o pressionavam para que se estabelecessem as melhores relações possíveis com os EUA e Europa. Logo, houve alinhamento aos EUA e certa negligência à América Latina no governo Dutra e no segundo governo Vargas.

1.2.4 JK e o Pan-Americanismo

Novos tratados com a Bolívia para exploração do petróleo, construção de ferrovia e intercâmbio econômico são assinados em 1958. Nesta época, é lançada a Operação Pan-Americana (OPA), por iniciativa brasileira em carta ao presidente Eisenhower. A OPA é tratada como a iniciativa mais importante dos anos do governo de Juscelino Kubitschek, sendo formulada praticamente de forma integral pela

Presidência da República, sem passar pelo Itamaraty. A leitura recorrentemente feita sobre ela é que consistiria em um precedente da PEI e teria sido capaz de criar um projeto para o desenvolvimento (SILVA, 1992, p. 209).

A OPA foi, também, um mecanismo para o Brasil se posicionar de forma mais autônoma no cenário internacional, oriundo de uma “ampliação da agenda econômica externa brasileira”, com o objetivo de enfrentar o subdesenvolvimento latino-americano – o que, por sua vez, deixava o continente suscetível à influência soviética, já que, nos anos 1950, a URSS começara a dar assistência aos países subdesenvolvidos. Assim sendo, a OPA consistia tanto em um plano para o desenvolvimento quanto para a segurança hemisférica (SILVA, 1992).

Desse modo, JK propõe a criação de um comitê com representações das 21 Repúblicas americanas, para se discutir a OPA. Sua intenção era que se constituísse em um organismo autônomo para os latino-americanos, diferenciando-se da OEA, nas quais as posições e vontades de Washington se impunham. Na reunião de chanceleres do “Comitê dos 21”, em 1958, os EUA conseguem atrelar este comitê ao Conselho da OEA e Kubitschek discursa sobre a OPA para os representantes diplomáticos lá presentes. O Brasil lança, então, um projeto multilateral, no qual se canalizam suas necessidades e a dos outros países latino-americanos, sendo protagonista na busca de desenvolvimento para o hemisfério e angariando apoio dos vizinhos. No entanto, os EUA rejeitam o desenvolvimentismo que o Brasil buscava²⁸, apenas atendendo a criação de uma instituição financeira regional lançada pouco antes - o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²⁹. Para além da oposição dos EUA, a falta de unidade latino-americana também se configurava como barreira para a OPA (SILVA, 1992).

A Operação Pan-Americana passará a ter certa simpatia dos EUA após a Revolução Cubana, pois a tese brasileira sobre o subdesenvolvimento e a vulnerabilidade que resulta para a penetração de ideias soviéticas será confirmada. No referente a Cuba, o Chanceler Horácio Lafer se recusa a visitar Havana por ocasião da Conferência de países subdesenvolvidos, para não causar mal-estar nas relações com os EUA (SILVA, 1992).

A OPA resulta em iniciativas multilaterais nas questões econômicas e sociais, como evidenciado em 1961, no qual

(...)o Comitê dos 21 da OEA adota a Ata de Bogotá, propondo medidas para a melhoria social e o desenvolvimento econômico da região (12 SET). A ata reconhece a “mútua dependência entre os problemas econômicos e sociais” (GARCIA, 2005, p. 183).

²⁸ Havia desde o fim da II Guerra Mundial discordâncias entre EUA e América Latina a respeito de cooperação econômica. Tais discordâncias eram manifestadas, sobretudo, nas Conferências Interamericanas (SILVA, 1992).

²⁹ É criado dentro da OEA, mas é uma instituição independente. Se constituirá como o principal veículo de desenvolvimento para a América Latina e Caribe.

Fazendo um recorte especificamente latino-americano, percebemos que as relações com a região não são desatentadas. É estabelecido o Convênio Latino-Americano do Café, em 1959, que irá guiar as relações Brasil-América Central com a defesa do preço do café. Brasil e Argentina fazem acordo sobre comércio e consultas prévias em assuntos de interesse mútuo, e Fidel Castro visita o Brasil (GARCIA, 2005).

A Alalc é criada em 1960 tendo apoio brasileiro. Com o foco de atuação no multilateralismo e na reciprocidade, presumia-se que seria capaz de auxiliar no aumento de produtividade na América Latina e numa ação conjunta destes países, para a defesa dos produtos primários e seus respectivos preços no mercado internacional - dando mais força às suas demandas e buscando melhor inserção dos seus produtos nos países desenvolvidos, o que melhoraria as suas balanças comerciais. Não obstante, algumas metas da Associação eram demasiadamente ambiciosas para aquele momento, se considerarmos as economias dos países latino-americanos. O horizonte de uma liberalização continental, descartando acordos sub-regionais e, em certa medida, as assimetrias entre os países - com pouca possibilidade de implementação de um efetivo tratamento diferenciado - se constituía em uma barreira para o perfeito funcionamento da Alalc. Ademais, no geral, as economias latino-americanas eram muito similares, desfavorecendo a complementaridade das economias (LEITE, 2011).

Na análise da diplomacia brasileira daquele momento, constata-se que era impossível ser autônomo e alinhado a algum país, ao mesmo tempo – chegando por vezes a ter conflitos nas relações com os EUA. Por outro lado, havia um esforço para tentar se aproximar politicamente da América Latina, atuar na esfera multilateral e atrelar a política externa a um desenvolvimento econômico³⁰. A iniciativa brasileira da OPA era clara em seu objetivo de falar por toda a América Latina - que passava por problemas similares -, elevando o papel do Brasil. A Operação teve muita relevância para um continente moldado em relações de dependência aos EUA e que não teve seu Plano Marshall.

1.2.5 A Política Externa Independente e a América Latina

Antes de se tornar presidente, Jânio Quadros visita Cuba³¹, por convite do Movimento 26 de Julho, para conhecer a revolução³². Sua visita a Havana mostra que Quadros possuía certa tolerância ideológica e pragmatismo na esfera internacional, o que ficará evidenciado na sua política externa - já que se mostrava pessoalmente

³⁰ A política externa a serviço do desenvolvimento econômico remonta à década de 1930, com uma clara tentativa de melhorar a indústria no país com a estratégia da equidistância pragmática de Vargas (SILVA, 1992, p. 218).

³¹ Segundo matéria online, “Ao desembarcar na capital cubana, Jânio afirmou a Fidel que levava a Cuba a compreensão e a cordialidade do povo brasileiro” (SACONI, 2010).

³² Cuba se esforçava para adquirir apoio da América Latina na sua política de autodeterminação (LEITE, 2011, p. 93).

contrário à ideologia comunista, alegando ser uma ideologia estranha à América Latina. No entendimento de Jânio, Cuba deveria ser acolhida, pois seu isolamento levaria a uma maior presença externa no continente.

Inscrita num quadro de redefinições internas e externas, a PEI sistematizava conjunto de princípios que se manteve contínuo ao longo do período de 1961-1964, não obstante diferenças de ênfase. Vizentini, Bueno e Altemani assinalam que esses princípios eram a universalização, a autonomia e a ação isenta de constrangimentos ideológicos; a busca da ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais; a persecução da paz, por meio da coexistência pacífica e do desarmamento geral e progressivo; a defesa da não intervenção, da autodeterminação dos povos e do primado do Direito; e o apoio ao desenvolvimento (LEITE, 2011, p. 82-83).

Com a implementação da Política Externa Independente, o Brasil se opõe a qualquer possível intervenção estrangeira em Cuba e se mostra apreensivo devido ao fracassado ataque na Baía dos Porcos em 1961, defendendo a autodeterminação da ilha. Pouco antes, em fevereiro de 1961, o Brasil foi convidado pelos EUA para integrar uma intervenção armada cujo objetivo era livrar Cuba do comunismo, a qual o presidente rejeitou (LEITE, 2011).

Os Estados Unidos propõem a iniciativa da Aliança para o Progresso - em resposta à OPA -, na que prestaria auxílio ao desenvolvimento latino-americano (com exceção de Cuba). A adoção desta medida é feita efetivamente em agosto, na Conferência de Ministros das Finanças do Hemisfério Ocidental, em Punta del Este (GARCIA, 2005).

O lançamento da Aliança para o Progresso significava um claro esforço norte-americano no sentido de corrigir os erros do passado e fornecer à América Latina um modelo de desenvolvimento econômico e social alternativo ao perigoso exemplo oferecido pela Revolução Cubana. Vários assessores de Kennedy que participaram diretamente da formulação da Aliança para o Progresso reconhece a importância e a influência da Operação Pan-Americana como proposta inovadora e como um alerta em relação aos “perigos” do subdesenvolvimentismo (SILVA, 1992, p. 230).

O Encontro de Uruguiana, em 1961, entre os presidentes do Brasil e da Argentina, auxilia na tentativa de melhorar as relações bilaterais, em que ambos se comprometeram a deter as desconfianças e caminhar rumo a uma cooperação. Fica conformado a retirada de tropas da fronteira e se estabelece um Convênio de Amizade e Consulta mútuas. Dentre os principais objetivos de Uruguiana há “o estabelecimento de uma sistemática de consulta política de alto nível; a coordenação das posições de ambos os países em foros internacionais; e a troca de informações sensíveis aos respectivos projetos nacionais de desenvolvimento” (SPEKTOR, 2002, p. 124). O marco deste encontro, no entanto, é o fato de Brasil e Argentina identificarem interesses em comum, adotando uma política externa comprometida com o continente e as especificidades da América do Sul. Ambos observam que o continente necessita de

ajuda para alavancar o seu desenvolvimento e que, na esfera do comércio internacional, os países desenvolvidos precisam não só estarem mais receptivos aos produtos latino-americanos como também garantir preços justos aos bens primários.

A aproximação Brasil-Argentina inscrevia-se num quadro maior de busca de integração com a América Latina. Conforme evidenciado nos encontros bilaterais e nos memorandos que exigiam a abertura de escritórios comerciais na região, a política continental do Brasil buscou reforçar o compromisso assumido no Tratado de Montevideu de criação de uma área de livre-comércio na América Latina para a criação de mercado comum, capaz de fomentar o desenvolvimento regional. O Governo brasileiro entendia que o pan-americanismo ultrapassara a fase jurídica e ingressara no estágio econômico, implicando que a integração continental deveria converter-se em instrumento de promoção da prosperidade para os países do hemisfério (LEITE, 2011, p. 91).

As relações com Chile, Peru e Paraguai são fortificadas com Quadros, e uma Declaração Conjunta é assinada com o Chile, abordando a não-intervenção, autodeterminação dos povos, valorização da democracia representativa, além de questões comerciais. O presidente peruano irá visitar o Brasil, onde mais uma Declaração Conjunta é colocada, mas com seus aspectos principais pautados em questões de infraestrutura. Com relação ao Paraguai, são tratados o comércio e a cooperação para o pacífico uso de energia atômica (LEITE, 2011).

Como um dos últimos feitos de Jânio Quadros antes de sua renúncia, o Brasil condecora Che Guevara com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul. Tal ação não se caracterizava necessariamente como uma tentativa de afrontar os EUA, mas sim demarcar a posição brasileira contra o isolamento da ilha no continente. Tal atitude irá ser duramente criticada por vários setores, incluindo pelo governador do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda, o qual denunciaria a política externa vigente como “destruidora da unidade do continente americano”, saindo da esfera ocidental para se aproximar a URSS (LEITE, 2011, p. 97).

O vice-presidente João Goulart é levado a assumir o cargo vago - o que consegue após superar resistências internas e convencionar a adoção do parlamentarismo no país. Em seu governo, as relações com a Bolívia, Chile, México e Uruguai são intensificadas. No caso uruguaio, o presidente Victor Haedo visita o Brasil, concordando ser necessário que os países americanos agissem de forma coordenada nos fóruns multilaterais. No que tange às relações bilaterais, se conforma um mecanismo de consultas sobre assuntos americanos e mundiais, aproveitamento hidrelétrico de Salto Grande, melhora da Bacia da Lagoa Mirim, convencionando-se, também, a construção da ponte Quarai-Artigas. Com a Bolívia, o foco da aproximação se deu através da temática da infraestrutura, além de cooperação técnica e cultural. No México, os dois países destacam as suas visões similares quanto à política externa, e Goulart visita o Chile, sendo o primeiro chefe de Estado do Brasil a visitar Santiago. Com relação à Argentina, ela se configura como uma grande

parceria estratégica desde pouco antes do encontro de Uruguiana. O governo argentino se posicionava a favor tanto da Alalc quanto da OPA. No entanto, com o golpe na Argentina em 1962, essas relações irão se tornar menos intensas, já que a política externa argentina se voltará com mais vigor para os EUA (LEITE, 2011).

Em praticamente todos os comunicados conjuntos do Governo Goulart, foram reiterados: (i) o respeito aos princípios de não intervenção, autodeterminação dos povos e democracia representativa; (ii) o apoio à intensificação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), como futuro do americanismo, e (iii) a defesa do desarmamento progressivo e completo devidamente comprovado, via acordo destinado a proscrever os testes nucleares, para a preservação da paz (LEITE, 2011, p. 88).

Na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos em Punta del Este, o Brasil se posiciona contra a expulsão de Cuba da OEA, abstendo-se de votar junto à Argentina, Bolívia, Chile, Equador e México. A postura brasileira é conciliatória e baseada no princípio de não-intervenção e interesse nacional, sem integrar automaticamente um bloco e preconceitos ideológicos (GARCIA, 2005, pp. 186-187).

A possibilidade de utilizar o Tiar contra Cuba era antagonizada pelo Brasil, já que não se configurava em uma agressão externa ao continente americano. Ademais, frisava que expulsar Cuba da Organização dos Estados Americanos não faria o país trocar o seu regime político e tampouco estava previsto na Carta da OEA, sendo assim, ilegal. Logo, o Brasil destacava que a melhor forma de se combater o comunismo nas Américas era através do combate ao subdesenvolvimento (LEITE, 2011).

Para San Tiago Dantas (1962), a PEI era um conjunto de reações da diplomacia brasileira às diversas questões, não se caracterizando como uma doutrina de Estado. Dentre as linhas gerais da PEI, na sua concepção, é importante ressaltar o anseio em expandir o mercado brasileiro tanto para a América Latina quanto para os soviéticos. Acreditava-se que essas regiões eram capazes de absorver os produtos brasileiros, cujo meio para a América Latina seria através de redução de tarifas e pela URSS, ao intensificar as relações comerciais. Sua visão particular sobre a Aliança para o Progresso era de que a ajuda financeira deveria estar de acordo com os planos de desenvolvimento de cada país receptor do auxílio.

O Brasil assina com Bolívia, Chile, Equador e México uma Declaração Conjunta sobre a desnuclearização da América Latina. Isso vai ao encontro dos pressupostos da política externa adotada, como ficou evidente no discurso dos 3D's (desarmamento, descolonização e desenvolvimento econômico), do ministro Araújo Castro, na Assembleia Geral da ONU, em 1963 (GARCIA, 2005).

Na PEI, podemos observar uma tentativa de aproximação com a América Latina e preservação de sua autonomia política, no contexto de pressões estadunidenses. Pelas ações do governo Goulart, este é acusado de ser antiamericanista, considerando

tanto as atitudes de política interna³³ quanto de política externa. A maior aproximação com países subdesenvolvidos, seu pragmatismo e o neutralismo em relação a Cuba deixavam os EUA insatisfeitos.

1.2.6 Governos militares

Em 1964, os militares são levados ao poder através de um golpe de Estado, o qual depõe João Goulart de seu cargo e, 13 dias após, leva o chefe do Estado-Maior do Exército, o General Castelo Branco, à Presidência da República. Reagindo ao golpe, com base na Doutrina Betancourt³⁴, a Venezuela rompe relações diplomáticas com o Brasil, e seu embaixador deixa o país (GARCIA, 2005, p. 191), reatando as relações diplomáticas somente dois anos depois.

A política externa durante este período (1964-1985) não é linear, já que há oscilação entre os governos. Contudo, há alguns aspectos comuns, como a ambição de transformar o Brasil em grande potência mundial, amparada principalmente a partir da ideia de “Brasil Potência”. Essa noção de Brasil como uma grande nação do cenário mundial (e não apenas regional) advinha da Escola Superior de Guerra, que tinha Golbery Couto e Silva como seu principal formulador. Era clara, também, a utilização da política externa para promover o desenvolvimento e frear o comunismo (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Assim, os autores Gonçalves e Miyamoto (1993) definem o período em duas fases. A primeira fase vai de Castelo Branco até o governo Médici, sendo configurada pela preponderância da ideologia das fronteiras ideológicas, ou seja, o conflito Leste-Oeste como central no sistema internacional; a segunda rompe com essa ideia, se iniciando em Geisel e só tendo fim no período da redemocratização, no final do governo Sarney.

Destarte, o primeiro governo militar rechaça a Política Externa Independente do governo anterior, alinhando-se mais ao bloco ocidental (GARCIA, 2005), e cria, em 1964, a teoria dos círculos concêntricos. A América Latina estaria posicionada no primeiro círculo, dando prioridade às relações intracontinentais, sobretudo para afastar a ameaça do comunismo no continente. A estratégia do governo era de viabilizar uma aproximação e robustecimento nas relações com a América Latina, tendo em vista tanto questões econômicas quanto culturais, dando ênfase à integração latino-americana e sinalizando intenções de aumentar os sistemas de telecomunicações e transporte entre os países que faziam divisa com o Brasil (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Castelo Branco acreditava que os interesses do país coincidiam com os da América Latina, do continente americano e da comunidade ocidental. Exemplificando

³³ Estabelecendo uma relação mais social, se aproximando de trabalhadores, sindicatos, falando sobre reforma agrária e limitação da remessa de lucros ao exterior.

³⁴ A Doutrina Betancourt repudiava governos não democráticos.

algumas ideias da política externa da época, temos o discurso de Castelo Branco no Instituto Rio Branco, em solenidade da formatura de diplomatas:

Sendo independentes, não teremos medo de ser solidários. Dentro dessa independência e dessa solidariedade, a política exterior será ativa, atual e adaptada às condições de nosso tempo bem como aos problemas de nossos dias. Será esta a política externa da Revolução (CASTELO BRANCO, 1964 *apud* GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 216).

Em ações efetivas neste período, ressaltamos a inauguração da Ponte da Amizade entre as cidades de Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), projetos com Bolívia³⁵ e Paraguai³⁶ e o programa de potencialidades da Alalc, que dava boa atenção aos vizinhos do Cone Sul (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). No entanto, há algumas contradições na política externa desta época. Em 13 de maio de 1964, são rompidas as relações diplomáticas com Cuba³⁷, o que faz sentido em uma perspectiva ideológica, dominada pelo clima da Guerra Fria e do confronto entre o mundo ocidental (com o qual o Brasil se identificava) e o soviético, mas se contradiz no propósito de estreitar as relações com os países da América Latina. Essa atitude contou com uma pressão estadunidense que havia interrompido o fluxo de capitais para o Brasil, em 1963, apenas retomando após essa ação brasileira.

A posição brasileira no continente era de uma “convivência interamericana”, marcada por fortes laços com os Estados Unidos, por vezes rejeitando a exclusão dele em projetos latino-americanos. Essa posição fortalecia suspeitas de que o Brasil pudesse ter pretensões hegemônicas no hemisfério, sendo a Argentina e o Chile os principais opositores dos projetos brasileiros (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 218).

O segundo círculo concêntrico de Geisel consistia na integralidade do sistema interamericano. Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 218-219) apontam que a mais relevante ação brasileira neste círculo foi a participação na Força Interamericana de Paz, para intervir na República Dominicana. O Brasil não apenas envia tropas como tenta obter alguma liderança desse esforço entre os países latino-americanos. Assim, é notório um rompimento com o clássico princípio diplomático brasileiro de não-intervenção, motivado tanto pelo prioritário relacionamento com os Estados Unidos quanto pela busca por protagonismo no continente, temendo, também, a ameaça comunista na região.

Nesse sentido, o chanceler Vasco Leitão da Cunha tentou criar uma Força de Paz Interamericana permanente e reformular a Carta de Bogotá, para que fossem contidas possíveis ações unilaterais de Washington, cabendo à OEA tais

³⁵ Em 1966 é entregue parte da ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra, além de ser assinado protocolos de rede de comunicações terrestres, fluviais e comércio bilateral.

³⁶ Demonstrado com a Ata das Cataratas.

³⁷ Cuba era “acusada de estar acobertando ‘atividades de propaganda de seus agentes’ em território nacional” (GARCIA, 2005, p. 191).

decisões (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 219)³⁸. No início de 1966, é Juracy Magalhães (ex-embaixador em Washington) quem estava à frente do Ministério das Relações Exteriores. Foi este diplomata quem consagrou a frase “O que é bom para os EUA, é bom para o Brasil” (GARCIA, 2005, p. 194), evidenciando, assim, a aproximação do Brasil com a potência do Norte. Ainda este ano, é assinada a Ata das Cataratas entre Brasil e Paraguai para a construção de uma represa, aproveitando o potencial hidrelétrico do Salto das Sete Quedas, no Rio Paraná. Essa ata deu início à “diplomacia das cachoeiras³⁹”.

Com Costa e Silva, entrou em vigor o que fora conhecido como “diplomacia da prosperidade”, que visava adaptar os interesses nacionais às mudanças pelas quais o sistema internacional estava passando, isto é, se esse modelo for comparado ao de seu antecessor, podemos constatar que a política externa fora flexibilizada, adquirindo novas perspectivas. É perceptível alguma dissolução da ideologia Leste-Oeste, em prol de uma Norte-Sul - a qual focava as questões de desenvolvimento. Desta forma, a diplomacia brasileira se aproxima de uma cooperação Sul-Sul, assimilando interpretações do G-77 e algumas ideias da Política Externa Independente. O foco é, então, o desenvolvimento, ampliação de mercados externos, atração de capitais e cooperação técnica. É importante ressaltar, também, que nesta fase é constatado que a Aliança para o Progresso havia tido resultados medíocres para o Brasil. Os estadunidenses ainda se constituíam como parceiros importantes no plano bilateral, mas o Brasil passava a refletir de uma forma um pouco distinta sobre a sua posição no mundo.

O Brasil, que se recusava a assinar certos acordos que pudessem comprometer a sua capacidade nuclear, acaba por firmar, em 1967, o Tratado de Tlatelolco, visto que este se tratava exclusivamente de armas nucleares⁴⁰, pois toda a América Latina se comprometia a assinar, e as potências nucleares garantiriam a inviolabilidade do continente (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Todos os países latino-americanos também passam a ser parte do Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Opanal). Neste mesmo ano, há a Conferência de Punta del Este de Chefes de Estado e Governo Americanos, na qual se propõe a criação de um mercado comum latino-americano, sendo apoiado pelo discurso de Costa e Silva.

Tendo em vista o fracasso da Aliança para o Progresso, o Brasil convoca uma reunião extraordinária da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (Cecla), cujo objetivo era criar maior coesão entre os países latino-americanos,

³⁸ O Itamaraty tinha receio de que os Estados Unidos pudessem invadir o Uruguai, que passava por um momento político de instabilidade. Apesar de certo alinhamento com os EUA, o Brasil se incomodava com a ideia de ter este país intervindo diretamente nos países do Cone Sul.

³⁹ A diplomacia das cachoeiras teve início em 1966 com a Ata das Cataratas e só teve fim em 1979 com o Acordo Tripartite entre Argentina, Brasil e Paraguai, acabando com desentendimentos com a Argentina - que se sentia lesada em relação a utilização do potencial hidrelétrico do Rio Paraná pelos outros dois países.

⁴⁰ As armas nucleares eram contrárias aos princípios da diplomacia brasileira.

resultando no Consenso de Viña del Mar - que continha as principais demandas desses países e seriam levadas ao presidente Nixon (GARCIA, 2005). É interessante notar, então, este comportamento brasileiro em unir diversos países da região, com o intuito de levar a demanda de seus países a Washington, ressaltando, primeiramente, a cooperação com os países latino-americanos e um alinhamento não estritamente ideológico aos Estados Unidos⁴¹.

Em 1969, é assinado o Tratado da Bacia do Prata⁴² entre Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai que, devido às suas ideias de cooperação e solidariedade, acreditava-se que seria uma ação conjugada a qual permitiria “o desenvolvimento harmônico e equilibrado, bem como o ótimo aproveitamento dos grandes recursos naturais da região, assegurando sua preservação para as gerações futuras, através de sua utilização racional” (VILLELA, 1984, p. 154) ; além do desenvolvimento econômico e integração física da Bacia (FRIEDRICH; GUIMARÃES, 2015, p. 123).

O presidente Médici, por sua vez, coloca em ação uma “diplomacia do interesse nacional”, diferenciando-se da anterior por acreditar em um caminho individual (e não conjunto) com os países subdesenvolvidos. Colocava em prática uma política externa que trabalhava em conjunto com as potências desenvolvidas e priorizava o bilateralismo. É nesta época que há o “milagre econômico brasileiro”, com aumento do PIB, o qual motiva ideias ufanistas no país, sendo a mais evidente a de “Brasil Potência” - máxima da ideia do Brasil como iminente potência mundial. Se acreditava que conforme um país crescia, maior seria o seu papel no sistema internacional. As reações da América Latina à política implementada por Médici foram de suspeitas:

A reação latino-americana a essa política de “potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos” foi um generalizado sentimento de desconfiança. Sobretudo pela ênfase atribuída à necessidade de ocupação efetiva do território nacional, entendida como requisito indispensável para o fortalecimento do poder nacional. A execução de projetos de colonização e aproveitamento econômico dos recursos existentes na bacia Amazônica e na bacia do Prata foi vista como consumação das velhas teses geopolíticas defendidas pelos militares brasileiros e como prova das pretensões subimperialistas dos setores internacionalizados da burguesia brasileira (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 225).

A vitória de Salvador Allende, no Chile, e o rechaço brasileiro, geraram desconforto e desconfianças dos países sul-americanos em relação ao Brasil. O Brasil via Allende como uma ameaça à estabilidade da região, podendo influenciar outros países a adotarem governos com ideologias socialistas. A principal preocupação brasileira era com a Bolívia e o Uruguai, por fazerem fronteira com o Brasil e estarem

⁴¹ Ainda que o Brasil compartilhasse uma série de ideologias com os Estados Unidos e tivesse neste país um de seus parceiros preferenciais, essa atitude brasileira demonstra que ela não era passiva e de apoio irrestrito aos EUA, colocando na sua frente os seus interesses.

⁴² As negociações para este Tratado teve importantes antecedentes, como evidenciado na Declaração Conjunta de Buenos Aires (1967) e na Ata de Santa Cruz de la Sierra (1968) (VILLELA, 1984).

com certas vulnerabilidades nas suas políticas internas, tendo potencial para se tornarem ameaças muito próximas.

Nesse sentido, tanto a Bolívia como o Uruguai (somados à Argentina, que se motivava pela ideia de equilíbrio de poder) acreditavam que o Brasil poderia praticar uma intervenção armada nos países sul-americanos, com o apoio estadunidense, para fins preventivos. Tal suspeita foi aguçada com a visita de Médici⁴³ a Nixon, em 1971, ocasião em que a Casa Branca declarou “we know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American continent”, causando descontentamento ainda maior entre os países latino-americanos e fortalecendo as ideias de que o Brasil estaria desempenhando um papel “subimperialista” no continente (GARCIA, 2005, p. 204).

Nas relações bilaterais, o ministro Mario Gibson Barbosa faz a primeira visita oficial de um ministro das relações exteriores à América Central⁴⁴, conforme Avila (2003, p. 69-70);

A visita do Chanceler Gibson Barbosa foi um acontecimento sumamente importante nas relações bilaterais do Brasil com cada um dos países do istmo centro-americano. Note-se que era a primeira vez, na história das relações internacionais contemporâneas da América Latina e do Caribe, que um representante diplomático brasileiro de tão alto nível recorria às nações centroamericanas. Em cada um dos cinco países, o Chanceler Gibson Barbosa foi recebido pelas máximas autoridades. Assinaram-se cinco Declarações Conjuntas, ademais dos respectivos discursos (Aleixo, 1983a).

As declarações conjuntas são, em geral, similares, versando - entre outras coisas - sobre a proteção de preços de produtos, como o café, a busca de um sistema não discriminatório aos países em desenvolvimento e financiamento para a importação de produtos brasileiros (foi aberto crédito no valor de \$1 milhão para cada país) (AVILA, 2006, p. 70).

É assinado um acordo bilateral de integração física entre Brasil e Argentina (1972) e é criada a Braspetro (Petrobrás Internacional S.A.), para realizar a exploração de petróleo e gás no exterior. No ano seguinte, é aprovado o estatuto de Itaipu Binacional para a construção da hidrelétrica⁴⁵. O Brasil negocia com a Bolívia a construção de um gasoduto ligando Santa Cruz de la Sierra até o estado de São Paulo (GARCIA, 2005).

Já na esfera multilateral, nos anos de chumbo no Brasil, é firmado no âmbito da OEA o Pacto de San José, a Convenção Americana de Direitos Humanos, ao qual o Brasil não adere naquele momento⁴⁶, apesar das pressões estadunidenses. A aceitação deste pacto era incoerente com o regime político brasileiro. Em outro

⁴³ Essa visita tinha entre os seus objetivos assegurar o reconhecimento do Brasil como potência emergente (GARCIA, 2005, p. 204).

⁴⁴ Nos anos 1950 o Brasil havia recebido visitas do presidente da Nicarágua, Anastácio Somoza, e de Honduras, Ramón Villeda (ALEIXO, 1984, p. 31 *apud* NUNES, 2012, p. 42).

⁴⁵ Que só seria inaugurada em 1984, ao fim do regime militar.

⁴⁶ Aderindo apenas no ano de 1992.

momento, no ano de 1971, o chanceler propõe na OEA a “adoção de um instrumento jurídico continental de repressão ao terrorismo” (GARCIA, 2005, p. 203), deixando clara a preocupação brasileira, para todos os Estados da OEA, em relação às guerrilhas e possíveis governos de esquerda.

A inauguração de uma conjuntura externa marcada pela expectativa brasileira dos possíveis desdobramentos externos do novo regime chileno, combinada com o poder absoluto de que os militares passaram a desfrutar a partir do fim do governo Costa e Silva, projetaram a imagem de um Brasil ávido de assumir o poder hegemônico regional. Seu desengajamento dos programas integracionistas e sua opção pela diplomacia bilateralista, ancorada no otimismo provocado pelo ‘milagre econômico’, geraram a percepção entre os países vizinhos de que o Brasil, com o beneplácito dos Estados Unidos, havia se convertido no gendarme da América Latina (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 226).

Nesse seguimento, cabe destaque a Operação Trinta Horas, cujo objetivo era ocupar o Uruguai, impedindo que a Frente Ampla assumisse, caso ganhasse as eleições. Embora tivessem sido mobilizada tropas do exército na fronteira Sul, não houve invasão, devido à derrota da esquerda, e o Brasil acabou por negar tais pretensões. Contudo, a realidade é que o governo Médici, para além da questão uruguaia, via a Bolívia, Chile e Peru como indicadores de que a subversão estava em expansão na América do Sul. Essa visão militar, amparada sobre os preceitos da ESG, também ganhava coro e apoio de diversos jornais da época (PADRÓS, 2007). Neste mesmo ano, 1971, há um golpe na Bolívia que sintoniza o país com as ditaduras militares vigentes na América do Sul. O Brasil, assim, além de ser acusado de querer intervir no Uruguai, é acusado de participar do golpe boliviano e, dois anos mais tarde, do golpe chileno. A adesão dos dois países aos regimes militares favoreceria o Brasil, caracterizando-se em uma preocupação continental a menos (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

O Planalto reconhece o governo militar chileno 3 dias após o golpe. No sentido de uma convergência ideológica entre as ditaduras militares sul-americanas, houve uma iniciativa de associação, através da Operação Condor (1973), a qual promovia “conferências de inteligência, espionagem conjunta, e troca de prisioneiros”. Os militares do Cone Sul tinham aspirações semelhantes e muitos foram treinados juntos, possibilitando o surgimento dessa operação, com o propósito de interconexão de serviços. Entretanto, o Brasil não terá grande interesse na operação, tendo em vista que já combatia os movimentos de esquerda por cerca de 10 anos. Assim, tendo capturado grandes líderes opositores ao regime, se deslocava para a fase de transição democrática “lenta, gradual e segura”, auxiliando a Operação apenas na troca de informações. Por estar em um momento menos repressivo do que o anterior, enquanto algumas ditaduras - como a uruguaia e a chilena - se iniciavam, se tornou um destino possível para fugitivos dos outros países em regimes ditatoriais. Nesse caso, auxiliava informando os países vizinhos e permitindo suas prisões (SOUZA, 2011).

O momento histórico brasileiro no sistema internacional se encontra diferente com a chegada de Geisel. O período anterior fora dominado pelo otimismo advindo do milagre econômico. Em 1974, o crescimento econômico brasileiro já se encontra decadente, sendo garantido através de investimento em infraestrutura e fluxo de capitais externos (SARAIVA, 1998, p. 22).

Em 1974, quando Geisel assumiu a presidência, o regime político já apresentava desgaste. Por um lado, os êxitos econômicos e o discurso oficial de Brasil-potência que havia fornecido legitimidade ao regime militar durante o governo Médici haviam sido suplantados pelos efeitos negativos da crise do petróleo sobre a economia (SARAIVA, 1998, p. 25).

O pragmatismo responsável e ecumênico adotado teve certa aproximação com o Terceiro Mundo. A ideia de “responsável” sugeria que, apesar de ser adotada uma política pragmática, o Brasil teria a responsabilidade de escolher com quem se relacionar e a forma com a qual se daria essa relação. Por outro lado, o “ecumênico” sugeria a diversificação de parcerias e a não existência de alinhamentos⁴⁷. Com esta política, se evidenciou uma tentativa brasileira de estabelecer relações mais horizontais com a América Latina, o que foi muito dificultada devido à carga histórica da atuação do Brasil no continente, sobretudo nos anos anteriores, na qual a sede por hegemonia dos militares era perceptível (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Segundo Saraiva (1998, p. 35), “em relação à América Latina, houve um estreitamento dos laços comerciais e a busca de nova integração regional, mas mantendo conteúdos ideológicos do governo anterior”.

Geisel (1974 *apud* LEITE, 2011, p. 127), em sua primeira reunião ministerial, expõe os eixos de sua política externa:

Assim, no campo da política externa, obedecendo a um pragmatismo responsável e conscientes dos deveres da Nação, bem mais adulta, no terreno da solidariedade e cooperação internacionais em prol do progresso da humanidade e da paz mundial, daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar.

O chanceler Azeredo da Silveira proclama que o Brasil era uma potência emergente, sem intenções de obter vantagens sobre outros países ou influenciá-los. Ressalta, também, a busca pelo desenvolvimento e a defesa dos interesses nacionais, priorizando as relações com os países vizinhos, o continente americano na totalidade e a África. A América Latina, então, é colocada por Silveira como objeto da “primeira responsabilidade brasileira”, ressaltando a existência de interesses comuns acima de possíveis desentendimentos - disponibilizando o Brasil como catalisador do diálogo na região (LEITE, 2011, p. 130).

⁴⁷ Em relação a um certo alinhamento com os EUA em tempos anteriores, neste momento tal posição é rejeitada e abandonada. O Brasil irá, por vezes, discordar de visões e ações estadunidenses (LEITE, 2011, p. 129).

Em junho de 1974, é constituído o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata)⁴⁸. Neste período, é realizado o Tratado de Cooperação com a Bolívia⁴⁹, Uruguai, Paraguai e o convênio constitutivo do Sistema Econômico Latino-Americano (Sela), o qual serviria como um espaço para a cooperação e coordenação de políticas dos países latino-americanos em questões econômicas. As relações com os países do Cone Sul, excetuando a Argentina, ficaram mais estreitas. O Brasil concedeu empréstimo no valor de US\$50 milhões para o Paraguai, no intuito de financiar a construção da hidrelétrica de Itaipu. Com o Uruguai, havia o projeto de aproveitamento do Rio, visando a construção de uma hidrelétrica que fornecesse energia para ambos países. No tratado assinado com o Uruguai, o Brasil oferecia crédito de US\$50 milhões para a compra de bens de capital brasileiros e, em 1976, concede um novo, no valor de US\$142 milhões - para ser utilizado na compra de materiais de construção e serviços brasileiros - maior concedido pelo Brasil a um país. Em relação à Bolívia, o Brasil também irá conceder linhas de crédito para que o país possa comprar produtos brasileiros ligados à infraestrutura (LEITE, 2011).

Com a região Amazônica, o Brasil assina acordo de comércio compensado com o Equador⁵⁰ e um Acordo de Cooperação com o Peru, em 1979. Inicia as suas relações diplomáticas com o Suriname, em 1975 e, no ano seguinte, assinará um Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio com este país, se encontrando seus chanceleres, posteriormente, em Brasília.

Ainda refletindo sobre as relações com a América do Sul, cabe destacar que setores da sociedade boliviana e colombiana viam o Brasil com desconfiança, ao ponto de mobilizar protestos por ocasião da negociação da venda de gás e carvão para o mesmo (LEITE, 2011, p. 137).

A VIII Reunião de Chanceleres dos países da Bacia do Prata descarta a possibilidade de criar um organismo internacional para a região. Em 1977, o Brasil recebe a visita dos presidentes do Uruguai, Bolívia e Venezuela. Em setembro deste mesmo ano, os desentendimentos com a Argentina sobre Itaipu aumentam, ao ponto de fecharem as fronteiras entre os dois países. Após este momento de tensão, se iniciam as conversas entre os três países envolvidos (GARCIA, 2005, p. 215). Havia suspeita por parte de Buenos Aires de que o Brasil buscava isolá-los no continente - o governo brasileiro fazia acordos com Bolívia e Paraguai, e se acreditava haver a pretensão de satelitizar o Paraguai.

⁴⁸ . Acesso em: 09 de abr. de 2018.>Segundo o site do Fonplata, ele está “facultado a conceder préstamos, fianzas y avales; a financiar estudios de pre-inversión para identificar proyectos de interés de la Cuenca y apoyar financieramente la contratación de asistencia y asesoramiento técnico; a gestionar préstamos internos y externos por encargo de los países miembros y con su responsabilidad solidaria; y a gestionar y obtener recursos de uno o más países miembros sin obligar por ello al Fondo.” **FONPLATA. Resenã Histórica. Disponível em:** <<http://www.fonplata.org/fonplata/nuestro-historia.html>>. Acesso em: 09 de abr. de 2018.

⁴⁹ Tendo em vista a compra do gás natural boliviano pelo Brasil (GARCIA, 2005, p. 209).

⁵⁰ O comércio se daria entre o petróleo equatoriano e produtos brasileiros.

Com a América Central e o Caribe, cabe destacar a criação da Embaixada na Jamaica e a inauguração de relações diplomáticas com Granada, Bahamas e Barbados (LEITE, 2011, p. 140) nestes anos.

Em conclusão, a política externa de Geisel

significou uma mudança de prioridades e ações concretas em relação à política externa do governo anterior, embora sem alterar o seu sentido geral e o projeto de elevar o Brasil à categoria de potência (o termo “Brasil potência” foi abandonado, mas a ideia teve continuidade com a dominação de “Brasil potência emergente”). O chamado “pragmatismo responsável e ecumênico”, que nortearia o comportamento externo brasileiro no período, representou uma forma de adaptação à nova realidade da ordem internacional e à necessidade de diversificar os recursos necessários para o desenvolvimento interno (GRANDI, 1985, p. 226 *apud* SARAIVA, 1998, p. 32).

É interessante notar que as relações do Brasil fora da América Latina eram guiadas pelo pragmatismo e comportamento independente, enquanto no continente era um cálculo entre os objetivos pragmáticos do Itamaraty e o que as instituições militares entendiam por segurança nacional e hemisférica. A relação do Brasil com a América Latina foi pautada pelo multilateralismo e, em 1978, foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica. Neste tratado, os países signatários - Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname, Peru e Venezuela - se comprometiam a atuar de forma conjunta para o desenvolvimento e preservação da Amazônia, sem abrir mão da soberania de seus territórios amazônicos. A iniciativa do TCA também tinha interesse em aproximar o Brasil dos países amazônicos que, no geral, eram esquecidos na política externa brasileira (LEITE, 2011).

Não obstante, Geisel também percebia que o Brasil tinha interesses próprios e que deveria se lançar no mundo com certa independência, para alcançar os interesses nacionais (SARAIVA, 1998, p. 28).

No governo Figueiredo, há uma tentativa de melhorar a relação com os países vizinhos. A sua política externa universalista tinha como foco a América Latina, em especial a Argentina. Neste período, há o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979), o qual regulava o aproveitamento dos recursos hidráulicos do Rio Paraná, dando fim ao impasse entre os dois países. A “neutralidade positiva” do Brasil em relação à Argentina na Guerra das Malvinas também irá auxiliar nessa aproximação, cuja máxima ocorrerá nos governos Alfonsín e Sarney (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

As relações são rompidas com o governo da Nicarágua, que estava sob o poder do general Anastasio Somoza Debayle, em 1979⁵¹.

Nesse sentido, a decisão de romper com o agonizante regime do general Somoza Debayle pode ter sido tomada – salvo melhor juízo – com base em quatro ponderações básicas: (a) o acelerado processo de desgaste internacional do regime somozista; (b) a continuidade (e algumas sutis mudanças) implementadas na política exterior pelo novo governo brasileiro,

⁵¹ Neste ano se inicia um conflito na região que só terá fim em 1996.

encabeçado pelo general João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985); (c) as pressões do Parlamento brasileiro; e (d) o exemplo costarriquenho, mexicano e de outros países latinoamericanos e caribenhos (AVILA, 2006, p. 71).

No âmbito latino-americano, há a criação da Aladi⁵², contando com participação do Brasil, outros nove países sul-americanos e o México, no Tratado de Montevideu (1980) e tratado de cooperação energética. Essas iniciativas demonstram o desejo brasileiro de protagonizar a integração latino-americana, com o objetivo de obter uma maior articulação entre esses países, podendo, assim, enfrentar certas exigências dos países do Norte global (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

O Brasil assina nove acordos de cooperação e uma declaração conjunta com o Chile. Em 1980, o Tratado de Cooperação Amazônica entra em vigor e ocorre a Reunião de Chanceleres dos países pertencentes a ele. A visita à Colômbia e ao Peru acontecem no esforço de se aproximar dos países amazônicos e andinos.

O distanciamento dos EUA também ajudou a fortalecer esse vínculo latino-americano;

Como consequência desse enrijecimento das relações com os Estados Unidos, a diplomacia brasileira agiu mais determinadamente no sentido de promover uma sólida cooperação com os países da América Latina, com vistas à formação de um anteparo consistente à política ofensiva de Reagan (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 239).

Figueiredo faz uma visita à Venezuela (1979), com o objetivo de consolidar a aproximação que havia sido afetada entre 1964 e 1966. Já em 1980, o presidente militar faz algumas visitas que são importantes serem ressaltadas: vai ao Paraguai devolver documentos e objetos pessoais de Solano López e visita a Argentina - que não era visitada por um chefe de Estado brasileiro desde 1935 -, assinando convênios de integração econômica e de energia nuclear. Também, é assinado com o México acordos de cooperação econômica, industrial, cultural e educacional (GARCIA, 2005, p. 220).

Com relação aos conflitos na América Central⁵³, o Brasil havia restaurado os seus ideais diplomáticos baseados na não-intervenção, apoiando qualquer iniciativa de solução política para a região que fosse acordada entre as partes, ainda que lucrasse com o caos, por ser exportador de recursos bélicos para estes países.

⁵² A Aladi substituiu a Alalc. “Os objetivos demasiado ambiciosos da ALALC e as políticas protecionistas de substituição de importações de muitos países latino-americanos haviam emperrado o processo de integração. No Tratado de Montevideu (1980), eliminou-se a obrigação da elaboração de ‘listas comuns’, abandonou-se a fixação de prazos para as metas de integração e passou-se a mecanismos mais flexíveis de cunho bilateral, para a conformação de ‘áreas de preferências tarifárias’ por meio de Acordos de Complementação Econômica (ACEs)” (GARCIA, 2005, p. 220).

⁵³ A América Central passava por dificuldades políticas devido à morte de Somoza na Nicarágua e a guerra civil em El Salvador.

Neste caso, teríamos procedido como uma grande potência: de um lado, propugnando o arbitramento jurídico-político para a solução dos problemas, de outro, obtendo lucros com o prosseguimento do conflito. Contudo, a ação da diplomacia brasileira não se afastou de suas diretrizes gerais. Ao se formar a comissão de países mediadores em janeiro de 1982 - Grupo de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela) -, o governo brasileiro garantiu seu apoio às negociações (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 240).

O Brasil auxilia nas negociações de paz entre Peru e Equador (1981), pedindo um cessar-fogo e, em 1982, negocia Acordo de amizade e cooperação com este. No mesmo ano, ocorrerá a primeira missão de empresários brasileiros a Cuba desde 1964, e o chanceler Saraiva Guerreiro visita o Suriname e a Guiana (GARCIA, 2005, p. 223). Em 1983, o Ministro Danilo Venturini sai em Missão Especial ao Suriname, onde ofereceu linhas de crédito para tentar evitar uma “cubanização do país” (GARCIA, 2005).

Com o início da Guerra das Malvinas, o Brasil reconhece o direito argentino à Ilha e Figueiredo reduz sua visita a Washington, para demonstrar constrangimento devido à posição pró-Grã-Bretanha da Casa Branca, a qual desrespeitava o Tiar. Com a ruptura das relações diplomáticas entre Argentina e Grã-Bretanha, fica responsável por representar os interesses argentinos em Londres (GARCIA, 2005, p. 223-224). Também se mostra contrário à adoção de um embargo à Argentina, o qual seria imposto pela Comunidade Europeia, sendo os portos brasileiros utilizados para escoamento das exportações argentinas. A posição brasileira contribuiu para uma substancial melhora na relação entre os dois países (FRIEDRICH; GUIMARÃES, 2015), que irão estabelecer um mecanismo de consulta em assuntos políticos e econômicos.

Entre os esforços referentes à crise econômica pela qual a América Latina atravessava, o Brasil assina a Declaração de Cancún com o México, que condenava o protecionismo dos países desenvolvidos. Enquanto isso, um número maior de países latino-americanos se reúnem na Colômbia e lançam o Consenso de Cartagena, no qual declaram necessária uma solução conjunta para a crise da dívida externa que assolava vários países da região.

Podemos inferir, assim, que houve volatilidade na política externa de acordo com cada governo, considerando a conjuntura internacional. No primeiro governo militar, percebemos um maior alinhamento com os EUA e a presença de “fronteiras ideológicas”, empenhando-se no combate ao comunismo e rompendo relações com Cuba. Costa e Silva e Médici irão priorizar a autonomia brasileira e canalizar a política externa para a busca de desenvolvimento. O primeiro se alinhará com os países subdesenvolvidos e o segundo terá foco nas relações bilaterais com os desenvolvidos. Com Geisel, ocorre nova aproximação do terceiro mundismo, com uma política externa mais atenta às disparidades do Norte com o Sul global. Especificamente em relação à América Latina, o Brasil expande o seu mercado para o continente e se move para a sua projeção no cenário político da região, reparando certas negligências com algumas

sub-regiões, como a Amazônica. Figueiredo dá certa continuidade às ideias da PEB de Geisel, com a sua política universalista e as visitas suas e dos seus chanceleres aos países da região. A conquista mais interessante, que servirá como um gancho para o governo posterior, é a melhora nas relações com a Argentina.

1.2.7 Anos 80 e 90: Entre o latino-americanismo e americanismo

Com a morte de Tancredo Neves - o presidente escolhido indiretamente para retomar a democracia no país - antes de sua posse, o seu vice José Sarney assume o cargo. No governo Sarney, o Ministro Olavo Setúbal defende uma “diplomacia para resultados”, a qual não irá diferir muito da de Figueiredo - como sugere Gonçalves e Miyamoto (1993), ao sinalizar que a política externa iniciada com Geisel só terá fim nos anos 1990.

Os discursos de Sarney na Assembleia Geral da ONU têm como principais pontos a crise da dívida externa dos governos latino-americanos e, em 1989, irá condenar a exploração econômica dos países mais pobres. Na ONU (1985), o Brasil presta apoio ao Grupo de Apoio a Contadora⁵⁴ e seu plano de paz para os conflitos na América Central. O lançamento deste grupo irá gerar um relacionamento mais profundo com a região e, em 1986, o Brasil se soma a outros países latino-americanos na Declaração do Panamá, em favor da paz neste subcontinente. Sobre a posição do Brasil, este interpretava o conflito centro-americano como advindo de problemas estruturais, os quais só poderiam ser completamente solucionados com pluralismo político, justiça social e desenvolvimento econômico (AVILA, 2006).

[...] o Brasil, junto a outros países do subcontinente, persistentemente demandou tanto a restrição das – antijurídicas e imorais – aspirações e pressões hegemônicas e intervencionistas das superpotências, como uma saída negociada, justa, equilibrada e duradoura para o conflito regional em questão (AVILA, 2006, p. 76).

O Grupo da Contadora e o de Apoio à Contadora se reúnem no Rio de Janeiro e criam o Grupo do Rio, como mecanismo permanente de consulta política (GARCIA, 2005, p. 233). Em 1987, é realizada no México a I Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio, sendo a primeira vez em que presidentes latino-americanos se encontram sem a presença dos Estados Unidos, tratando de assuntos comuns (GARCIA, 2005, p. 235). Nesse mesmo ano, outra forma de coordenação política é institucionalizada na América Latina: o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), cuja sede em São Paulo seria inaugurada apenas em 1993. O Parlatino “é um organismo regional, unicameral, integrado por representantes eleitos dos parlamentos nacionais da América Latina” (GARCIA, 2005, p. 250).

⁵⁴ Composta por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai.

A primeira viagem ao exterior de Sarney é ao Uruguai, onde afirma ser uma visita de amizade, com o intuito de estreitar laços históricos. Em Montevidéu, declara: “Escolhi o Uruguai para marcar meu desejo de uma política externa que tem como prioridade a América Latina, a começar pelo país irmão do Uruguai” (SARNEY, 1985, p. 136). Também visitará uma série de outros países - como a Argentina, Peru, México, Venezuela, Chile -, sendo o primeiro presidente brasileiro a visitar Suriname e Guiana. Sarney irá, então, ativar uma intensa política latino-americana.

Entre Brasil e Argentina, se observam notáveis iniciativas de aproximação. A ponte Tancredo Neves é inaugurada, ligando a cidade de Puerto Iguazú a Foz do Iguaçu na Tríplice Fronteira. Também é assinada a Declaração do Iguaçu, cujos pontos principais são destacados por Friedrich e Guimarães (2015, p. 130):

- a) reconhecimento da necessidade da América Latina reforçar sua autonomia e poder de negociação com o resto do mundo;
- b) a necessidade de revitalizar políticas de cooperação e integração na América Latina;
- c) evitar que conflitos Leste-Oeste fossem levados ao continente;
- d) necessidade de impulsionar as relações bilaterais e acelerar a integração bilateral em harmonia com os esforços de cooperação e desenvolvimento regional;
- e) criação da Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral;
- f) Fortalecimento dos setores de energia, transporte, comunicações, complementação industrial, do comércio bilateral e com terceiros mercados;
- g) promoção da complementariedade dos setores de transporte, energia e comunicações como meio de aprofundar a integração (BRASIL; ARGENTINA, 1986).

Em 1986, é assinada a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, estabelecendo o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e o Protocolo de Cooperação Nuclear. A Ata de integração estabelecia que “o processo de integração deveria ser gradual, flexível e equilibrado. Isto significa que ele se daria por bases harmônicas e simétricas, evitando a especialização da economia, gerando melhoria na alocação de recursos e com a participação do empresariado (FRIEDRICH; GUIMARÃES, 2015, p. 131)“.

O Uruguai participa da reunião, na qual é assinada a Ata de Amizade, em Brasília⁵⁵, é convidado a integrar o projeto de integração do Cone Sul e se fará presente nos intentos de aproximação Brasil-Argentina (CÔRTEZ, 2010). Alguns anos mais tarde, em 1988, Sarney e Alfonsín assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, o qual possibilitará a criação de um espaço econômico comum (GARCIA, 2005). A ideia inicial era inspirada no modelo europeu e “significava que integração das duas principais economias do continente seria a semente de um processo mais amplo que viria, com o passar do tempo, a comportar as restantes nações sul-americanas (CÔRTEZ, 2010, p. 79)“.

⁵⁵ Em um momento anterior, o Uruguai assina com o Brasil a Ata de Cooperação Econômica.

cadeias produtivas e a integração econômica abria espaço para futura criação de uma moeda comum e o trânsito livre dos fatores de produção (CÔRTEZ, 2010).

Para o presidente Sarney, a histórica rivalidade Brasil-Argentina era infundada:

Na minha consciência de conhecedor da História, eu tinha o sentimento de que nossa relação com a Argentina, como estava, uma relação de conflito, não tinha nenhuma base na realidade. Nós herdamos um briga que vinha da Península Ibérica entre Portugal e Espanha. Nós herdamos aquela ideia errada de quem dominasse o Prata dominava o coração da América. Daí nasceu essa rivalidade, que foi alimentada pela História, mas sem base nenhuma (SARNEY, 2005, p. 272 *apud* CÔRTEZ, 2010, p. 68).

Entretanto, apesar de significativas melhoras nas relações entre os dois países e boas iniciativas no que tange à integração, esta proximidade irá se esfriar com a chegada de Menem à Casa Rosada, já que a Argentina passa a conceder grande foco de sua política externa aos EUA.

É criada a Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas (Cicad), e o Brasil adere ao Convênio Constitutivo da Cooperação Interamericana - ligada ao BID. É preciso também salientar que neste governo são retomadas as relações diplomáticas com Cuba. Ou seja, logo que é encerrado o regime militar e a sua ideologia radical contra o comunismo, o Brasil retoma o diálogo com Havana.

Com a resolução da ONU - aprovando a proposição do Brasil de criar as Zopacas (1986) -, em 1988 é realizada a I Reunião dos Países do Atlântico Sul, com a presença da Argentina, Brasil, Uruguai e 19 países africanos. Seu propósito era manter a área do Atlântico Sul livre de ameaças e tensões no contexto da Guerra Fria. Surge após a rejeição do OTAS, já que, para o Brasil, a defesa do Atlântico Sul deveria ser composta apenas de países desta localidade, incorporando os países africanos e sul-americanos da costa atlântica.

No âmbito doméstico, neste governo é estabelecida a nova Constituição do país, cujo artigo 4º trata dos princípios das relações internacionais brasileiras, conferindo um papel central à América Latina. Em seu parágrafo único, destaca: "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (BRASIL, 1988). Logo, a busca por uma aproximação do Brasil com o resto do continente latino-americano passa a ser um dever do Estado brasileiro, assegurado pela Constituição de 1988.

Ainda em 1988, é assinado o Protocolo de San Salvador e, em 1989, há a I Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos em Manaus, na qual é acordada a Declaração da Amazônia, reafirmando os princípios de desenvolvimento e soberania sob a região.

Fernando Collor de Mello é eleito presidente e toma posse em 1990. Sua política externa, assim como Menem, na Argentina, prioriza as relações com potências desenvolvidas - principalmente os EUA - e visa se afastar do perfil terceiro-mundista

brasileiro, ao acreditar que o fim da Guerra Fria ofereceria novas oportunidades, as quais não deveriam ser desperdiçadas com uma ideologia que distanciasse o Sul do Norte (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6). Esse foi um momento de reformulação das políticas exteriores, dado o novo panorama internacional pós-queda do muro de Berlim. Na América Latina, foi fortalecido o regionalismo iniciado na década anterior, com as iniciativas de integração (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p. 6).

Logo, Brasil e Argentina assinam a Ata de Buenos Aires, a respeito do mercado comum entre eles. A coordenação das políticas macroeconômicas, redução de tarifas e fim das barreiras não tarifárias seriam os meios para atingir a sua implementação. Desta forma, foi abandonada a ideia de integração “gradual, flexível e equilibrada” da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina com a aceleração da liberalização (FRIEDRICH; GUIMARÃES, 2015). Posteriormente, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica na Aladi e a Declaração sobre Política Nuclear Comum⁵⁶.

Em 1991, é celebrado o Tratado de Assunção, o qual irá constituir o Mercado Comum do Sul (Mercosul) entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Seus membros assinam o Acordo de Complementação Econômica entre si na Aladi, negociam e concluem um acordo com os EUA - relacionado ao comércio e investimentos - também aprovam o sistema de Solução de Controvérsias, na I Cúpula do Mercosul.

A ideia Mercosul não teve sua origem em 1991, ocasião em que se assinou o Tratado de Assunção, como habituou-se dizer. Este momento foi a consubstanciação de uma ideia que já estava sendo gestada há muitos anos. Se considerarmos que o Mercosul teve sua origem na vontade de se criar um bloco regional no Cone Sul, a centelha que fiseou sua invenção foi atizada há cerca de 4 décadas antes do Tratado de Assunção. Por outro lado, se o Mercosul for visto como o clímax do processo de integração entre Brasil e Argentina, a ideia que lhe deu origem remonta de época ainda mais remota. Não obstante essas duas concepções, o Mercosul é simultaneamente a culminância de um processo de integração no Cone Sul e o ápice da integração brasileiro-argentina. Assim, a tarefa de definir com exatidão o surgimento da ideia Mercosul é, no mínimo, utópica. Não há uma origem definida, sua gênese é múltipla. Dessarte, o factível é definir alguns pontos que reverberam na história como lampejos daquilo que viria a ser, no fim do século XX, o Mercosul (FRIEDRICH; GUIMARÃES, 2015, p. 117).

Também, foi realizada a I Cúpula do Grupo dos 15⁵⁷ - a I Cúpula Ibero-Americana -, nela sendo firmado o Acordo de Guadalajara, no qual se estabeleciam fins pacíficos para a energia nuclear entre Brasil e Argentina e a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

⁵⁶ Também assinam um Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas.

⁵⁷ Composto pro Argélia, Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Iugoslávia, Jamaica, Malásia, México, Nigéria, Peru, Senegal, Venezuela e Zimbábue. Tinha o objetivo de fortalecer uma cooperação Sul-Sul, se configurando como um espaço de consulta e coordenação política (GARCIA, 2005, p. 241).

(Abacc)⁵⁸. Brasil, Argentina e Chile se comprometem a não usar, produzir ou adquirir armas químicas ou biológicas, no Compromisso de Mendoza. Na América Central, o Brasil envia cerca de 60 militares para Missão da ONU em El Salvador, subsequente à guerra civil. Em 1992, é realizada a II Reunião de Presidentes de Países Amazônicos e, logo depois, Fujimori realiza “autogolpe” no Peru, o que motivou o Brasil a suspender por tempo indeterminado projetos bilaterais que tinha com este país (GARCIA, 2005).

Quando Collor esteve à frente do poder executivo,

Rompeu-se a noção consagrada de que continuidade e consenso constituíam aspectos invioláveis da política internacional do país. Ou, ainda, tornou-se mais difícil apresentar o consenso como dado – ao invés de ser o resultado de um processo contínuo de negociação – limitando-se a relativa autonomia outrora desfrutada pela política externa do país. Estes atributos haviam assegurado continuidade e coerência a políticas substantivas. Havendo resistido à mudança de regime político do Brasil em 1985, pela primeira vez – desde meados dos anos 70 – a política externa foi “desencapsulada”, devendo ampliar suas condições de transparência e accountability. Ao mesmo tempo, a agenda externa já não era apenas o resultado da vontade do Estado, incluindo também questões suscitadas no âmbito inter-societal (HIRST; PINHEIRO, 1995, pp. 8-9).

Nos anos 1990, é marcante o programa estadunidense da Iniciativa para as Américas, no governo George H. W. Bush⁵⁹, cujo propósito era criar um mercado comum para as Américas⁶⁰, o que terá reflexos diretos na formulação da política externa brasileira e suscitará debate não apenas no Brasil mas em toda a América Latina.

Para o Brasil, a ALCA representa ao menos dois níveis de desafios. O primeiro diz respeito ao caráter político-estratégico, no qual o fim do jogo bipolar aparentemente levou à suplantação dos temas de segurança estratégica pelos temas de teor comercial. Neste novo cenário internacional, para os EUA essa negociação enfatiza alguns temas essenciais para a expansão de sua influência econômica no hemisfério, centrando-se na abertura comercial de bens não-agrícolas, nos investimentos, nos serviços e na propriedade intelectual (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p. 6).

A extensão deste mercado comum abrangeria toda a América, incluindo 34 países no projeto, com exceção de Cuba. O propulsor dessa política foi o desejo de Washington de fortalecer sua influência no continente - cujo cenário era o pós-Guerra Fria -, “garantindo seus interesses econômicos e assegurando sua capacidade de ação num momento em que o sistema mundial passava por fortes mudanças (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p. 7)”. Este projeto, mais do que qualquer outro integracionista ou comercial na América Latina, é caracterizado por grande assimetria entre os seus membros, tendo os EUA como o mais díspar entre todos. Ainda assim, também é

⁵⁸ Em 2001 será criada a Agência Brasileiro-Argentina de Aplicação da Energia Nuclear.

⁵⁹ Esse modelo precede a proposta da Alca, incentivando o livre-comércio e o aumento do investimento estrangeiro em um contexto de elevada dívida externa dos países latino-americanos.

⁶⁰ Em um momento posterior, a Iniciativa será conhecida como ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

necessário refletir sobre os perfis econômicos abarcados na ALCA: tendo uma superpotência mundial, pertencente ao "mundo desenvolvido" e a qual chamamos de Norte global, potências regionais com algum nível de industrialização - fomentado, sobretudo, em meados do século XX, com o plano desenvolvimentista de substituição de importações - e países de economia unicamente agroexportadora. Com isto em vista, a ALCA representava um projeto interessante para alguns países, e não para outros. No caso brasileiro, os setores divergiam - enquanto investidores do agronegócio se interessavam por ela, as indústrias a rechaçavam. Diversos setores da sociedade civil organizada também se posicionavam de forma contrária.

O vice de Collor, Itamar Franco, assume quando este renuncia, após abertura de processo de *impeachment*, e Fernando Henrique Cardoso é empossado como Ministro das Relações Exteriores. Com a conturbada situação política doméstica, devido à saída de Collor, inicialmente o governo Itamar se foca em questões internas, deixando a política externa a cargo do MRE (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Em meio a um debate interno sobre a estratégia de inserção internacional do país, o novo governante propôs uma política externa que se pretendia "voltada para o desenvolvimento do País, para a afirmação de valores democráticos e de sentido universalista. (...) uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles (...) ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro" (Amorim, 1993). Ou seja, uma política cuja ausência de categorização ou rótulos revelava uma diferenciação com relação às políticas anteriores e, ao mesmo tempo, a intenção de não gerar novas expectativas (HIRST; PINHEIRO, 1995, pp. 9-10).

Com melhor estabilização das questões internas, a política externa conduzida no governo Itamar

foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a "desdramatização" das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em seu conjunto, elas refletiam (e ainda refletem) os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: a de um país continental ("país baleia"), de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica de globalização da economia mundial (global trader) e a de um ator protagônico no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico ("sócio privilegiado") (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11).

O Brasil lança a Iniciativa Amazônica, na VI Cúpula do Grupo do Rio, se propondo a negociar acordo de livre comércio com países da Bacia Amazônica. Já na VII Cúpula (1993), em Santiago, sugere a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa). Tal proposição é feita antes do Nafta ser efetivado⁶¹ (GARCIA,

⁶¹ Há algumas leituras que vêem na Alcsa uma espécie de resposta a iniciativa do Nafta.

2005), reunindo a Iniciativa Amazônica, o Chile, Mercosul e o Pacto Andino. Em suma, a Alcsa:

Trata-se de um projeto de criação de uma zona de livre comércio plena no prazo de dez anos, com redução linear e automática de tarifas, sem prejuízo para a participação dos países membros do MERCOSUL em outros esquemas de liberalização comercial. Interpretada por muitos como uma resposta à criação do NAFTA, a proposta da ALCSA pretendia dar maior visibilidade política à crescente presença do Brasil no comércio intra-regional observada nos últimos anos (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 15).

Dando continuidade às diversas iniciativas de integração energética, é assinado o contrato para a compra de gás boliviano, iniciando-se a construção do gasoduto. Dentre diversos acontecimentos, o Brasil adere ao Tratado de Tlatelolco, em 1994, o qual passou por uma lenta condução até a sua ratificação; e Itamar irá rechaçar o isolamento político e econômico de Cuba, defendendo maior cooperação na IV Cúpula Ibero-Americana.

Nesta fase, a ideia de uma possível reforma do Conselho de Segurança da ONU se reforça e o Brasil a apoia, com a intenção de ocupar um assento como representante latino-americano no órgão. Na sua atuação como membro rotativo, se abstém de votar na sessão do Conselho de Segurança, quando se permite a intervenção no Haiti, começando este a participar de missões de paz na América Central: Onuca e Onusal. Além dela, atuará na Missão das Nações Unidas para a Verificação dos Direitos Humanos na Guatemala (MINUGUA). Ainda na esfera multilateral, o Brasil tentará fortalecer a democracia na região e evitar intervenções externas em assuntos internos dos países americanos, através de seus posicionamentos na OEA. Empenha-se na função de reincorporar Cuba à organização - ao oferecer mediação brasileira - e negociar a questão haitiana⁶² (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Quanto ao Mercosul, em 1994 é assinado o Protocolo de Ouro Preto, conferindo personalidade jurídica ao bloco e pondo em vigor a União Aduaneira do Mercosul, com a adoção da TEC, em 1995. Desde 1991, as exportações brasileiras aumentavam para os países que integram o bloco⁶³.

O governo de Itamar Franco muda a sua perspectiva sobre integração regional em relação ao governo anterior, ao encarar o Mercosul e a integração latino-americana, não apenas como uma forma de se alcançar uma liberalização econômica mas com um sentido estratégico amplo. O Itamaraty concede prioridade à parceria comercial na região, buscando fixar regras à globalização, ainda que para tal tenha de contrariar alguns preceitos, como a negociação de políticas macroeconômicas entre os Estados partes (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14).

⁶² O Brasil se posicionava contra o governo de Emílio Zedillo, apoiando o embargo econômico aprovado pelo CSNU, mas irá ser contra a intervenção militar no país, “comprometendo-se apenas a integrar uma força de paz após a destituição do governo militar haitiano” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 16).

⁶³ Passou de 4% para 14% no total de exportações do Brasil (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 15).

No geral, a política externa para a América Latina, no governo Itamar

procurou estreitar laços políticos e econômicos com outros países da região. Deste esforço são exemplos a assinatura dos Acordos de Cooperação bilateral com a Venezuela (agosto de 1993 e março de 1994) visando a contornar seus problemas na fronteira, pondo fim a um histórico distanciamento entre os dois países; a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia (janeiro de 1994); as conversações com o Uruguai em torno do combate ao comércio de produtos subsidiados, da hidrovía Paraguai-Paraná e dos esforços para o desenvolvimento da região fronteira; o encaminhamento das negociações com a Bolívia em torno da construção do gasoduto entre os dois países e do conseqüente fornecimento de gás natural; e, finalmente, a tentativa de incorporar o Chile ao projeto de integração latino-americana (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 15).

No início de 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência, e é neste período que se vislumbra efetivamente o início de uma diplomacia presidencial no Brasil, com o presidente fazendo várias viagens ao redor do globo para tratar de política externa.

Peru e Equador se desentendem (1995) novamente quanto a uma área de fronteira, e o Brasil promove a Declaração de Paz do Itamaraty, sendo ele um dos países-garantes do Protocolo de 1942. Um general brasileiro é designado chefe da Missão de Observadores Militares no Equador e Peru (Momep). O acordo de Paz é assinado em 1998, em Brasília. Logo, observamos a preservação do perfil do Brasil de país conciliador.

A política externa de FHC se move no sentido de fortificar as instituições e as normas internacionais, concedendo prioridade ao multilateralismo. O Brasil buscava, então, a sua autonomia através dos organismos internacionais (TOLEDO, 2014, p. 7). Segundo discursos do chanceler Celso Lafer, a diplomacia brasileira era, também, universalista. Acreditava-se que o Brasil passara a ser mais ativo na política internacional, participando da formulação de regras internacionais e pensando em possíveis ganhos para a economia brasileira, a qual buscava um *status* de *global trader* (VIGEANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 33). É relevante destacar a conexão entre o universalismo e o regionalismo;

[...] o universalismo dos anos noventa se expressa primordialmente no regionalismo: é nesta área que o Brasil encontrou seu principal espaço de reafirmação de autonomia, na resistência à integração hemisférica, no processo de integração subregional do Mercosul e nas suas novas iniciativas na América do Sul (MELLO, 2000, p. 112 *apud* VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 46).

Nos anos 1990, a Cepal sugere o “regionalismo aberto” como nova estratégia para o regionalismo, tendo a América Latina o neoliberalismo, o livre-mercado e a globalização como ideias-força no seu panorama político-econômico. Surge, assim, uma ideia divergente das anteriores da Cepal, a qual se utilizava das ideias neoliberais

prevalecentes entre os governos latino-americanos, se afastando do estruturalismo e desenvolvimentismo.

Sendo assim, o regionalismo aberto é caracterizado como

(...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CORAZZA, 2006, p. 145).

Este “novo regionalismo” visa, também, a conciliação da interdependência regional oriunda do processo de integração com a gradual liberalização comercial. Desta forma, a integração regional era vista segundo um meio de aumentar a competitividade internacional. A estratégia era focada, sobretudo, na liberalização comercial intragrupo, sem refletir o suficiente sobre estratégias de desenvolvimento ou outras propostas para a integração.

No que tange à iniciativa do Mercosul, Cervo (2002, p. 24-25) recorda que as táticas se tornaram meramente comerciais no lugar de integração industrial e o desenvolvimento, evidenciando a influência da ideia de regionalismo aberto. O Mercosul se manteve prioritário na agenda brasileira e era visto como uma forma de inserção competitiva no mercado global - incorporando os seus membros às tendências internacionais e trabalhando, também, com perspectivas de cooperação com outros países. Esta estratégia diminuía o risco de o Brasil se fechar em um regionalismo que o limitasse ao negociar com outros parceiros, reservando sua autonomia (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 34-35). Como resultado, o comércio intrazonal aumentou significativamente. O regionalismo aberto adotado no Mercosul desencadeou “um desvio de comércio, extremamente oportuno para economias incapazes de elevar-se à competitividade sistêmica global” (CERVO, 2002, p. 25).

O Mercosul também era estratégico para o Brasil, pois:

era uma peça intermediária de abertura; a passagem menos traumática de uma economia fechada a outra mais alinhada às exigências internacionais de abertura (...) Em resumo, a política brasileira em relação ao Mercosul haveria tido, assim, três objetivos: permitir-lhe a abertura gradual de sua economia; enfrentar os desafios econômicos e políticos da hegemonia norte-americana; e alcançar um reconhecimento mundial. Portanto, o Mercosul, para o Brasil, era, efetivamente, um instrumento de *realpolitik* (BERNAL-MEZA, 1999, p. 45-46).

Em 1996, o Chile e a Bolívia se tornam membros-associados, e é acordado o Compromisso Democrático do Mercosul. Em Buenos Aires, é estabelecido um acordo para uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a CAN, “como etapa prévia, as negociações de um acordo de preferências tarifárias fixas entre os dois agrupamentos sub-regionais” (GARCIA, 2005, p. 261). Em 1998, é assinado o Protocolo de Ushuaia I,

estabelecendo uma cláusula democrática ao bloco. Será criado o Tribunal Permanente de Revisão, em 2002, através do Protocolo de Olivos, com o objetivo de atuar na solução de controvérsias. Esses movimentos permitiram maior institucionalidade ao bloco.

No segundo mandato, há uma mudança no discurso, em que se esboça uma crítica às assimetrias presentes no sistema mundial e o desnivelamento de poder nas negociações, evidenciado pelo esgotamento da matriz neoliberal, fazendo o Brasil se aproximar de regiões e países dos quais não se aproximara tanto na gestão anterior (NUNES, 2012). Ademais, na esfera da integração, se torna menor o foco dado ao comércio e ganham uma nova dimensão as questões de infraestrutura⁶⁴, a partir de uma perspectiva na qual apenas o comércio não seria suficiente para impulsionar a econômica sul-americana; era necessário um território fisicamente integrado.

Na formulação de política externa brasileira, é nítido o papel da América do Sul como área prioritária da atuação brasileira e elemento da sua identidade internacional. O discurso diplomático deixa um pouco de lado o latino-americanismo brasileiro e passa a posicionar o Brasil como um país sul-americano. Para Lafer (2001 apud COUTO, 2010), a América do Sul se torna parte do “eu diplomático brasileiro” e o grande palco para a projeção internacional do Brasil. A separação conceitual da América do Sul da ideia de América Latina servia aos interesses brasileiros. O país reconhecia que não conseguia ser influente em todo o continente, sendo, então, mais proveitoso focar em uma área menor. Assim, removia o México (rival em potencial) e configurava um espaço geográfico com países menos dependentes dos Estados Unidos, abrindo possibilidades para a atuação brasileira (MALAMUD, 2011, p. 6).

Na integração sul-americana, apesar de algumas iniciativas do governo brasileiro, este não se posicionou como líder na região e tampouco assumira os custos da integração como *paymaster* (SANTOS, 2014). Para além da atenção dada aos países vizinhos nas questões comerciais, o universalismo e o livre-comércio prevaleciam com o objetivo de agilizar a liberalização comercial para obter uma melhor inserção brasileira no mercado internacional.

Destacam-se, também, neste período os seguintes acontecimentos: A Alca continua tentando ser alavancada; ocorre a I Reunião dos Ministros Responsáveis pelo Comércio do Hemisfério; é concluída na Aladi Acordo de Complementação Econômica entre Brasil e a CAN (1999); ocorre, ainda em 1999, a I Cúpula América Latina e Caribe-União Europeia, cujo objetivo era alcançar uma liberalização comercial (GARCIA, 2005).

Em 1999, será inaugurado o primeiro trecho do gasoduto Brasil-Bolívia, sendo o

⁶⁴ A IIRSA não surge descolada da ideia de regionalismo aberto, já que consta sua influência nos seus relatórios e um de seus principais objetivos é facilitar o comércio através de um território integrado. Contudo, certa crise da matriz neoliberal favoreceu que novos temas surgissem para além de tratados de livre-comércio e a IIRSA é um exemplo disso.

maior projeto de integração energética da América do Sul e, em 2001, é implementada a linha de transmissão elétrica entre Brasil e Venezuela (GARCIA, 2005).

Na América Central e Caribe, o Brasil da continuidade na sua atuação, através da OEA e da ONU, participando da Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América Central (MARMINCA), a qual agiria na Costa Rica, Guatemala, Honduras e Nicarágua; e, em 1997, envia mais 17 militares para a MINUGUA. No final de 1998, se solidariza com os países prejudicados pelo furacão Mitch e pela seca causada por “El Niño”, oferecendo ajuda técnica para a reconstrução das cidades e reduzindo a dívida destes para com o Brasil. Percebe-se, também, aproximação com Cuba, devido à visita do Chanceler brasileiro à Havana, na qual foram assinados cinco acordos bilaterais (NUNES, 2012). No ano seguinte, FHC também viaja a Cuba e se reúne com Fidel Castro, para a IX Cúpula Ibero-Americano.

Entre o fim do século XX e início do século XXI, o Mercosul enfrentou crises cujas origens estavam na questão cambial, na diminuição do comércio entre os membros e na elevação dos conflitos comerciais entre Brasil e Argentina - gerando crises de confiança entre estes. Neste sentido, cabe ressaltar que, em 1999, o Brasil desvalorizou o Real, o que por sua vez afetou diretamente a Argentina, já que o governo brasileiro não avisou e nem consultou o país vizinho. A resposta argentina se deu através da implementação de barreiras aos produtos brasileiros, às quais o Brasil reage com a necessidade de permissão para a importação de produtos argentinos. Assim, gerou-se a ideia de que o Mercosul estava no seu limite, considerando que o bloco se encontrava incapacitado em responder às demandas de variados setores. O início de uma saída para este impasse se daria com a I Reunião de Presidentes da América do Sul (GRANATO, 2014).

A I Reunião de Presidentes da América do Sul tem lugar em Brasília, na qual é lançada a IIRSA. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana surge em fins do mandato de Cardoso, em 2000, como uma proposta que será de fato efetivada no governo Lula. A iniciativa visava impulsionar a melhora de infraestrutura da América do Sul, ligando fisicamente as regiões, promovendo maior integração e intercâmbio comercial. O projeto tinha a América do Sul como espaço, em que se pretendia reduzir as barreiras para o comércio e gargalos de infraestrutura, facilitando para uma possível implementação de uma área de livre-comércio e escoamento de mercadorias, através de uma conexão Atlântico-Pacífico.

Com a proposição da reunião, Cardoso ressaltou alguns temas de interesse para este encontro, entre eles: o Mercosul e a Comunidade Andina, segurança amazônica, acesso ao Pacífico, entre outros - sendo democracia e infraestrutura os temas centrais. O atrativo para os convidados seria a possibilidade de financiamento do BID para os projetos acordados na reunião. FHC achava desnecessário ampliar o convite para outros países latino-americanos pois, para ele, era uma espécie de

“reunião de condomínio” - com destaque ao desenvolvimento da infraestrutura sul-americana “a partir dos eixos do desenvolvimento previstos no programa ‘Avança Brasil’ (SANTOS, 2014, p. 132).“

É preciso que esses eixos sejam pensados em escala regional. Nas condições da economia atual, o desenvolvimento não é algo que possa parar na fronteira. O aproveitamento de recursos naturais, as ligações de transporte e energia devem fazer-se em uma perspectiva sul-americana. Este é um aspecto central na ideia que tenho da América do Sul: uma região que tem a vocação de progresso compartilhado e de crescimento econômico conjunto (CARDOSO, 23 de fevereiro de 2000 *apud* SANTOS, 2014, p. 133).

Como resultados da reunião, temos: se estabeleceu que seriam realizadas consultas políticas, caso houvesse ameaça de ruptura da ordem democrática no subcontinente; estabeleceu-se a meta de um espaço comercial ampliado, com a associação do Mercosul e a Comunidade Andina; conformou-se a coordenação de posições em relação à Alca; e destacamos a apresentação do “Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul”, o qual seria formulado pelo BID, em associação com a CAF (SANTOS, 2014, p. 137).

A II Reunião de Presidentes Sul-Americanos acontece no Equador, a convite de seu presidente, na qual se estudam “fórmulas para aprofundar a integração física sul-americana, incluindo financiamentos do BID, do BNDES, da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata)” (GARCIA, 2005, p. 275). Entre os temas debatidos, ressaltam-se o combate às drogas, condenação ao terrorismo e a questão da permanência e aumento de subsídios aos produtos agrícolas nos países desenvolvidos. A necessidade da IIRSA foi reforçada, prevendo que seus resultados poderiam implicar uma melhor participação sul-americana no mercado de capitais, bens, serviços e tecnologia. Nessa reunião, é criada a Zona de Paz Sul-Americana⁶⁵ (SANTOS, 2014, p. 144).

1.3 Considerações do capítulo

Durante todo o século XX, podemos perceber que há maior intensidade nas relações do Brasil com os países do Cone Sul, isto é, Argentina, Paraguai e Uruguai. O interesse por maior aproximação com o continente é flutuante, variando de acordo com a ideologia do governo, do Ministro das Relações Exteriores e a conjuntura. Assim, podemos caracterizar estas relações em momentos de interesse e momentos de desinteresse.

⁶⁵ “. . . na qual, entre outras medidas, foram proscritas a introdução, o desenvolvimento, a fabricação, a posse, a instalação, a realização de testes e a utilização de todo tipo de armas de destruição em massa, incluindo as nucleares, químicas e tóxicas, bem como seu trânsito pela região” (SANTOS, 2014, p. 144).

No início do século XX, as relações com a América Central, Caribe e México eram poucas ou nulas. Um tanto raro também era a articulação com o norte da América do Sul. Tais relações foram se intensificando com o passar dos anos, aumentando significativamente o fluxo comercial e as relações político-diplomáticas.

As tentativas de associação são observadas desde o período de Rio Branco, com a proposta do Pacto ABC, passando pela OPA, Alalc, Aladi, Grupo do Rio e Mercosul, por exemplo. Estas instituições, projetos e foros buscados pelos países latino-americanos são tanto de caráter comercial, como de cunho político, social e estratégico.

No entanto, certas tentativas de associação podem estar inseridas em um plano maior de tentativa de alcançar uma liderança regional, como é o caso do Pacto ABC, da OPA e do Mercosul. Durante estes anos, várias ações do Brasil levantaram suspeitas por parte dos latino-americanos, levando o país, por diversas vezes, a negar pretensões hegemônicas e demonstrar mais amizade.

Em relação aos conflitos envolvendo países latino-americanos, o Brasil se manteve neutro em diversos deles e se colocou na posição de pacificador, como fica evidente no caso Alsop, nas questões Colômbia-Peru, Peru-Ecuador e na sua participação no Grupo de Apoio a Contadora.

Nos anos 1990, se volta para a América do Sul, enfatizando regiões pouco exploradas anteriormente: a Amazônia e os Andes. Esta nova percepção permitiu a reunião dos presidentes sul-americanos, abrindo caminho para uma melhoria na proximidade entre estes países e lançamentos de novos projetos, como a IIRSA.

Um grande obstáculo para a aproximação do Brasil com os países latino-americanos, inicialmente, era a herança monárquica. A distinta forma de colonização, legado linguístico-cultural e a formação de um Império após à independência, auxiliavam às figuras-chave da política brasileira entender o Brasil como muito mais similar ao continente europeu do que às Américas, priorizando essas relações. Com o declínio europeu e as intensas relações com os EUA - que se configurou no século XX como uma grande potência mundial - este país passou a ser um “separador” entre os países latino-americanos. As intervenções estadunidenses e a dependência econômico-política da América Latina favoreciam uma maior relação de todos os países com o “irmão do Norte”, e não entre si.

Por fim, é salutar ressaltar que o continente latino-americano é estratégico para o Brasil. A América Latina e do Sul servem como uma ponte para o lançamento do país no mundo, tanto em âmbito comercial como político. A Argentina, por diversas vezes, se mostrou como um concorrente e, em distintas ocasiões, como mero opositor do projeto de liderança brasileira. Tal questão só irá se amenizar a partir dos anos 1980, com o apoio brasileiro aos argentinos na Guerra das Malvinas, com os esforços de Sarney e Alfonsín e criação oficial do Mercosul, em 1991. A maior intensidade das relações do Brasil com estes países é observada quando o país se aproxima de uma

PEB com maiores tendências às relações Sul-Sul.

2 PARTIDOS POLÍTICOS E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Neste capítulo, serão expostas as visões do PT em PEB, mas também debateremos de forma breve o entendimento do PSDB em política exterior, pelas seguintes razões: 1) o PSDB esteve no poder executivo por oito anos até a chegada do PT, em 2003 - o que nos permite verificar quais são os pensamentos deste sobre como a PEB era conduzida e se houve ruptura; 2) desde as eleições de 1994 até as de 2014, houve uma polarização política, na qual os candidatos mais votados para a Presidência da República são desses dois partidos, os quais se apresentam na esfera política como antagonistas - logo, a proposta de expor as ideias de PEB de ambos nos permite verificar quais são os pontos dissidentes; 3) Sendo o PSDB o maior adversário do PT por mais de 20 anos, checar as suas noções de política externa nos permitirá entender a principal visão opositora às ideias petistas.

Para podermos avançar e chegar ao nosso objeto de pesquisa, isto é, a política externa brasileira durante os governos PT para a América Latina, necessitamos contextualizar o Partido dos Trabalhadores e o seu pensamento internacional. Assim, neste capítulo, pretendemos expor as ideias referentes à política externa brasileira, de acordo com o PT; destacando, também, as ideias e críticas de seus opositores. Compreender o partido, seus ideais, história e lideranças irá nos auxiliar a entender, a posteriori, as políticas estabelecidas para a relação Brasil-América Latina quando este assume o governo.

A literatura que versa sobre os partidos políticos e a política externa indica que as questões de política internacional são secundárias para os partidos - e, até 1964, política externa não era uma preocupação partidária, sendo dirigida pela máxima do poder executivo e pelo MRE (SCHNEIDER, 1976 *apud* OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 145). Além disso, no Brasil, a política exterior não é um fator que ganha ou perde votos, estando tradicionalmente distante da sociedade. Por este motivo, acredita-se que ela dê espaço para ser uma área política mais ideológica do que pragmática para os partidos. A política externa é “um campo afeito à demarcação de posições políticas, sem que isso implique os mesmos custos de outras políticas domésticas (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 146)“.

De fato, temas de política internacional ficam em maior evidência a partir dos anos 1980, com nítida acentuação nos anos 1990, ancorado pelo fim da Guerra Fria, por um lado, e o acesso mais fácil à informação, por outro. Entre os elementos que permitiram uma maior politização da PEB, podemos citar: maior ênfase midiática e a sua presença nos debates eleitorais; maior participação legislativa nas relações exteriores; e, também, maior relevância dos partidos para tais questões (MESQUITA, 2012, p. 152).

2.1 PT

O Partido dos Trabalhadores (PT) surge nos anos 1970, no início da transição democrática no governo Geisel, em que se pregava uma abertura “lenta, gradual e segura”. Se colocará como partido de esquerda socialista e terá uma ótima articulação junto aos movimentos sociais. Desse modo, surge no seio dos sindicatos paulistas, “conformando o que se conhece como novo sindicalismo⁶⁶” e, em 1979, os seus fundadores, junto aos líderes sindicais, elaboram uma Carta de Princípios (REGALADO, 2008, p. 31). Para além do setor sindical, o PT “foi formado por setores católicos progressistas ligados à Teologia da Libertação e às Comunidades Eclesiais de Base, parlamentares do PMDB e ex-militantes guerrilheiros (críticos à tradição comunista) (SILVA, 2011, p. 37)”. Surge de forma completamente inovadora, ao contrário dos partidos que surgiam naquele momento - basicamente dissidências ou recomposições de partidos já existentes no Brasil. O aparecimento posterior dos movimentos, tais quais a CUT e o MST, irá auxiliar na consolidação do partido (REGALADO, 2008, p. 32-33).

A peculiaridade de sua estrutura organizacional decorreu da conjugação de três elementos estruturais: a) a iniciativa fundacional provinda dos sindicatos de trabalhadores, de setores da intelectualidade e da classe política na oposição e de partes dos movimentos sociais urbanos e organizações de esquerda da década de 1970; b) a formação de uma organização de partido de massas poderoso para além das instâncias eleitorais; e c) um programa político com uma ideologia classista proposta com o objetivo de reorganização do sistema político na representação de interesses e participação dos setores populares (Meneguello, 1989, p. 40-41 *apud* FORCHERI, 2004, p. 68).

O PT tinha entre os seus propósitos criar um partido que reconhecesse a relevância do trabalhador para a “vida social brasileira”, incorporando trabalhadores na atividade política e focando na sua participação, ainda que fosse aberto aos outros setores da sociedade⁶⁷ (SILVA, 2011).

Entre o fim dos anos 1980 e início de 1990, seu pensamento predominante em relação à esfera internacional era de uma postura contrária ao capitalismo, em termos ideológicos e políticos, cujo contexto era da dissolução da União Soviética. O programa do PT de 1984 reforçava a ideia de uma política externa independente, contra a dominação imperialista, o que auxiliaria na independência nacional. Também eram ponto-chave a autodeterminação dos povos e a solidariedade com os povos oprimidos. Já nas Bases do Plano de Ação do governo de 1989, o PT prezava por uma política

⁶⁶ O novo sindicalismo possui “origem e centro no setor moderno da economia, autonomia diante dos partidos e do Estado, organização voltada à base e ímpeto reivindicativo direcionado para o interesse dos trabalhadores. Mais do que representar uma etapa para o processo organizativo e de luta dos trabalhadores em nosso país, este sindicalismo seria uma ruptura com as práticas estabelecidas no passado. Não um passado genérico, mas principalmente aquele do período 1945-1964 (Santana, 2003, p. 309 *apud* SILVA, 2011, p. 37).”

⁶⁷ Naquele momento, excluíam-se, no entanto, empresários e patrões.

externa soberana sem alinhamentos automáticos, destacando que a sua PEB buscava colocar o Brasil na sua real posição global. Em relação à América Latina, destaca:

No âmbito da América Latina, se empenhará pela aplicação de uma política de integração econômica e cultural, procurando viabilizar a criação de um Parlamento Latino-americano, que renove as relações de solidariedade entre os povos da América Latina. Apoiará o Tratado de Tlatelolco e defenderá a criação de zonas de paz na América Latina. (...)

O governo da Frente defenderá a luta dos povos oprimidos da América Latina e se posicionará contra qualquer ingerência e intervenção externas no Caribe (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989, s./p.).

De forma geral, os seus documentos iniciais versam sobre a política externa, ressaltam a luta contra o imperialismo, a solidariedade com os países mais pobres, uma nova ordem econômica, a democracia e o socialismo.

O documento “Concepção e Diretrizes” contém uma série de compromissos programáticos, construídos ao longo de várias campanhas eleitorais pelas forças que, desde 1989, se agrupavam em torno da chamada “Frente Brasil Popular”, através da qual Lula da Silva havia disputado três eleições presidenciais, em 1989, 1994 e 1998. Este documento, cujo subtítulo é “A ruptura necessária”, parte da premissa de romper com a estratégia neoliberal implementada no país durante a década de 90, para retomar a “construção interrompida” do país (FURTADO, 1992). A denominada “ruptura necessária” é seguida pelas “Bases de um Programa Democrático e Popular para o Brasil”, que estabelecem que o novo modelo de desenvolvimento brasileiro deverá articular o social, o nacional e o democrático (GRANATO, 2014, p. 88).

A chegada do PT à presidência do país significava um crescimento econômico, com distribuição de renda e uma diferente inserção internacional, tendo em vista que o partido se preocupava com questões de política externa; como é evidenciado pela criação da Secretaria de Relações Internacionais, a qual se articulava desde 1990 com outros partidos de esquerda, pelo Foro de São Paulo (RUIVO; ALMEIDA; TOLEDO, 2016, p. 358). O núcleo de Cooperação Internacional da Fundação Perseu Abramo também demonstra o viés internacionalista do partido⁶⁸.

O PT já possuía um programa internacional anterior à chegada ao poder, preocupando-se com sua posição em relação às questões internacionais e à política externa brasileira. Parte desta preocupação petista pode ser explicada pela sua intensa militância no exterior, destacada através de sua participação em fóruns, tais quais o Foro de São Paulo, a qual serve de exemplo do pensamento internacional do PT (MESQUITA, 2013, p. 151).

Ao refletir sobre a política internacional em 1984, em documento que versava sobre a atuação do PT, o partido se posicionava a favor dos povos que lutavam

⁶⁸ A Fundação Perseu Abramo foi criada pelo PT com o intuito de contribuir para a qualificação política dos seus membros, criando um espaço de discussão e de produção de conhecimento. O núcleo de Cooperação Internacional, especificamente, se dedica a investigar a política internacional e análises de conjunturas (MESQUITA, 2012).

pela sua libertação. Além de repelir a submissão do país, repulsa o imperialismo, notando a existência de uma luta dos povos latino-americanos contra este. No que concerne à PEB, apostam na ampliação de relações comerciais e diplomáticas com o chamado “Terceiro Mundo” e os países socialistas. Sobre a menção da América Latina no documento, é necessário realçar que, para o PT:

A luta do povo brasileiro é inseparável das lutas dos outros povos latino-americanos, pela semelhança das condições econômicas, históricas e culturais. Daí nossa prioridade para o fortalecimento de laços com os movimentos de libertação latino-americanos, que têm, hoje, como pontos principais a Nicarágua, El Salvador e Cuba (PT, 1984, p. 8).

Em 1994, as críticas do PT se davam em torno da ausência de um projeto de desenvolvimento para os países, ressaltando a inserção soberana e a modificação das forças de trabalho internacional. Também é possível observar inclinações às relações sul-sul, na área de cooperação tecnológica e científica. Em 1998, são focadas as reformas dos órgãos multilaterais e o estreitamento das relações com a América Latina e África Meridional, assim como o ataque à Alca (MESQUITA, 2011, p. 12-13).

O programa de governo do PT, em 2002, tinha como base a ideia de que, com o fim da Guerra Fria e da polarização Leste-Oeste, o mundo estaria dividido em um eixo Norte-Sul.

Como forma de melhorar a posição relativa do país no marco do enfrentamento Norte-Sul, o partido prega o fortalecimento do multilateralismo, da integração sub-regional, dos vínculos alternativos aos dos centros hegemônicos e a utilização de medidas protetivas e de salvaguarda contra a prática do comércio desleal. Referentemente a este último aspecto, o programa anuncia que a “proteção à indústria nacional será conferida por tarifas e mediante o uso de legislação comercial específica” (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 167).

No tocante ao Mercosul e à integração regional, o partido se propõe a fortalecer a integração e o desenvolvimento regional, em conjunto com os outros membros, além de melhorar a inserção destas economias na economia mundial. Esta ideia ocasionaria, segundo o programa, a eliminação de mecanismos contidos no Tratado Quatro-Mais-Um⁶⁹, o qual indicava a construção de uma área hemisférica de livre-comércio (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

Assim,

As linhas estratégicas do projeto governamental constituem um plano de desenvolvimento nacional baseado na ideia de que o Brasil deve crescer com estabilidade, reduzindo sua vulnerabilidade externa e interna através do superávit comercial e do fortalecimento do mercado interno. Entre as políticas específicas orientadas a reduzir a vulnerabilidade externa, se encontram o fortalecimento e a ampliação do MERCOSUL, bem como a retomada do projeto de integração latino-americana (GRANATO, 2014, p. 89).

⁶⁹ Neste tratado estavam os quatro países do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; e os Estados Unidos.

Em síntese, a política externa é apresentada pelo partido como um mecanismo para o desenvolvimento nacional, superando certas vulnerabilidades brasileiras e assegurando uma inserção soberana (RUIVO; ALMEIDA; TOLEDO, 2016, p. 362-363).

Já em 2007, o plano de governo reafirmava os ideais do mandato anterior. No entanto, no âmbito regional, é explicitada a prioridade concedida à integração sul-americana com o Mercosul e à recém criada Comunidade Sul-Americana de Nações. Também são enaltecidas as relações Sul-Sul e a necessidade de adquirir mais espaço nos mercados de países desenvolvidos. O que é observado como particular, em relação ao plano de governo anterior, é o conjunto de políticas específicas para o comércio exterior que, para este trabalho, destacaremos a intenção de desdolarizar o comércio com países latino-americanos (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

Observa-se, no programa do partido, dois eixos orientadores claros da política externa brasileira propuganada pelo partido. O primeiro é a ênfase clara às relações Sul-Sul como vetor de inserção internacional do país. O segundo é a explícita defesa da intervenção estatal na estruturação de instrumentos de política externa, tanto na área de comércio exterior quanto na área de segurança e defesa. Do ponto de vista de princípios, portanto, é possível afirmar que o programa petista se aproxima mais claramente do marco conceitual da “Política Externa Independente (PEI)” (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 169).

Os objetivos do partido com os seus fundamentos para a política externa do país, em relação à América do Sul, possuíam várias finalidades:

O partido dos trabalhadores adota uma integração regional como uma dimensão estratégica para além das relações sul-sul, por acreditar que a perspectiva da formação de um bloco sul-americano integrado economicamente e com capacidade política é a de melhorar a situação sócio-econômica da população regional, integrando a infra-estrutura e ampliando o poder e o espaço destes países no cenário internacional (MESQUITA, 2011, p. 13).

Quando o PT, de fato, chega à Presidência da República, a política externa será conduzida por três figuras-chave associadas ao partido: Marco Aurélio Garcia (Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República), Samuel Pinheiro Guimarães (Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores) e Celso Amorim (Ministro das Relações Exteriores). Os três destaques estavam em consonância com a visão de política internacional do partido e serão os grandes personagens da PEB. A nomeação de uma figura interna para o cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais advém da militância internacionalista do PT e da necessidade de implementar o projeto do partido nesta temática. Este movimento, junto aos valores pregados e à prática da PEB pelos petistas, irá gerar diversas críticas dos setores de centro-direita, devido à partidarização da política externa, afastamento da tradição diplomática e isolamento do Itamaraty na formulação da PEB. Por outro lado, a oposição

da esquerda defenderá que a política externa brasileira é subalterna aos interesses imperialistas (POMAR, 2014, p. 65).

Refutando parte das críticas da direita, Pomar (2014, p. 68) - o qual foi Secretário Internacional do PT - destaca que o governo Lula foi capaz de recuperar algumas das tradições de política externa perdidas no governo anterior, entre elas: a integração regional, articulação com outros países do Sul, intensificação da luta brasileira por um assento permanente no CSNU, assim como a reforma da ONU e do FMI. Também foi firme na defesa dos interesses nacionais, servindo de exemplo a posição em relação à Alca e diversos acordos na OMC.

Curiosamente, a política externa do governo Lula foi uma das ações mais apoiadas pelos militantes do PT durante sua gestão. A PEB, neste período, é mais contestadora do *status quo* do que os outros setores do Estado brasileiro naquele momento (POMAR, 2014), sendo, também, um dos pontos mais fieis do governo às ideias do partido (anteriores à chegada ao poder).

Na visão do Partido dos Trabalhadores:

Nossa política externa é potencializada por dois fatores “objetivos” e dois fatores “subjetivos”. Os primeiros são: o peso geopolítico do Brasil e a crise internacional. Os demais são: a tradição nacionalista existente no Itamaraty e a tradição internacionalista do Partido dos Trabalhadores (POMAR, 2014, p. 137).

A militância internacionalista do partido foi fundamental para as diretrizes da política externa brasileira no governo Lula. Desta forma, cabe ressaltar algumas ideias da PEB em relação à América Latina e América do Sul. Neste sentido, Marco Aurélio Garcia acreditava que a América do Sul⁷⁰ teria melhores chances na sua inserção internacional se estivesse unida. Na sua perspectiva, a região é dotada de um grande valor estratégico, já que é a maior base energética do mundo - se considerarmos as reservas de petróleo e gás, potencial hidrelétrico, agrocombustíveis e centros nucleares. Possui um terço da água do planeta, além de ter um grande e variado território com uma rica biodiversidade. Há referências culturais comuns, e a proximidade entre o espanhol e o português permite uma boa interação intracontinental. O contingente populacional, PIB, parque industrial e centros de investigação também são considerados por Garcia, o qual soma todas essas características e as considera importantes para que a América do Sul se torne um ator global. Em relação à integração regional, Garcia (2008, p. 120) acredita que:

Para lograr una integración que permita asegurar una presencia global, América del Sur necesita garantizar el crecimiento sustentable para enfrentar su mayor desafío: la persistencia de la pobreza y, sobre todo, de la desigualdad social. En la agenda –además de la cuestión social, pero ligada a

⁷⁰ A América do Sul será colocada por Marco Aurelio Garcia - ao longo da sua atuação como Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República - como a região chave da política externa brasileira.

ella— figura también la construcción de una infraestructura física y energética capaz de dar viabilidad y consistencia a la integración. No por casualidad esas cuestiones, junto con la creación de nuevos mecanismos financieros como el Banco del Sur, están en el centro de las discusiones de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), cuyo Tratado Constitutivo fue aprobado en mayo en la histórica reunión en Brasilia.

El contraste entre la conciencia de la necesidad de la integración y el ritmo lento en que esta avanza —sin hablar de los conflictos y retrocesos eventuales— puede explicarse en buena medida por la diversidad de los procesos económicos, sociales y políticos que se desarrollan en cada uno de los países.

O Partido dos Trabalhadores visa aprofundar a relação entre comércio e desenvolvimento econômico, assim como busca o fim da prática de livre-comércio como condicionante dos recursos do FMI e Banco Mundial.

Todavía, o PT adota uma posição mais moderada na PEB quando chega ao poder, o que é um processo natural, tendo em vista que as posições de diversos partidos mudam quando estão no poder (já que a retórica é mais fácil do que comandar um país, principalmente em um presidencialismo de coalizão). No entanto, ainda que mais moderada, sendo mais pragmática, continua coerente com os princípios partidários.

O partido vê no estreitamento dos laços entre os países do Sul uma possibilidade maior de barganha para estes, frente ao cenário do poder mundial vigente naqueles anos (o qual dura ainda hoje). Além disso, também irá acreditar que a direção da PEB pode criar ou fortalecer os laços culturais entre povos, o que pode ser considerado positivo para o combate às assimetrias entre os países, ao gerar vínculos mais estreitos entre suas populações (MESQUITA, 2011, p. 14).

Ao falar sobre política externa, PT e América Latina, não podemos ignorar o Foro de São Paulo, considerando a longa e ativa atuação do partido no mesmo, o que lhe possibilitou contato com diversos partidos e realidades latino-americanas e, também, articulações no continente. Deste modo, um Foro construído a partir do PT para partidos da esquerda latino-americana adquire alta relevância, principalmente quando trabalhamos a questão da integração regional e da solidariedade internacional. Por estes motivos, analisaremos de forma breve o Foro de São Paulo na seção seguinte.

2.1.1 O Foro de São Paulo e a Integração Latino-Americana

Para entender o papel da América Latina dentro da visão internacional do PT, é indispensável olhar para o Foro de São Paulo. Dentre as similitudes entre o pensamento internacional do governo petista e o FSP, cabe o valor estratégico da integração regional para diminuir as desigualdades socioeconômicas entre os países e a aversão ao modelo neoliberal (RUIVO; ALMEIDA; TOLEDO, 2016, p. 375). O ex-Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores e ex-Secretário Executivo do Foro de São

Paulo, Valter Pomar (2014, p. 138), sublinha que ainda que o latino-americanismo do partido fosse anterior à criação do Foro, a partir deste evento ganha “mais força e organicidade”. Sendo, então, a América Latina a região prioritária e o FSP o espaço para debates e articulações.

Comunistas e socialistas passaram por uma crise com o fim da União Soviética, o que, por um lado, fez com que vários partidos se desmanchassem e, por outro, se renovassem. Tal renovação permitiu também uma repaginação do movimento comunista e socialista internacional. Neste sentido, o Foro de São Paulo surge como uma interessante iniciativa regional de união entre partidos de esquerda, com o objetivo de combater o neoliberalismo e o imperialismo na região, através do debate, união e construção de alternativas para este processos entre diversos partidos latino-americanos. Surge em 1990, com a proatividade do PT em uma reunião entre Fidel Castro e Lula da Silva, quando havia vestígios de um novo reordenamento mundial pelas políticas de Gorbachov, tendo entre as suas finalidades analisar os possíveis impactos do fim da bipolaridade do poder mundial para a esquerda latino-americana (REGALADO, 2008, p. 26). Destarte, o Foro de São Paulo será uma das principais representações de um internacionalismo de esquerda após a queda da URSS. Grande parte de seus membros irá rechaçar o modelo socialista soviético, ainda que o fim deste regime trouxesse consigo preocupações para a esquerda da região, pois abria espaço para um capitalismo e imperialismo ainda mais ferozes que os experimentados pela América Latina.

Sendo assim, entre os dias 2 e 4 de julho de 1990, é organizado o Encontro de Partidos e Organizações de Esquerda da América Latina e Caribe, nome original do Foro de São Paulo (REGALADO, 2008). Foram convidados variados partidos e movimentos, cujo objetivo era obter uma completa gama de esquerdas latino-americanas, da mesma forma em que diversas regiões da América Latina foram convocadas e representadas. Contudo, com o passar dos anos, será notado que nas reuniões do Foro é regular a ausência de países anglófonos e francófonos, também a menor presença da América Central e Caribe⁷¹. Em sua fase inicial, é constatado que os países com os maiores números de representantes eram do Cone Sul: Argentina, Brasil e Uruguai.

A primeira reunião do Foro de São Paulo - realizada na cidade que o batiza - é um marco histórico, pois é a primeira vez em que a esquerda latino-americana e caribenha se reúnem. Naquele momento, este encontro não ambicionava ser uma reunião periódica e, entre os assuntos debatidos, destacamos os impactos da alteração da ordem internacional para a América Latina e Caribe, os efeitos do regime neoliberal e a análise das lutas pela democracia e o socialismo na região. À vista disso, o foco da reunião foi a condenação ao neoliberalismo e a necessidade de construir um

⁷¹ Justificado por Regalado (2008) pela distância e alto custo da mobilidade para as reuniões que ocorrem na América do Sul.

socialismo que considerasse a história e as especificidades da América Latina e Caribe (REGALADO, 2008, p. 37-38).

Pela Declaração de São Paulo, os participantes reafirmam a necessidade de reformar o pensamento de esquerda (bem como o socialismo), destacam o seu caráter emancipador e a importância da democracia social. Desta Declaração, para melhor entendermos o objetivo do Encontro naquela época, ressaltamos:

Convocados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), reunimo-nos em São Paulo, Brasil, representantes de 48 organizações, partidos e frentes de esquerda da América Latina e do Caribe. Inédito por sua amplitude política e pela participação das mais diversas correntes ideológicas da esquerda, o encontro reafirmou, na prática, a disposição das forças de esquerda, socialistas e anti-imperialistas do subcontinente para compartilhar análises e balanços de suas experiências e da situação mundial (...)

Este Encontro é um primeiro passo de identificação e aproximação aos problemas. Desenvolveremos um novo Encontro no México, onde continuaremos somando inteligências e vontades à análise permanente que iniciamos, aprofundaremos o debate e procuraremos avançar com propostas de unidade de ação consensuais na luta anti-imperialista e popular. Promoveremos também intercâmbios especializados em torno dos problemas econômicos, políticos, sociais e culturais que a esquerda continental enfrenta (FORO DE SÃO PAULO, 1990, p. 1).

Neste documento, também fica clara a oposição ao modelo de integração americana da Iniciativa para as Américas, proposto por George H. W. Bush. O FSP não vê vantagens nas “concessões” dos EUA e FMI, pois estas eram muito pequenas e pediam em troca concessões gigantescas dos países latino-americanos, os quais teriam de comprometer seus patrimônios nacionais, suas economias e o bem-estar das suas populações. Combinando esta proposta com os pressupostos do Consenso de Washington, concluíram em São Paulo que elas, “na verdade, visam impedir uma integração autônoma da nossa América Latina dirigida a satisfazer as suas mais vitais necessidades (FORO DE SÃO PAULO, 1990, p. 3)“.

O Foro se foca no latino-americanismo e, embora ele já existisse no PT ganha força e organicidade com a criação do FSP. Pomar (2012, p. 13) aponta que a prioridade regional do partido “é a América Latina; e nosso espaço privilegiado de debate e articulação é o leque de partidos que integra o Foro de São Paulo, no qual somos encarregados da Secretaria Executiva.”

No que se refere à questão institucional, o Foro de São Paulo aclarou que não tinha pretensão em se converter em uma espécie de Internacional⁷² e tampouco queria competir com outros conglomerados de partidos do continente, como a COPPPAL⁷³ e

⁷² E para não se aproximar de uma nova Internacional, o Foro desistiu de criar um Manifesto ou uma Plataforma Programática (REGALADO, 2008, p. 59).

⁷³ A Conferência Permanente de Partidos Políticos da América Latina, diferentemente do Foro de São Paulo, é uma reunião de partidos independente da corrente ideológica que estes fazem parte. O PT é membro da Copppal.

a CSL⁷⁴. Também foi acordado que o Foro não poderia ser utilizado como espaço para debater as diferenças entre partidos políticos de um mesmo país (REGALADO, 2008, p. 58-59).

O II Encontro enfatizou a temática do neoliberalismo no continente, focando-se na busca por alternativas para enfrentar os desafios das transformações necessitadas pelas realidades latino-americanas (REGALADO, 2008; GARCIA, 2008).

O Foro de São Paulo realizou, até o presente momento, 24 Encontros em 10 países - abrangendo todas as sub-regiões da América Latina e Caribe - e 113 partidos ou movimentos políticos (FORO DE SÃO PAULO, a; FORO DE SÃO PAULO, b). Conta, também, com membros observadores de outros continentes e realiza intercâmbio de ideias com os mesmos.

O FSP foi e é criticado tanto pelos setores da direita quanto por partidos e movimentos de esquerda mais radical;

La derecha lo tilda de promotor de actividades conspirativas y terroristas. Las corrientes más radicales de la izquierda lo acusan de vacilante y inútil. La primera es una falsedad grosera; la segunda es una apreciación desacertada. El Foro no es <<bueno>> ni <<malo>> en sí mismo. Sus virtudes y defectos son las virtudes y defectos de la propia izquierda latinoamericana en su conjunto (REGALADO, 2008, p. 5).

É essencial ressaltar que dentro do Foro de São Paulo há muitas divergências, devido às distintas raízes ideológicas dos partidos lá envolvidos, abrigando desde partidos mais radicais até uma esquerda mais próxima ao centro. Há visões contrapostas e conflitos de interesses, conforme esperado de um espaço de debate político. Neste sentido, o elemento aglutinador é a ideia de unidade. No entanto, é compartilhada a noção de que a América Latina é um continente com problemas comuns, que os países latino-americanos são mais fortes combinados e que há uma divisão do poder mundial em um eixo Norte-Sul - em que o Norte enfraquece e desmoraliza o Sul, seja através do comércio internacional injusto, seja por práticas imperialistas e intervencionistas da política doméstica. Tal ideia fica clara em:

A pesar de la dificultad de conformar consensos en un espectro político tan heterogéneo, la mayoría de los partidos y movimientos políticos asistentes compartían el interés en crear un espacio de convergencia en función de trabajar en conjunto por la unidad y la integración de América Latina y el Caribe, y realizar acciones de solidaridad con las luchas políticas y sociales de los pueblos de la región (REGALADO, 2008, p. 66).

O Foro não é um espaço para gerir a esquerda latino-americana, mas para que estas se conheçam, compartilhem experiências, sistematizem posições e possam estabelecer algum grau de coordenação política.

⁷⁴ A Coordenação Socialista Latino-Americana possui objetivos similares ao Foro de São Paulo, debatendo sobre democracia, intercâmbio de ideias e informações entre os partidos e formular estratégias de integração e cooperação. O Partido dos Trabalhadores não é membro da CSL.

Nos Encontros, diversos temas foram abordados, entre eles destacamos: a ofensiva do Norte à América Latina e Caribe; integração dos povos; questão intervencionista; condenação do bloqueio a Cuba; perspectivas para a esquerda; construção de projetos alternativos para o desenvolvimento e a integração; opressão de gênero; direitos humanos; participação política; cultura; saúde e sexualidade; assim como a segurança hemisférica. A declaração de São Salvador irá definir o FSP como um espaço anti-imperialista, onde é possível debater a solidariedade entre os países latino-americanos, bem como planos de ação e projetos alternativos para a região (REGALADO, 2008).

Pensando em movimentos de esquerda e atuação na política internacional, é válido constatar que o internacionalismo pregado historicamente pelos comunistas e socialistas trata, sobretudo, de fomentar uma solidariedade internacional. O discurso da solidariedade irá aparecer por vezes, tanto no Partido dos Trabalhadores quanto na atuação internacional de outros partidos do Foro⁷⁵.

Melo (2016, p. 85) destaca a importância do Foro:

Uma das principais razões da relevância do Foro está em sua capacidade de elaborar e difundir coletivamente ideias transformadoras, sobretudo acerca da integração da América Latina e Caribe, que influenciam a ação política dos partidos membros e de governos e organismos de integração regional em que estes partidos lideram e/ou participam.

Por esse ângulo, destacamos que o Foro criticava as assimetrias entre os países maiores e menores da região desde os anos 1990, defendendo uma integração alternativa, na qual os maiores países tivessem de fazer maiores concessões. O FSP também viria a defender uma cooperação e aperfeiçoamento do sistema de defesa do continente. Logo, o Foro adianta debates que se tornaram medidas efetivas, como o Focem (que visava reduzir as assimetrias no Mercosul) e o Conselho de Defesa Sul-Americano no âmbito da Unasul (MELO, 2016).

Assim, o próprio Foro reconhece o papel que teve na criação de algumas instituições de integração:

As transformações pelas quais passaram a América Latina e o Caribe nestas duas décadas têm muito a ver com os debates que realizamos [...] Muitos dos que nós encontramos no passado nas reuniões do Foro de São Paulo como forças de oposição, hoje somos Governo e estamos desenvolvendo importantes mudanças em nossos países e na região como um todo. Experiências como a Unasul e a Comunidade da América Latina e do Caribe são herdeiras dos debates que levamos no Foro (FORO DE SÃO PAULO, 2010b, p. 125 apud MELO, 2016, p. 85-86).

No tocante à integração, irá refletir sobre uma integração alternativa. Segundo o agrupamento;

⁷⁵ O exemplo mais emblemático para ilustrar tal situação pode ser a criação da ALBA, que terá sua criação pautada sob o discurso de solidariedade no governo Hugo Chávez, sendo seu partido membro do FSP.

La integración alternativa tiene que erradicar las estructuras y modelos dominantes, eliminar los controles monopólicos y oligopólicos, y promover un desarrollo económico que satisfaga las necesidades de las mayorías. Para ello, es preciso sustituir la alianza de los sectores transnacionalizados de la burguesía con el capital internacional, por una alianza entre las fuerzas interesadas en desarrollar proyectos de justicia social, democracia y liberación nacional (REGALADO, 2008, p. 85).

Vale notar que o FSP compreende o processo de integração como um projeto em disputa, já que também há um ideal de integração latino-americana no viés da direita, dividindo os projetos entre uma integração autônoma e uma subordinada (POMAR, 2014, p. 245). A autônoma se refere ao projeto dos partidos do Foro, estando a subordinada historicamente ligada aos partidos mais conservadores, nos quais estes se subordinam aos interesses das grandes potências globais.

Sobre o Foro, Ruivo, Almeida e Toledo (2016, p. 371) destacam:

Em sua primeira reunião, em 1990, a declaração saída do encontro já dizia: “definimos [...] as bases de um novo conceito de unidade e integração continental. Nossa proposta passa [...] pelo impulso à solidariedade internacionalista dos nossos povos”, o que se repetiu, em 1996, no encontro de Porto Alegre, quando se afirma que “[...] estamos desenhando programas amplos [...] que realizem uma transformação política e econômica [...] que avance em direção a uma nova sociedade mais justa e igualitária”, e, também, em 2002, na reunião de Antígua, ao afirmar que “é preciso [...] contribuir efetivamente [...] para mudar os rumos dos processos de integração liderados [...] por uma visão mercantilista [...]”. Nesse sentido, o FSP advoga pela unidade latino-americana e caribenha com o propósito de lutar contra o imperialismo norte-americano, simbolizado no embargo a Cuba e nas políticas econômicas de cunho neoliberal, e de constituir nova ordem internacional capaz de satisfazer e de respeitar os objetivos nacionais dos países daquela região.

Foi um caminho longo até a chegada dos partidos associados ao poder, passando, antes, por um aumento de representação nos governos locais, assim como no poder legislativo, até chegar à instância máxima da política nacional. Esses resultados indicam, igualmente, a insatisfação com o neoliberalismo e o potencial da esquerda do continente. Para Pomar (2014, p. 140), este processo contou com uma boa participação do Partido dos Trabalhadores;

Olhando para trás, podemos ver que em nossa região a luta social, a luta eleitoral, a ação de governo e a atuação partidária interagiram na luta contra o neoliberalismo de maneira muito mais intensa e eficaz que em outras regiões do mundo. O PT deu importante contribuição para isto, tanto prática quanto teoricamente (POMAR, 2014, p. 140).

A eleição de Lula, em 2002, será um marco para o Foro de São Paulo. Era a vitória que a “nova esquerda” esperava desde 1988⁷⁶. Acreditavam que a eleição do líder venezuelano, em 1998, poderia ser um evento isolado, porém quando Lula

⁷⁶ Considerando que Chavez foi eleito em condições específicas de desmoronamento da política venezuelana (REGALADO, 2008, p. 209).

ganha, tal perspectiva se modifica. A partir da eleição do petista, o Foro apresenta dificuldades no seu funcionamento e o avivamento das diferenças entre os partidos, visto que a coexistência entre os que chegam ao governo e os que não possuíam meios para ascender passa a ser uma questão irrefutável (REGALADO, 2008, p. 217-218). Ademais, os partidos que chegam ao governo possuem maior propensão para aceitar o status quo - o que é um pouco crítico, se levado em conta as posições mais inflexíveis do Foro de São Paulo - e, assim, se tornam compreensíveis certos impasses. O recorrente questionamento, ao longo dos anos 1990, de se havia espaço para esses partidos na democracia burguesa é abandonado quando vários deles chegam ao poder.

O debate a respeito da esquerda na América Latina é intensificado quando diversos partidos desta vertente ideológica passam a ser eleitos para os cargos mais altos, em seus respectivos países. O avanço dos setores de esquerda e progressistas se dá em um contexto de desencantamento com o neoliberalismo, em que se agravou a situação socioeconômica e política. Entre o ano de 1998 e 2006, cinco candidatos de partidos do Foro são eleitos ao poder executivo de seus países⁷⁷, sendo eles: Chávez, na Venezuela (1998); Lula, no Brasil (2002); Tabaré Vázquez, no Uruguai (2004); Evo Morales, na Bolívia (2005) e Daniel Ortega, na Nicarágua (2006). O Foro de São Paulo adquiriu maior relevância como unidade política das forças de esquerda a partir das eleições de candidatos de partidos membros mas, principalmente, pela reeleição à Presidência do Brasil, pelo PT (REGALADO, 2008).

No âmbito nacional, o FSP se constituirá em um grande pilar das críticas dos opositores ao PT, com foco no projeto de inserção brasileira na política internacional (RUIVO; ALMEIDA; TOLEDO, 2016, p. 359). A derrota da Alca, em 2005, na IV Cúpula das Américas, concedeu maior otimismo ao Foro de São Paulo, no qual os membros passaram a crer que aquele momento histórico era extremamente favorável para as esquerdas latino-americanas, abrindo uma margem interessante para a atuação do Foro (REGALADO, 2008, p. 227).

Desta forma, o Foro de São Paulo é uma variável importante para se avaliar a esquerda latino-americana, sobretudo os partidos que são membros. O FSP contribuiu para dar a estas esquerdas alcance continental e visibilidade mundial, promoveu encontro entre líderes de diversos partidos latino-americanos, permitindo debates, intercâmbio de conhecimentos e articulações políticas. Também auxilia na aproximação e trabalho conjunto das esquerdas do continente, tal qual demonstrado pelas articulações políticas, seus grupos de trabalho e intercâmbio sobre práticas eleitorais. A presença de diferentes vertentes da esquerda possibilita a criação de um espaço plural de debate, ainda que isto possa suscitar maior dificuldade para chegar a decisões e consensos.

O FSP também é uma prova absoluta do interesse do PT pela política

⁷⁷ Alguns destes são reeleitos neste período, como Chávez e Lula.

internacional e o seu viés latino-americanista. As críticas sobre a atuação do partido e a funcionalidade do Foro existem e podem ser analisadas se são aplicáveis ou não mas, para o que aqui nos interessa, o Foro representa uma conexão histórica do Partido com o continente latino-americano, demonstrando que aquele busca uma integração com forças para fora do Brasil e possui um projeto para a região que deve ser realizado em conjunto.

2.2 PSDB

O PSDB surge como uma dissidência do PMDB, sendo fundado em 1988 e se posicionando como um partido de centro-esquerda. Nos anos 1990, no entanto, são incorporados elementos neoliberais que irão mover o partido para o espectro da centro-direita, até os dias atuais. Este movimento ocorreu com a chegada de FHC na chefia do poder executivo, quando o partido teve de se reorganizar para ganhar as eleições e estabelecer aliança com o PFL⁷⁸ (MESQUITA, 2010, p. 41).

Segundo o Manifesto, Programa e Estatuto de 1985 do PSDB, não há nenhum ponto que verse exclusivamente sobre política externa. Na eleição de 1994, com FHC concorrendo ao cargo, este encaminha propostas para a PEB que refletiam o posicionamento de quando fora Ministro (MESQUITA, 2011, p. 9).

Seus programas de governo têm abordado a abertura econômica ao capital estrangeiro, privatizações de estatais e a desregulamentação da economia, rompendo de forma clara com o nacional-desenvolvimentismo que se iniciara na Era Vargas (MESQUITA, 2010, p. 42). O programa do partido, em 1999, se baseia em diretrizes do MRE, ressaltando a integração regional, diversificação das relações exteriores, não proliferação de armas e multilateralismo, concedendo, também, grande importância às negociações do Mercosul com a União Europeia.

Entre os conceitos de Cardoso que foram incorporados ao programa, estavam a “inserção competitiva no mundo, a vocação universal da diplomacia brasileira, a integração com a economia mundial, a regionalização aberta, globalização e a democratização das relações internacionais (ALMEIDA, 2004 *apud* MESQUITA, 2010, p. 43)”. FHC faz mudanças na formulação da PEB, criando órgãos *ad hoc* ao Itamaraty. A política externa do Brasil durante sua gestão também sofria críticas em relação à sua suposta ideologização. Sendo assim, eram acusadas as relações Brasil-EUA e a posição brasileira em relação à globalização (MESQUITA, 2013, p. 28). Na perspectiva de Bernal-Meza (2002, p. 61 *apud* MESQUITA, 2013, p. 114), o governo de FHC teve que inserir adaptações na política externa brasileira, alterando alguns elementos da tradição do MRE e, pela “quebra de tradição”, este governo foi criticado.

Cardoso muito se guiava pela ideia de multilateralismo e democratização das relações internacionais (MESQUITA, 2010). Após a crise de 1999, ficará clara a

⁷⁸ O PFL é o atual DEM, partido da direita brasileira.

vulnerabilidade do país quanto ao governo, tornando-se as dúvidas em relação ao modelo neoliberal mais consistentes. Neste cenário, FHC irá reconduzir a PEB com base na sua frustração com a globalização e a visão de que há assimetrias e desnivelamento de poder. Tal situação fará com que ele olhe melhor para a América Latina, chegando a enunciar que os países sul-americanos e centro-americanos seriam mais fortes unidos do que separados (NUNES, 2012, p. 69), o que já era uma das principais ideias do PT.

Em 2002, o programa de governo do PSDB, apresentado na candidatura de José Serra, é mais definido do que em eleições passadas, nas quais prevaleciam ideias genéricas. São mantidos pressupostos do governo anterior, além de revisão do Mercosul - destacando-se a zona de livre comércio (MESQUITA, 2010, p. 45). Ressaltam-se, também, os “laços tradicionais com a América do Sul” e parcerias estratégicas com Colômbia, Japão, União Europeia, México e Estados Unidos. É necessário, aqui, salientar que esse conjunto de países não apareciam de forma explícita no plano de política exterior do PT (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

No campo comercial, o programa de governo iniciava-se por defender políticas de combate ao protecionismo econômico e de abertura de novos mercados aos produtos brasileiros. A atuação, com vistas à eliminação de barreiras restritivas às exportações brasileiras e de subsídios distorcivos ao comércio praticados pelos países centrais, deveria, segundo o programa, ser nas arenas bilaterais, regionais e multilaterais de comércio. As baixas perspectivas de liberalização comercial nos planos hemisférico e multilateral (OMC) induzia, à época, menções explícitas à necessidade do Brasil em buscar acordos bilaterais “vantajosos”, dentre os quais há menções para os casos de Rússia, China e Índia (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 163).

A proposta de Serra também deixa claro o desejo de retirar a prática de comércio exterior dentro do Itamaraty, pleiteando a possível criação de um Ministério para este assunto. Ainda que o principal foco da PEB em suas propostas fossem as questões de comércio internacional, não se posicionava de forma clara em relação à Alca (MESQUITA, 2010, p. 46).

Já no ano de 2006, o PSDB tinha como objetivo se opor à “ideologização da política externa brasileira”, o que, em sua leitura - e de outros partidos opositores - era o que fazia o Partido dos Trabalhadores. A ideia de que havia uma excessiva ideologização da política externa por parte do PT recaía na noção de que existia um foco exagerado nas relações sul-sul. No ponto de vista tucano, essas relações aconteciam em detrimento das norte-sul.

A prioridade nas relações Sul-Sul não pode ser feita, na visão desses partidos de centro-direita, em contraposição às relações Norte-Sul. Embora não seja, de fato, estruturalmente antagônicas, os partidos de centro-direita passaram a coalizão governista de centro esquerda teria fomentado as relações Sul-Sul em detrimento das relações Norte-Sul. Não apenas o distanciamento do Brasil em relação aos países desenvolvidos deveu-se à redução da prioridade desse tipo de vínculo como, e acima de tudo, a coesão Sul-Sul foi construída a partir

do confronto Norte-Sul. Daí porque as menções aos países desenvolvidos nos programas dos partidos de centro direita é sintoma do processo de polarização crescente que vivenciou a política externa brasileira (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 173).

No programa de 2006, é ressaltada a inexistência de “amigos e inimigos permanentes” e o interesse em manter e fortificar as relações do Brasil com potências desenvolvidas. A principal justificativa para tal prioridade se baseia nos seguintes pontos: o comércio, a presença das empresas estrangeiras em território brasileiro e possível transferência de tecnologia (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 164-165).

Assim, o PSDB - atuando como oposição ao governo PT, defende a ideia de que o processo de integração não avançou na gestão petista. Essa visão se deriva da ideia excessivamente focada na integração comercial dos peessedebistas, os quais colocavam bastante ênfase na necessidade de escoar produtos brasileiros para o Pacífico, através de uma integração de infraestrutura, ressaltada pelo projeto da IIRSA, e do regionalismo aberto em FHC. Essa mesma perspectiva coloca o Mercosul como estagnado, tendo desviado do seu propósito comercial. Na campanha de 2002 de José Serra, é exposta a intenção de tornar o Mercosul uma área de livre comércio, revertendo a união aduaneira e a TEC (MESQUITA, 2010). Em 2014, o candidato Aécio Neves também irá questionar a TEC, assim como a relação do Brasil com países como Cuba e Venezuela.

A rejeição de alinhamentos automáticos aproxima, em grande medida, as diretrizes programáticas do PSDB ao “Pragmatismo Responsável (PR)”, forjado à época do Governo Geisel do período militar. A diferença fundamental é que, enquanto o universalismo do Pragmatismo Responsável inspirava sobretudo a superação do alinhamento automático com as grandes potências, cujo ápice deu-se durante o Governo Castelo Branco, o universalismo repaginado do PSDB dirigia-se contra o “alinhamento automático Sul-Sul” do governo petista (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 165).

2.3 Considerações do Capítulo

Entre os anos 1980 e 1990, a política internacional era uma pauta crescente, tanto em termos ideológicos quanto econômicos, sobre a América Latina. Ponderando isto, notamos um aumento crescente no interesse dos partidos em tais temas e nas relações exteriores brasileiras. Por outro lado, também é apontado como um fator importante a politização da sociedade brasileira, a qual chega às questões diplomáticas. A principal divisão entre as distintas ideias para a PEB recaíam sobre as relações com os EUA (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 9); enquanto uns acreditavam ser mais proveitoso um alinhamento, outros buscavam um distanciamento que gerasse maior autonomia.

O MRE, o qual desfrutava de relativo insulamento burocrático⁷⁹, a partir dos

⁷⁹ O insulamento ocorria devido à alta burocratização e profissionalização do Ministério. Os assuntos de política exterior do país eram posicionados como assuntos específicos que deveriam ser tratados por especialistas, pouco penetrando na sociedade e seus debates.

anos 1990 vê as relações internacionais do Brasil sendo tratadas de forma mais ampla na sociedade. O Ministério é subordinado à Presidência da República, mas isso não significa que todo o procedimento de trabalho precisa do aval deste; ou seja, há uma relativa autonomia na formulação da PEB - por ser um setor burocrático, corporativista e especializado. Embora entendamos que o processo da elaboração da PEB não esteja nas mãos dos partidos, acreditamos que ele passe por uma relação entre a Presidência e o MRE, na sua formulação e execução.

Os partidos políticos no Brasil divergem em temas de política externa quando se trata de “parcerias estratégicas/relações Norte-Sul e integração regional”, destacando-se intensa polarização entre PT e PSDB nestas temáticas (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 175-176). Um exemplo que podemos aplicar é o caso do Mercosul, o qual possuía apoio de setores políticos diversos e se viu polarizado quando as posições da esquerda e direita foram se diferenciando em relação a este tema. Tais posições se dividiam entre um novo Mercosul, aberto às questões sociais, educacionais, culturais e cidadãs e outro, estritamente econômico, com a possibilidade de rever a TEC.

Contudo, a crítica que remete ao PT uma ideologização da política externa brasileira é problemática. Sendo o PSDB o principal crítico, e tomando-o como exemplo, podemos averiguar certa “ideologização” da política externa durante a sua gestão e afastamento de alguns “valores tradicionais do Itamaraty”. Neste sentido, é paradoxal que este partido faça esta crítica ao outro, dado que eles mesmos foram desaprovados pelos mesmos motivos. De toda maneira, é salutar lembrar que a política externa é política e, dessa forma, vai transitar pelo campo das ideias e, logo, recairá em questões ideológicas. Refutar a ideologia nas ações políticas é uma tentativa de despolitizar a própria política.

Outro ponto importante a ser ressaltado aqui é que o cargo de Ministro das Relações Exteriores é uma indicação do Presidente, podendo inclusive ser uma indicação política. Sendo assim, quando o governo e o Ministro são trocados, o ministério precisa se readaptar à nova realidade, lógica e ideológica. Almeida (1992) demonstra em seu trabalho que, na Nova República, foram indicados ministros que tinham relações com o partido que comandava o poder central do país. Ademais, 14 dos 16 chanceleres do Brasil, entre 1946-64, possuíam filiação a algum partido (CARDIM, 1992 apud ALMEIDA, 1992), enquanto Almeida (1992) aponta as indicações de políticos que possuíam relações com o partido do Presidente para o cargo máximo do MRE. Estes dados demonstram que, de certa maneira, a relação política externa-partido político é anterior ao período mais recente e minimizando a aproximação dos chanceleres tanto de FHC quanto de Lula dos seus respectivos partidos, tendo em vista não apenas a aproximação de Celso Amorim ao PT mas também a de Celso Lafer ao PSDB.

Assim, as visões dos dois partidos são antagônicas. Enquanto o PSDB parece aceitar o *status quo* e querer agir a partir disto, o PT se posiciona de uma forma

mais questionadora e reformista no cenário internacional. Além disso, a inserção autônoma do Brasil na política internacional é criticada pelos seus opositores, por julgarem que o governo estaria superestimando as capacidades brasileiras. Para o PSDB, os ganhos brasileiros seriam maiores se a ação do país estivesse associada aos países desenvolvidos, enquanto o PT - com uma lógica universalista - não vê vantagem em priorizar esse tipo de relação⁸⁰, devido às assimetrias presentes no sistema internacional e valorizando, de fato, as relações com a América Latina e o sul global.

⁸⁰ Embora, não deixe de se relacionar com o Norte.

3 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Neste capítulo, iremos nos debruçar sobre a política externa do governo Lula para a América Latina: suas ideias, objetivos e ações - tanto em âmbito multilateral, quanto bilateral. Assim, analisaremos alguns momentos-chave do bilateralismo no período que vai de 2003 a 2010, bem como as inovações e continuidade nos organismos internacionais e no exercício da PEB em relação ao continente latino-americano.

Para analisar as relações deste governo com a América Latina, dividimos o capítulo em seções que traçam o perfil das figuras-chave de política externa, assim como os objetivos e estratégias da PEB. Também olharemos para a integração latino-americana e sul-americana, incluindo as instituições como o Mercosul, a Casa, a Unasul, a formação da Celac e as relações bilaterais. Com isso, nosso propósito é compreender melhor os formuladores de política externa e expor os objetivos traçados para, então, verificar o discurso e ação dirigidos à América Latina.

Em uma pequena retrospectiva, devemos considerar o cenário econômico no Brasil e na América Latina em um momento anterior. Desse modo, deve-se sublinhar que, a partir da crise da dívida e do Consenso de Washington, os países latino-americanos passaram a aderir à cartilha do FMI, adotando em massa o neoliberalismo. O Brasil, com Collor, foi o último país a aderir a este modelo. Quando Itamar Franco o substituiu, o ritmo da implantação neoliberal diminuiu, voltando mais vigoroso com FHC e passando por um momento de inflexão no fim do mandato.

A eleição de Lula, em 2002, foi um marco histórico - era a primeira vez em que um governo de esquerda chegava ao poder desde a deposição de João Goulart, em 1964 (JAKOBSEN, 2016). A origem humilde do presidente, a sua “baixa escolaridade⁸¹” e o fato de pertencer à classe trabalhadora (tendo atuado como torneiro-mecânico), também contribuíam para o ineditismo deste acontecimento. Assim, a sua eleição despertava muita esperança em alguns grupos, e receio, em outros⁸². Ela acontece em um momento de insatisfação, causada pela crise econômica e social no país. Desta forma, Lula é eleito com quase 53 milhões de votos, obtendo 61,27% dos votos válidos contra o seu oponente - José Serra (PSDB).

A sua candidatura esteve coligada tanto aos partidos de esquerda quanto aos conservadores, sendo eles: PCdoB, PCB, PL e PMN; recebendo apoio, no segundo turno, do PDT, PSB, PPS e parte do PMDB. Desse modo, a composição do seu governo foi mista, tanto com liberais quanto com desenvolvimentistas. Jakobsen (2016) afirma

⁸¹ Luiz Inácio Lula da Silva possuía apenas o ensino fundamental, não portando um diploma universitário, como era de costume aos ocupantes deste cargo.

⁸² É curioso ressaltar que Lula foi eleito em 2002 pelas classes alta e média, como apontado por (SINGER, 2012) e é só durante o seu mandato ele irá acumular apoio da parcela mais pobre da sociedade. Por outro lado, as classes média e alta irão abandonar o PT sucessivamente a cada nova eleição presidencial, de 2006 a 2018.

que a aliança pouco influenciou na PEB durante este período, com exceção das negociações internacionais que envolveram o MDIC e o MAPA.

A candidatura e as posições do PT sempre foram muito rígidas em relação ao neoliberalismo, pois o viam como prejudicial à soberania e ao desenvolvimento dos países latino-americanos. Muito embora estas posições sejam fortes, assim que o partido vira governo, são adotadas umas mais conciliadoras.

Deste modo, o ciclo neoliberal será rompido⁸³ com a ascensão de governos de centro-esquerda na América Latina, como vimos no capítulo anterior. Assim, temos Hugo Chávez, na Venezuela (1999); Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil (2003); Nestor Kirchner, na Argentina (2003); Tabaré Vazquez, no Uruguai (2005); Evo Morales, na Bolívia (2006); Michelle Bachelet, no Chile (2006); Manuel Zelaya, em Honduras (2006); Daniel Ortega, na Nicarágua (2007); Rafael Correa, no Equador (2007); Fernando Lugo, no Paraguai (2008) e Mauricio Funes (2009), em El Salvador.

Desde o início do seu mandato, ficará claro que o presidente teria uma intensa participação no exercício da política externa. As suas ideias e a de seu partido - somadas ao seu carisma - acarretaram uma intensa diplomacia presidencial⁸⁴, a qual poderá ser constatada através do número de viagens ao exterior e do número de visitas recebidas pelo chefe de Estado.

As visitas presidenciais ocorreram em todos os continentes. Foram 85 países visitados em oito anos, alguns deles mais de uma vez. A diplomacia presidencial de Lula o levou a permanecer 216 dias no exterior durante o primeiro mandato e 269 dias no segundo. De acordo com este critério, sua prioridade foi a América do Sul onde cumpriu compromissos por 150 dias durante os dois mandatos (Marques, 2013). Os países da Europa Ocidental foram praticamente todos visitados e (...) O mesmo ocorreu com os Estados Unidos e, principalmente, os países latino-americanos, onde além de tudo o Presidente participou de diversas Cúpulas de Chefes de Estado com as do Mercosul, Unasul, entre outros eventos semelhantes (JAKOBSEN, 2016, p.175-176).

É apropriado ressaltar, aqui, que não há evidências de que a diplomacia presidencial exercida tenha suprimido as capacidades e tarefas do MRE, o qual, além de ter tido grande participação na política externa nestes anos, viu o seu quadro de funcionários aumentar.

(...) por mais importantes e influentes que sejam os diferentes atores que atuam no plano doméstico como os partidos políticos, organizações e

⁸³ No caso do governo Lula, algumas práticas neoliberais foram mantidas. Isto se deve ao temor de que o governo do PT despertasse a desconfiança de investidores e viesse a causar instabilidade econômica no país. Também ocorreu para possibilitar alianças que auxiliassem na manutenção do partido no poder e garantissem a governabilidade. O novo governo optou por adotar uma economia ortodoxa e manteve os rumos da política econômica do seu antecessor.

⁸⁴ Encaramos o conceito de diplomacia presidencial como fora definido por Danese (2017, p. 67): "a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo".

coalizões da sociedade civil, bem como o Presidente da República e o Poder Legislativo, quem assumiu forte influência nas arenas multilateral e regionais durante o Governo Lula foi a burocracia profissional representada pelos funcionários do Itamaraty dirigida pelo seu setor “soberanista” (JAKOBSEN, 2016, p. 19).

Também foram os diplomatas aqueles que adequaram e deram corpo às ideias do presidente e ao seu partido, em relação à integração latino-americana. No entanto, “(. . .) há que se levar em consideração, ademais, que, como em toda burocracia, os interesses próprios da corporação também influenciam a condução da política externa, independentemente da posição política ou da relação com o governo (JAKOBSEN, 2016, p. 57)”.

A execução da política externa inovou sem causar grandes rupturas, como Lula planejava. Assim, Jakobsen (2016) observa que a PEB teve a) continuidade; b) continuidade com inovações e c) rupturas. A ênfase foi dada nas relações Sul-Sul, retomando parte das ideias da PEI, as quais haviam sido abandonadas definitivamente após o breve resgate do “pragmatismo responsável”, de Geisel. Já Vigevani e Cepaluni (2007) apontam que neste período serão reforçadas algumas tendências iniciadas pelo governo anterior. Enquanto o governo de FHC seria definido por estes como “autonomia pela participação”, o período lulista seria o da “autonomia pela diversificação”. Isto é, enquanto o primeiro focava-se em participar das organizações internacionais e se aproximar dos grandes polos de poder, o segundo concentrava-se em diversificar as suas relações com o mundo, permitindo novas parcerias e contestando as assimetrias do sistema internacional.

3.1 Figuras da política externa brasileira

Nesta seção, refletiremos brevemente sobre o Itamaraty. O Ministério das Relações Exteriores é uma instituição extremamente burocratizada, com alto nível de profissionalismo e grande tradição. A criação de uma escola diplomática, o Instituto Rio Branco, além de servir aos propósitos burocrático-rationais, como definido por Cheibub (1984), também tinha a intenção de homogeneizar os ingressantes na carreira diplomática, assegurando uma unidade e uma identidade, com um acentuado *esprit de corps*⁸⁵. Ainda que, atualmente, se possa simplificar a instituição, colocando-na como totalmente harmônica, é possível notar que há diferentes vertentes no Itamaraty. Neste caso, utilizaremos duas: os “americanistas” e os “soberanistas”.

O governo Lula terá à frente do Itamaraty diplomatas com perfis soberanistas, alinhando-se mais às suas ideias e pretensões para a política externa do Brasil. Entre

⁸⁵ “L’esprit de corps, et plus généralement le sentiment d’appartenance, se pensent désormais nécessairement comme relevant non de l’inné mais de l’acquis. L’esprit de corps est à créer et à renforcer pour permettre au corps d’exister et à ses membres de travailler ensemble (BERNS; FRYDMAN, 2005, p. 159)”.

as diferenças presentes nestes dois grupos, contam nos americanistas as relações preferenciais com os países desenvolvidos, enquanto os soberanistas prezavam pelas relações universais e os princípios constitucionais, base da política externa de Lula (JAKOBSEN, 2016).

As posições do setor “soberanista” do Itamaraty, sem serem necessariamente de esquerda, vieram de encontro ao programa do PT no tocante ao desenvolvimento nacional, anti-imperialismo, democratização da governança global, relações Sul-Sul, apoio à integração latino-americana, rejeição a Alca, entre outros. Assim se formou um modelo de coalizão a partir de uma “escala ideológica” que de acordo com a teoria é a mais provável para reunir parceiros (Bacharach e Lawler, 1980) e desta forma se implementaria uma política externa durante os dois mandatos de Lula que contemplaria e aprimoraria o programa do PT nos moldes da visão do setor “soberanista” do Itamaraty e no formato usual da tradição diplomática do Brasil. (...) ambos os lados, PT e “soberanistas”, tinham visões estratégicas sobre a PEB e que elas se complementavam reforçando o exercício da PEB. Por exemplo, no caso da integração regional foram adotadas uma série de iniciativas que deram corpo às propostas que constaram dos programas partidários eleitorais do PT, particularmente os elaborados entre 1994 e 2002, além de algumas inovações, visando fortalecer o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a integração latino-americana (JAKOBSEN, 2016, p. 17-18).

Celso Amorim é designado para o cargo de Ministro das Relações Exteriores e, no início do seu mandato, passa a “corrigir os rumos” da PEB. Ele era entusiasta da PEI e acreditava que o papel do Brasil nas relações internacionais era maior do que o próprio país se colocava (JAKOBSEN, 2016). Nesse sentido, notamos a forte presença do desenvolvimento nacional e do universalismo. Amorim já havia sido ministro em 1994, no governo Itamar, quando se destacou pela proposição da Alcsa.

Samuel Pinheiro Guimarães seria a outra figura do Itamaraty, pertencente ao grupo dos “soberanistas”, de suma importância para a execução da PEB. Ele fora nomeado Secretário-Geral do Itamaraty por Amorim, em 2003. Durante a sua carreira, Guimarães não se esquivou de defender suas convicções, o que resultou no afastamento de suas atividades ora por escolha própria, ora por decisão de superiores⁸⁶. Este último foi o caso no governo de Cardoso: “Como ele havia sido punido no Governo Fernando Henrique Cardoso, por expressar publicamente sua posição contrária à Alca, com o afastamento da Presidência do IPRI, sua nomeação teve, também, um certo caráter de desagravo (JAKOBSEN, 2016, p. 146)”. É relevante lembrar que Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães pertenciam à mesma geração no Itamaraty, com o ingresso na corporação no início dos anos 1960.

De acordo com Jakobsen (2016, p. 13-14), em 2003 fora a primeira vez que se nomeava um Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da

⁸⁶ No primeiro caso, destaca-se a decisão de servir como Embaixador na Europa devido a discordância com o programa de Collor. No segundo, além do caso no governo FHC, também houve exoneração do cargo que ocupava na Sudene durante o governo Castelo Branco.

República que não pertencesse ao corpo diplomático, mas ao partido, destacando a nomeação de Marco Aurélio Garcia. Este foi vice-presidente da UNE e teve de se exilar no Chile durante o período da ditadura militar. Dentro do partido, ele havia sido Secretário de Assuntos Internacionais do PT, sendo um de seus fundadores e participante na elaboração dos programas de governo de Lula e Dilma. Marco Aurélio Garcia foi uma figura da academia - ligado à Unicamp - e pertencente ao partido.

O presidente Lula optou por desenhar a política externa junto aos profissionais da área listados acima, articulando as visões destes e as do partido para a PEB. Assim, as continuidades e rupturas da política externa, em relação ao governo anterior, foram decididas tanto por Lula quanto por Amorim, Guimarães e Garcia (JAKOBSEN, 2016, p. 14). Sobre a parceria com Garcia, Amorim (2018, p. 171) afirma: “Juntos trabalhamos, sob a liderança do presidente Lula, para colocar o Brasil no lugar que, desde San Tiago Dantas, sabíamos ser de seu direito (e dever) ocupa”. Ressaltando, assim, a similitude da PEB implementada à PEI.

Em relação aos atores da PEB, eles geralmente:

são o Itamaraty, outros ministérios e agências de governo, o Poder Legislativo, o Presidente da República, organizações da sociedade civil, governos municipais ou estaduais, entre outros. Alguns destes atores são decisivos na APE brasileira como a burocracia do Estado, representada principalmente pelo Itamaraty, e a diplomacia presidencial, mas ao contrário do que se poderia pensar, a capacidade institucional do Poder Legislativo é limitada em relação às decisões sobre política externa por ser somente *ex post* sobre um rol de assuntos definidos no Artigo 49, Inciso I, da Constituição Federal (1988) (...) (JAKOBSEN, 2016, p. 41).

Desta forma, não há grande prática de outros políticos em relação à política externa, tendo em vista que não há grande interesse de deputados e senadores em atuar neste meio, já que ela é predominantemente uma política pública que não arrecada votos ou apoio.

As análises que ampararam a PEB foram a “somatória das visões de atores como o Chanceler, o Secretário Geral das Relações Exteriores e do Assessor Especial da Presidência, secundados pelas posições e empenho pessoal do próprio Presidente Lula (JAKOBSEN, 2016, p. 147)”. Também, é acertado dizer que Ministros e Assessores para Assuntos Internacionais de distintas pastas contribuíram para as ações da política externa brasileira. A execução da PEB se deu tanto através da diplomacia presidencial quanto do Itamaraty e de outros ministérios, havendo pouca participação do poder legislativo (JAKOBSEN, 2016).

3.2 Objetivos e estratégias da Política Externas

O objetivo de incentivar a integração regional já se notava desde antes da posse de Lula, através dos documentos lançados por ele e pelo partido, como o programa de

Governo e a Carta ao Povo Brasileiro.

Uma contribuição importante para a análise é a teorização de Cervo (2008) dos paradigmas da política externa brasileira, sendo estes - de forma cronológica - o Estado desenvolvimentista, o normal e o logístico. O Estado desenvolvimentista (1930-1989) tinha uma forte diplomacia econômica e se encontrava em um momento importante do desenvolvimentismo latino-americano. No normal (1990-2002) - também conhecido por estado neoliberal -, o Estado deixa de ser o principal condutor do desenvolvimento do país, passando, então, para a iniciativa privada. Com relação ao Estado logístico, o autor entende que este se inicia - de fato - no governo Lula, tendo sido ensaiado no final do governo FHC. O paradigma logístico é uma mescla do desenvolvimentista com o normal, na qual o Estado passa a gerenciar os projetos de desenvolvimento e impulsionar as empresas e exportações brasileiras. Neste caso, o Estado auxiliaria na inserção das empresas brasileiras no exterior, sobretudo no seu entorno regional⁸⁷.

O governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, além de esboçar o início do Estado logístico, deu importância para a América do Sul no espaço regional e inaugurou efetivamente a diplomacia presidencial no Brasil.

A diplomacia presidencial chamou as associações de empresários e de trabalhadores e as lideranças de outros segmentos da sociedade organizada para auscultar seus interesses na fixação do grau de abertura e nas opções diante da formação de blocos econômicos e das negociações entre o Mercosul e outros blocos. Lançou-se, desse modo, o conceito de América do Sul como área de fortalecimento prévio das economias regionais sob liderança brasileira. Estribada na credibilidade que o país alcançou com a consolidação da democracia, a estabilidade e a abertura econômica, a diplomacia presidencial foi acionada com vigor nos foros multilaterais e nas relações bilaterais (CERVO; BUENO, 2012, p. 493).

Na “Carta ao povo brasileiro”, Silva (22 jun. 2002), se nota a amenização do radicalismo e o pragmatismo colocado por Lula e seu partido. Já no que se refere à prática da PEB, também é possível considerar o MRE como um possível amortecedor de “radicalismos”. Lula acredita que a nação brasileira quer reduzir a sua vulnerabilidade, incrementar as exportações e ampliar o mercado interno. O presidente também expõe que honrará os compromissos adotados pelo Brasil, tranquiliza os investidores e se compromete com a responsabilidade fiscal e com os acordos firmados pelo Brasil. Desta forma, sai da postura anti-imperialista para a pragmática, havendo, inclusive, encontro de membros do partido com investidores e banqueiros estrangeiros (RUIVO; ALMEIDA; TOLEDO, 2016). Logo, Lula sinaliza que a política externa deveria ser reorientada para a promoção dos interesses comerciais brasileiros e para extinção dos obstáculos impostos pelos países ricos às nações em

⁸⁷ Para o autor, o caso brasileiro é curioso, pois o país passou pelos três paradigmas, enquanto o restante dos países latino-americanos não.

desenvolvimento. Isto fica notório em vários dos seus discursos, inclusive no que se segue:

Para o Brasil, a construção de relações econômicas internacionais mais equilibradas passa, necessariamente, pela unificação do espaço sul-americano. Vamos continuar a apoiar a reunião de chefes de Estado da região para dar seguimento aos projetos de integração nos campos dos transportes, da energia e das comunicações.

Buscaremos concluir as negociações entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações para aproveitar, também na área comercial, o extraordinário potencial da vizinhança.

A partir de janeiro de 2003, e até o final dos entendimentos, o Brasil participará das negociações da Área de Livre Comércio (ALCA). Lá, defenderemos os interesses nacionais de maneira objetiva, realista e propositiva. O Brasil é favorável a uma verdadeira integração americana, mas não pode deixar de reconhecer que há uma situação de nítida desigualdade entre o norte e o sul das Américas. Essas assimetrias precisam ser corrigidas por novas práticas comerciais e por políticas de apoio ao desenvolvimento dos países mais pobres (SILVA, 2003, p. 22).

No discurso de posse, ficará claro o vínculo da PEB com o desenvolvimento do Brasil, o que havia sido um tanto abandonado na gestão anterior⁸⁸. Silva (01 jan. 2003) sinaliza que a política externa terá em suas bases a perspectiva humanista e será um instrumento de desenvolvimento da nação. O presidente acredita que o relacionamento do Brasil com outros países é uma das chaves para a melhoria da vida dos cidadãos brasileiros, através de aumento da renda e da oferta de empregos. Em sua visão, o comércio exterior, a aquisição de novas tecnologias e a chegada de investimentos produtivos no país teriam um papel fundamental. Este movimento do petista, como bem apontado por Granato (2014, p. 92), indica a utilização da política externa como política pública, intencionando trazer ganhos diretos para a população, indo além da visibilidade internacional e de acordos comerciais. Desta forma, a política externa e a interação regional tinham as suas dimensões sociais ampliadas. Ricupero (2010) destaca o carisma, o nacionalismo e o cunho pessoal da política externa como características importantes deste período. Para o Embaixador, o nacionalismo era refletido na PEB através da busca por formas de adquirir prestígio internacional, a qual se daria, invariavelmente, através do reconhecimento da grandeza do Brasil e da vontade de ser equiparado no sistema internacional às potências maiores.

O Brasil, ainda que pragmático, contestará a hegemonia estadunidense e dos países do Norte. A exemplo disto, é reivindicado um assento no Conselho de Segurança da ONU e também são estimuladas coalizões de contestação do poder central e excludente do cenário internacional (RICUPERO, 2010, p. 36). “Queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade”, disse Lula em Davos, no início de 2003. Esta frase demarca uma posição autonomista

⁸⁸ A vinculação do desenvolvimento com a *práxis* da política externa brasileira é comum. No entanto, Cervo (2008) aponta que o governo de FHC deu menos notoriedade a relação desenvolvimento-política externa.

do novo governo, sinalizando que abandonaria a subserviência de tempos anteriores. No mesmo ano, no G-8, Lula fala em favor dos países em desenvolvimento, aclarando a necessidade de incluir este rol de países nos planos de desenvolvimento, possibilitando o acesso destes aos mercados dos países desenvolvidos, extinção dos subsídios e protecionismos em geral, propondo a criação de um Fundo para Combater a Fome Mundial (JAKOBSEN, 2016, p. 154).

Neste período, a política externa e o comércio exterior são redirecionados, buscando diversificação de parcerias em diversos aspectos. Notamos uma clara prioridade às relações Sul-Sul, com maior ênfase na América Latina, África e Ásia⁸⁹.

Amorim (2004) salienta que a ação da diplomacia brasileira é planejada de acordo com o projeto de desenvolvimento econômico e social do país, possuindo uma dimensão humanista projetada para a cooperação internacional e a paz. De forma não objetiva, também sinaliza que a PEB está “enraizada nos interesses e esperanças do povo brasileiro”. Em complemento, Amorim (25 abr. 2008) define como um dos objetivos da PEB:

continuar a ter uma política externa ativa, com agenda própria, consciente do interesse brasileiro, mas ao mesmo tempo, participante nos processos de integração da América do Sul, solidária com outros países em desenvolvimento - a começar pelos africanos - e aberta ao mundo.

O cunho nacionalista da política externa implementada em Lula será refletido na defesa dos interesses nacionais brasileiros na OMC, nas negociações da Alca e no relacionamento com as grandes potências. Se outrora o Brasil tendia a ter maior alinhamento e não contrariar os interesses dos países ricos, nos anos 2000, o Brasil passa a defender suas próprias visões e interesses.

Quando o presidente Lula assume, estavam em andamento as negociações da Alca, e um dos primeiros passos da sua política externa foi modificar os rumos das negociações. A posição do governo anterior era um tanto omissa, já que não se mostrava como entusiasta da iniciativa e tampouco se mostrava contrária a ela. Com o novo governo, isto muda, pois foi apresentada uma versão, conhecida como Alca *light*, na qual os países poderiam assumir diferentes níveis de compromisso com a área de livre-comércio (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 36). A contraproposta alterava o formato das negociações, conhecido como “Três Trilhos⁹⁰”, não sendo aceito por diversos países e paralisando as negociações (JAKOBSEN, 2016, p. 22). O projeto possuía vários pontos contraditórios em relação às teóricas vantagens do acordo para

⁸⁹ A formação dos Brics nesse período também é um destaque desta nova configuração da ação e pensamento internacional.

⁹⁰ “(...) a concepção dos três trilhos visa a transformar a Alca num exercício concentrado na eliminação de entraves ao comércio de bens e serviços (trilho 1), dentro de um marco regulatório simplificado aplicável aos 34 países (trilho 2), escoimado de questões sensíveis para diferentes participantes (no caso do Mercosul, propriedade intelectual, investimentos, regras para serviços, compras governamentais), em resposta à exclusão de temas de nosso interesse pelos EUA (AMORIM, 26 ago. 2003)“.

os países latino-americanos, sendo enterrado, em 2005, na Cúpula das Américas, em Mar del Plata.

O grande foco da política externa neste período é declaradamente a América do Sul e a sua construção como um espaço de atuação preferencial do Brasil, no lugar da América Latina. Este espaço estava sendo construído desde os anos 1990, com o afastamento do México devido a sua adoção ao Nafta⁹¹.

Durante este período, a integração sul-americana foi fomentada e o Mercosul adquiriu novas características. As relações Sul-Sul, no geral, foram priorizadas. De acordo com Ruivo, Almeida e Toledo (2016):

A interação entre a diplomacia de Lula da Silva e a região latino-americana demonstra a busca pela ressignificação dessa parte do globo, por meio da reestruturação do MERCOSUL e pela criação de um entorno subregional e latino-americano. Enquanto o discurso comercialista do Mercado Comum do Sul foi substituído, no campo econômico, pelo do desenvolvimento caracterizado pela redução de assimetrias, e, no político, pela democratização do processo decisório, o que, respectivamente, levou à criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e do Parlamento do Mercosul (PARLASUL), a diplomacia brasileira, por meio da criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Países Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), buscou a sinergia entre os países da região com o intuito de constituir um espaço autônomo de poder cujas decisões políticas deveriam ser tomadas consensualmente, o que vai de encontro ao discurso brasileiro pela reforma da ordem internacional e pela manutenção da soberania nacional (AMORIM, 2010), (GUIMARÃES, 2005).

Rinaldi (2015, p. 79) expressa que a preferência dada pela diplomacia ao continente sul-americano tinha a finalidade de criar uma atmosfera suscetível à liderança brasileira, na qual o ponto mais marcante foi a criação da Unasul. Isto seria um passo importante para que o Brasil pudesse atuar de forma mais robusta em fóruns internacionais complexos. As diretrizes da atuação exterior do Brasil buscavam uma ampla frente para as ações do país, podendo maximizar os resultados positivos, em relação ao desenvolvimento econômico, e as questões sociais internas, de acordo com o espaço logrado pelo Brasil no sistema internacional.

A estratégia de inserção internacional unia o objetivo de uma boa projeção internacional, com liberdade para a atuação externa. “A escolha derivava, em grande medida, de uma leitura particular da realidade internacional e do respectivo papel do Brasil no mundo quanto aos constrangimentos próprios à inserção periférica de um país identificado como em desenvolvimento” (RINALDI, 2015, p. 82).

Segundo Jakobsen (2016, p. 13), a forma como o governo brasileiro lidou com o Mercosul esboça a política externa de “continuidade e mudanças” implementadas.

⁹¹ “Simbolicamente, aquela adesão significou a saída desse país da América Latina, tendo em vista o forte ethos anti-hegemônico da integração latino-americana no imaginário de suas elites progressistas. Juntar-se ao Nafta implicava adesão às orientações dos Estados Unidos em todas as questões de política regional e internacional. Como resultado, até por iniciativa brasileira, o conceito de região a ser integrada passou a ser a América do Sul (LIMA, 2013, p. 182)“.

Nesse sentido, para além da tentativa de regulamentar e fortificar as questões comerciais, também se agregava a questão social ao bloco, “com a intenção de envolver a sociedade num processo de integração mais profundo e as rupturas foram, principalmente, as iniciativas de ampliar as relações internacionais do Brasil (...)”.

As medidas adotadas se caracterizavam como rompimento em relação aos governos anteriores, devido ao interesse e à prioridade concedida ao fomento das relações Sul-Sul. A postura da diplomacia brasileira em relação aos outros países é definida por Lula como universal, não diferenciando de forma preconceituosa os países com os quais se relaciona, ressaltando que o Brasil irá buscar mais cooperação e menos confrontação:

Muitas vezes, o nosso interesse de longo prazo é melhor defendido com a postura de cooperação e compreensão, assim obtemos mais resultados que pela confrontação. Não importa se nosso interlocutor é de um país grande ou pequeno, o respeito tem que ser recíproco. O Brasil procura tratar cada parceiro com a mesma atitude de concórdia, abertura ao diálogo e desejo de chegar a um denominador comum. A política externa que praticamos é sem preconceito, baseia-se em valores como a democracia, a justiça e a igualdade, é pautada por um sentimento de genuína fraternidade (SILVA, 29 abr. 2008).

O ministro Celso Amorim também ressalta o perfil universalista da PEB:

O Governo Lula decidiu também dar expressão concreta à vocação universalista da política externa brasileira. Por política externa universalista se quer dizer que o Brasil não tem preconceitos ou visões pré-concebidas. Interessa-nos o diálogo com todas as regiões do globo. O Brasil é um ator global que possui interesses e responsabilidades que vão além da nossa região. (...) O Brasil tem assumido papel mais assertivo nas decisões internacionais. A diplomacia brasileira está disposta a assumir esse papel, consoante à orientação do Presidente Lula. (...) O Brasil não quer somente reagir aos acontecimentos internacionais: quer poder emitir sua opinião, oferecer sua contribuição, participar das decisões e incorporar aos arranjos internacionais uma perspectiva brasileira (AMORIM, 13 abr. 2009).

De forma recorrente, aparece a ideia de que o Brasil está sendo requisitado para estar mais presente nas questões globais e que o governo Lula tem respondido a isso. Desta forma, a grande colaboração do Brasil seria o esforço para a construção de uma correlação de forças mais democráticas no sistema internacional. A ideia de que o Brasil é um importante ator das relações internacionais - nas quais as dimensões territoriais brasileiras atribuem peso ainda maior para as ações do país - reforçam a necessidade de que haja uma estratégia de ação global. Neste ponto de vista, Samuel Pinheiro Guimarães (2003) salienta que um dos grandes desafios para a PEB seria realizar o potencial brasileiro, dado que apenas Brasil, China e EUA são os países que aparecem entre os 10 maiores em território, população e produto.

A ideia do Brasil ser solidário com outros países em desenvolvimento, principalmente com os países latino-americanos e africanos, também constitui um pilar do pensamento brasileiro à época e se assemelha à PEI.

o Governo Lula fez do exercício de solidariedade em relação a outros países em desenvolvimento, um elemento central de nossa diplomacia. Isso não é resultado exclusivo de uma atitude generosa ou pretensamente altruísta. Corresponde aos interesses do País no longo prazo. O princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos outros Estados sempre orientou a política exterior do Brasil. Mas este princípio deve ser matizado pela “não-indiferença”; isto é, a disposição de colaborar, por meio de canais legítimos, com outros países que se encontram em situações particularmente difíceis. (...) O Brasil tem procurado seguir uma perspectiva universalista em sua política externa. Temos interesses e responsabilidades em todos os continentes e não balizamos nossa ação externa por escolhas ou preconceitos ideológicos. A prática de uma diplomacia “tous azimuts” se caracteriza pelo diálogo com países em lados opostos de um mesmo conflito; com países onde vigoram regimes políticos diferentes do nosso; e países com quem não concordamos em certos temas da agenda internacional. Nenhum país pode se dar ao luxo de manter relações só com os países com os quais somente há afinidades, sob pena de perder oportunidades de diálogo e de cooperação em benefício de causas comuns. (...) A cooperação Sul-Sul é um aspecto fundamental da política externa brasileira. A construção de uma ordem internacional mais democrática não é somente produto de uma necessidade de natureza moral. Interessa ao Brasil que as relações internacionais estejam assentadas em regras equânimes. É necessário traduzir as mudanças estruturais em transformações institucionais (AMORIM, 2010a).

A estratégia da PEB também contou com falhas. As candidaturas e requisições do Brasil em relação à OMC⁹², BID e o Conselho de Segurança da ONU fracassaram. Nota-se uma falta de articulação do Brasil com os parceiros regionais nestes momentos, além de certos receios de alguns vizinhos em relação às possíveis intenções hegemônicas do Brasil. Desta forma, se evidencia que os objetivos de conquistar algum protagonismo em organismos internacionais não tiveram consultas ou consenso entre seus pares, comprometendo a coesão da região e diminuindo o peso desta no campo internacional. Em relação ao CSNU, o Brasil se associa às potências extrarregionais no G-4, para avançar com esta demanda⁹³ (ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 25-26).

Em linhas gerais, a PEB adotada neste governo é definida pelo chanceler Amorim como “ativa e altiva”, podendo ser analisada da seguinte forma:

O sentido da palavra altiva retrata a não submissão aos ditames de outras potências, por mais que sejam mais poderosas que a nação brasileira, ou seja, o Brasil apresenta plena capacidade de defender seus objetivos e lutar pelos mesmos. Em suma, a diplomacia altiva e ativa contrapunha qualquer visão que trouxesse um entendimento excessivamente domesticado e auto-domesticável na política externa, ou seja, tomar decisões independentes. E também tomar iniciativas nas agendas que estão ditadas, buscando modificá-las quando necessário e preciso, mas também criar novas agendas (SANTOS; OLIVEIRA, 2015, p. 4).

⁹² O Brasil só irá conseguir a Diretoria-Geral da OMC em 2013, com Roberto Azevêdo.

⁹³ México e Argentina não apoiam o Brasil como representante da América Latina no CSNU neste momento. O G-4 é formado por países que querem se tornar membros permanentes no CSNU, sendo eles Alemanha, Brasil, Índia e Japão.

Ainda sobre o aspecto altivo, Garcia (2018, p. 61) destaca que o Brasil não tem interesse em ser próspero no meio de países pobres e sem esperança. “A altivez não é incompatível com a solidariedade. E a solidariedade também serve ao interesse nacional, que muitos invocam sem efetivamente compreender o que venha a ser”.

O presidente Lula foi o presidente que mais atuou na política externa. Isto fica notório tanto nos seus discursos sobre questões internacionais quanto no aumento dos investimentos no Itamaraty e no fluxo de visitas feitas e recebidas. Este comprometimento se deveu à estrutura do partido e ao seu viés internacional, assim como do seu interesse pessoal e da sua atuação como sindicalista (JAKOBSEN, 2016, p. 46).

De forma resumida, Leonardo Granato (2014, p. 92) apresenta dois objetivos desta política externa:

Em outras palavras, o duplo objetivo da política externa de Lula é potencializar o desenvolvimento interno do país para uma capacitação autônoma de inserção num mundo cada vez mais multipolar e, ao mesmo tempo, lutar pela reforma da ordem econômica e política mundial, com vistas a torná-la mais democrática e equitativa. Desta forma, finalmente, através de uma política externa de caráter nacionalista, o Brasil conseguiria se encaminhar no século XXI para privilegiar a promoção do desenvolvimento do país, a busca da autonomia, e a luta por uma ordem internacional mais justa e equitativa, o que será refletido na concepção de integração regional. Segundo o próprio Lula, o sucesso da integração “nos ajudará a transformar a difícil herança deixada por séculos, de tirania colonial e pós-colonial que nos dividiu, em prosperidade coletiva que nos unirá⁹⁴”.

Sobre a finalidade da PEB, Granato (2014, p. 94) acentua que a ideia de “desenvolvimento expressa pelo presidente passa, necessariamente, através da integração com seus vizinhos. (...) A integração é, portanto, uma ferramenta para promover o desenvolvimento nacional, que leva à autonomia no plano internacional.” Para Barbosa (2008, p. 12), as prioridades da PEB no governo Lula seriam a integração regional, a busca de um assento no Conselho de Segurança da ONU e os avanços da Rodada Doha.

3.3 Integração Latino-americana e Relações Bilaterais com México, América Central e Caribe

O olhar do Brasil para a América Latina, como vimos no primeiro capítulo, nunca chegou a ser consistente. A região não era muito privilegiada, mas tampouco era totalmente relegada. Assim, de acordo com os interesses, a conjuntura e os tomadores de decisão em PEB, poderia haver maior ou menor dedicação ao continente,

⁹⁴ A fala de Lula citada por Granato pode ser encontrada em Intervenções e discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião plenária da 40ª Cúpula do Mercosul, em Foz do Iguaçu-PR, 17 de dezembro de 2010.

excetuando o caso dos países do Cone Sul, cujas relações com o Brasil sempre foram intensas e interessantes para este.

Cabe ressaltar, também, que o certo “abandono” dos EUA em relação à América Latina, notadamente após o ataque às torres gêmeas, quando somado à ascensão de governos nacionalistas na região, abriu espaço para maior autonomia e união destes países. Neste sentido, o Brasil aproveitou-se do “vácuo de poder” deixado pelos estadunidenses para projetar uma possível liderança no continente latino-americano, sobretudo na região sul-americana.

O Partido dos Trabalhadores, como abordado em um momento anterior, sempre realçou o papel da América Latina na sua visão de política internacional. Para eles, este continente é um eixo central de atuação para o Brasil, podendo a união entre os países latino-americanos auxiliar na criação de um hemisfério e um sistema internacional mais justo, no qual o Sul poderia obter mais ganhos, não estando meramente subserviente às vontades do Norte.

Neste tópico, compete, ainda, lembrar uma outra fase da política externa que deu grande protagonismo à região: a PEI. Ela foi uma sólida formulação de política externa que concedeu importância à América Latina e esboçou a tentativa de mudar o quadro de assimetrias entre Norte e Sul, através de acordos de integração econômica latino-americanos. Desta forma, destacamos o governo Lula como o governo, após a PEI, que mais valorizou e se esforçou para interagir com o espaço latino-americano.

O discurso brasileiro em relação à América do Sul, à América Latina e à integração destas regiões possui elementos recorrentes, como a realidade destes países no comércio internacional, seus níveis de desenvolvimento e problemas sociais. Ainda na ótica brasileira, a identidade aparece como meio para viabilizar a união entre todos os povos latino-americanos. Assim, o Brasil faz um apelo em que ora é demonstrado de forma sutil, ora de forma mais consistente, no qual não há outra alternativa possível para nenhum país latino-americano que não seja a sua união.

Não há saída individual para nenhum país da América do Sul ou América Latina. Ou nós nos juntamos e fazemos da integração uma integração política, uma integração econômica, uma integração comercial, uma integração industrial, uma integração cultural, ou nós não temos muita possibilidade (SILVA, 09 dez. 2006).

O processo de integração, seja ele da América do Sul ou Latina, também tem o objetivo de blindar estas regiões dos desmandos de potências do Norte. Isto ocorreria através da maior autonomia, adquirida pelo próprio processo integratório, e repeliria investidas imperialistas. Complementar a isto, a região é um bom mercado para a exportação de manufaturados brasileiros, já que ela conta com 80% da pauta. Desta forma, é possível entender que a América Latina é uma região muito proveitosa economicamente para o Brasil.

Quando se compara o discurso de integração do governo Lula, se pode notar que ele é mais intenso no que se refere à América do Sul do que à Latina. Isto se deve ao fato de considerarem que, desde os anos 1990, alguns países da América Central e o México estavam se conectando mais com os EUA do que com o resto do continente. Desta forma, o Brasil priorizou os países mais próximos ao seu território, fixando o objetivo em uma integração sul-americana, a qual seria a base para uma integração latino-americana.

De forma sintética e geral, Jakobsen (2016) destaca três iniciativas brasileiras para a integração das Américas. A primeira é a contribuição do governo Lula para o retorno de Cuba à OEA, já a segunda se refere à inclusão de Havana nas Cúpulas de Chefes de Estado Americanos, assim Cuba seria convidada para a Cúpula de 2015. A terceira concerne ao esforço em reunir os países latino-americanos e caribenhos, em uma cúpula em 2008 - a Cúpula de Países da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc) -, na Costa do Sauípe.

Depois da criação da Unasul, que conglomerava todos os países sul-americanos em um único organismo, é lançada a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc), tendo o seu primeiro encontro em finais de 2008. A criação da Cúpula visava estabelecer um organismo de concertação política e comercial dos países latino-americanos e caribenhos, sem a presença estadunidense e com a de Cuba. Ao convocar esta cúpula, o presidente Lula visava estreitar os laços entre estes países. Desta forma, o tema central da primeira Cúpula foi a integração e o desenvolvimento do hemisfério diante das crises financeira, alimentar, energética e climática. Deste modo, serviria para debate e tentativa de propor soluções coletivas. Na visão de Amorim, a convocação da primeira Cúpula da Calc pelo Brasil representa, “portanto, a pedra inaugural de um esforço duradouro em prol da integração e do desenvolvimento de uma região que, em termos diplomáticos, pela primeira vez se enxerga como tal (AMORIM, 2009, p. 12)“.

O Grupo do Rio, que se consolidara, na década de 1980, como foro regional de concertação política – com importante atuação na pacificação da América Central e na redemocratização – reunia 24 Estados. Para países como Cuba, que não participava de alguns mecanismos na região, a CALC foi vista como importante meio para sua reinserção. Para a maioria dos países caribenhos, que não participava diretamente do Grupo do Rio, a CALC também tinha essa função. A CALC foi, portanto, a primeira oportunidade que os países da região tiveram para se reunir e refletir sobre o desenvolvimento e a integração a partir de uma agenda própria, moldada de acordo com os interesses das sociedades latino-americanas e caribenhas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, [2017-2018]).

O encontro da Calc coincidiu com as Cúpulas do Mercosul, Unasul e Grupo do Rio (destacada pela participação de Cuba). Este momento na Costa do Sauípe é histórico e inédito, pois “Por incrível que pareça, nunca em 200 anos de vida independente todos os países latino-americanos e caribenhos haviam se reunido sem

a presença ou dos Estados Unidos, ou de potências de outras regiões” (AMORIM, 05 jan. 2009).

Hoje, nos reunimos, os líderes da América Latina e do Caribe, para afirmar nossa singularidade regional e debater um futuro comum. Queremos dar respostas nossas para as aspirações de bem-estar e prosperidade de nossos povos. Passados dois séculos desde nossas independências, esta é a primeira vez que a região une suas vozes. Vivíamos uma mesma realidade, mas olhando para longe, em busca de soluções que muitas vezes estavam à mão, em nosso entorno. Esta Cúpula tem uma mensagem simples, mas fundamental: só superaremos os desafios à integração e ao desenvolvimento se assumirmos nossa vocação latino-americana e caribenha. Devemos fazê-lo sem espírito de confrontação com quem quer que seja. Nossa unidade deve ser entendida como contribuição para um novo mundo, multipolar e multilateral (SILVA, 16 de dez. 2008).

Ao fim da Cúpula, é produzida a Declaração de Salvador, na qual os chefes de Estado fazem as seguintes considerações:

Os Chefes de Estado e de Governo (...) Expressaram a convicção de que a integração política, econômica, social e cultural da América Latina e do Caribe é uma aspiração histórica de seus povos e constitui fator necessário para avançar em direção ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar social em toda a região. Recordaram também a importância da integração regional para a interação da América Latina e do Caribe com o resto do mundo. (...) Assinalaram a importância de que o diálogo e a cooperação entre os países latino-americanos e caribenhos gerem resultados tangíveis e benefícios mútuos, consoantes com as altas aspirações de desenvolvimento e prosperidade de suas respectivas sociedades, tendo por base o intercâmbio de experiências e de conhecimentos e com fundamento no patrimônio acumulado pelas instituições regionais existentes. Destacaram a importância de promover o diálogo com outros países e regiões do mundo (CALC, 2009).

Em 2009, é realizada uma reunião ministerial dos países da Calc, na qual é lançado o plano de ação de Montego Bay, o qual dava andamento às discussões da I Cúpula. Já na II, em 2010, aprovou-se a intenção de fundir progressivamente a Calc com o Grupo do Rio, formando um foro único nomeado “Comunidades de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac)”, cujo funcionamento terá início no ano posterior, já no governo de Rousseff.

Por último, nos esforços de integração gerais, ressaltamos a criação, pelo governo brasileiro, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Na Lei nº 12.189, discorre que a Unila tem como “missão institucional específica formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL”. Desta forma, o Brasil cria uma universidade com o propósito de refletir sobre a América Latina e a sua integração, além de prover educação e promover a convivência entre estudantes brasileiros e estrangeiros. Outro esforço de aproximação educacional é a assinatura de uma lei que torna obrigatório o ensino de espanhol no ensino médio.

A verdadeira integração se faz por meio das pessoas, e vai além dos esforços de abertura de nossos mercados. Implica na criação de uma identidade cultural e a valorização de nossa herança comum. O Brasil tomou uma medida pioneira nessa direção, ao aprovar a lei que torna obrigatório o ensino do espanhol em nossas escolas. As gerações futuras de brasileiros terão o espanhol como segunda língua, assim como terão a América do Sul como nossa segunda pátria. Esperamos que, crescentemente, o português também venha a ser lecionado nos outros países sul-americanos. Estamos prontos a contribuir para que isso ocorra (SILVA, 30 set. 2005, p. 6-7).

Nesta parte, serão destacados, como foi feito no primeiro capítulo, alguns acontecimentos das relações bilaterais que nos auxiliem a entender a conduta brasileira para a região. Primeiramente, se demarca a relação com Cuba. O governo Lula irá se aproximar do regime cubano. O presidente se posiciona firmemente contra o embargo à Cuba e, por diversos momentos, expressa o seu desejo de que seja revogada a sua exclusão da OEA. Cuba também será incorporada ao Grupo do Rio, em 2008.

Com a saída do presidente Jean-Bertrand Aristide, no Haiti, o Brasil se dispõe a auxiliar na estabilidade e reconstrução democrática no país. No final de maio de 2004, parte o primeiro contingente brasileiro para a Minustah (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007).

Ao decidir ter essa presença forte o Brasil modificou a maneira como o tema do Haiti era tratado. Primeiro porque nós não estamos sozinhos. Isso trouxe uma grande presença latino-americana e sul-americana, o que influi na maneira de conduzir as questões políticas no Haiti e a questão do desenvolvimento do Haiti. (...) eu acho que é um país que nós devemos ajudar e podemos ajudar (...) Hoje em dia se pensa muito mais no desenvolvimento do Haiti do que se pensou em todas as outras vezes em que houve presença militar estrangeira no Haiti (AMORIM, 05 mai. 2008).

O Brasil traz a ideia de estar exercendo uma influência positiva, por conduzir uma missão de paz que se volta para a questão do desenvolvimento e não exclusivamente da segurança. Amorim também argumenta que o Brasil entrou na missão devido ao interesse do governo brasileiro em ajudar o Haiti, e não com interesse no Conselho de Segurança. Segundo ele, interessaria ao Brasil ajudar um país “com o qual temos muitas afinidades culturais e étnicas, o primeiro Estado a abolir a escravidão nas Américas e um Estado que estava correndo o risco de virar um narco-Estado” (AMORIM, 24 mar. 2008). O Brasil estaria atuando de acordo com o princípio da não-indiferença.

Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões (AMORIM, 2004, p. 46).

No ano de 2005, o Presidente Lula participa do Fórum Econômico Mundial em Davos, no qual é assinado o programa de co-financiamento entre o Brasil e o Banco

Mundial, para o Haiti. Esta é a primeira vez em que o Banco Mundial conclui um projeto dessa natureza com um país em desenvolvimento, para dar assistência a outro país em desenvolvimento. O Brasil também apoia o cancelamento das dívidas da Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua junto ao BID (MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES, 2007, p. 151).

Em 2009, ocorre o golpe militar contra o presidente hondurenho José Manuel Zelaya. O Brasil condena o ocorrido, reconhecendo Zelaya como o legítimo presidente desse país. Assim, Zelaya retorna a Honduras e se instala na Embaixada brasileira, em Tegucigalpa, com seus familiares. O governo brasileiro passa a ignorar as ameaças à sua Embaixada, apelando para que o governo instaurado cumprisse com a Convenção de Viena. Zelaya permanece na Embaixada até a posse do novo presidente, em janeiro de 2010, quando, ao conquistar o salvo conduto, exila-se na República Dominicana⁹⁵ (MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES, 2007).

Apesar de avanços na esfera multilateral, a partir de acordos com o Mercosul, o México rompe com o pacto de isenção de visto entre os dois países, e o Brasil passa a exigir visto dos mexicanos, com base na reciprocidade. Em dezembro de 2010, o México sediaria a XVI Conferência das Partes (COP-16), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, um evento considerado importante para sua política externa. Lula havia aceitado o convite dos mexicanos, inicialmente, mas tempos depois o cancelou, dizendo que não se poderiam esperar muitos avanços da Conferência e que nenhum “grande líder” compareceria. Esta fala teve pronta resposta mexicana, rebatendo não se tratar de uma conferência de Chefes de Estado e que seria um erro esperar que todas as questões fossem resolvidas na COP-16 (SORIANO, 2012, p. 137).

O Brasil recebe 135 visitas bilaterais de governantes latino-americanos (JAKOBSEN, 2016, p. 23). No gráfico abaixo, visualizamos o número de visitas totais de Lula ao México, América Central e Caribe, no qual México, Cuba e El Salvador se destacam:

⁹⁵ De forma similar, o Brasil concede asilo diplomático a Lucio Gutiérrez, ex-presidente equatoriano que também havia se refugiado na Embaixada brasileira.

Gráfico 1 – Visitas totais de Lula para o México, países da América Central e Caribe (2003-2010)



Elaboração própria, com informações da Biblioteca da Presidência da República

Ao longo dos mandatos de Lula, novos postos diplomáticos são abertos, de maneira que, pela primeira vez o Brasil, passa a ter representação em todos os países do continente. Esta era uma ação importante, já que Amorim (2010b) considera que o processo de integração só poderia ser bem-sucedido se acompanhado de fortes ações bilaterais, principalmente devido à existência de assimetrias entre os países envolvidos.

3.4 Integração Sul-Americana e Relações Bilaterais

A ideia original de integração para o Partido dos Trabalhadores não recaía sobre a América do Sul, e sim sobre a América Latina. No entanto, os burocratas da formulação da política externa - isto é, o chanceler e o secretário-geral do Itamaraty - impulsionaram a integração por este viés e obtiveram apoio dos partidários do PT (JAKOBSEN, 2016, p. 160)⁹⁶. Assim, também passa a ser notável o ativismo de Marco Aurélio Garcia (2018, p. 62) para a “opção sul-americana”, a qual seria a “parte – a mais imediata e lógica – de uma estratégia de fortalecimento dos laços do Brasil com o Sul do mundo”.

O discurso, cuja ideia se baseia na união dos países sul-americanos e/ou latino-americanos, para que possam ser ouvidos no sistema internacional e alcançarem suas demandas, também é utilizado por todos os personagens da política externa, explicitados no ponto 3.1. “Se o conjunto sul-americano se aproximar

⁹⁶ O foco na América do Sul já estava vigente desde os governos da década anterior.

de outros países em desenvolvimento, seu peso e sua capacidade de negociação serão potencializados“ (AMORIM, 2004, p. 42). Desta forma, é apresentada uma série de motivos para a integração da região, que se fundamenta:

(...) em uma aguda consciência da interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos. Ante as amplas afinidades que nos aproximam e as dificuldades que desejamos superar, a integração da América do Sul apresenta-se como um imperativo. A questão, na verdade, é saber que tipo de integração queremos. Ausente uma agenda de crescente cooperação, com ênfase nos interesses compartilhados e nas oportunidades de benefícios mútuos, corremos o risco de assistir a uma integração perversa, promovida pela contaminação recíproca de situações de crise, quando não pelo crime organizado, pelo contrabando e pelo narcotráfico (AMORIM, 2004, p. 42).

Amorim (2004; 2003b) também irá defender uma aproximação entre estes povos “por meio da arte, da cultura, da multiplicação de oportunidades de contato”. Defende, ademais, que a criação de um espaço econômico unificado e a implementação dos projetos de infraestrutura modificariam positivamente as relações intrarregionais e extrarregionais.

Para Barbosa (2008, p. 11)⁹⁷, a América do Sul é mais relevante para os interesses do Brasil do que a América Latina, pois o peso do Brasil seria maior e inquestionável no espaço sul-americano⁹⁸. Também destaca que “nenhum país, por mais poderoso que seja e mais globalizada a sua economia, pode deixar de dar atenção à sua vizinhança por razões de parceria comercial, mas, sobretudo, por uma questão de exigência política”.

Além disso, é importante notar que, na visão de Amorim, a integração da América do Sul possibilitaria a criação de um “centro de gravitação alternativo” ao Norte, assim como viabilizaria a integração latino-americana e caribenha. “Sem a integração da América do Sul, a integração latino-americana não passa de uma figura de retórica, de um sonho baseado em realidades culturais e linguísticas, sem dúvida importantes, mas sem lastro na estrutura econômica e social (AMORIM, 25 abr. 2008)”.

Assim, a integração sul-americana aparece na visão do chanceler como um pré-requisito para uma ainda maior - a latino-americana. Outro motivo para o foco na América do Sul é explicitado por Amorim (05 jan. 2009):

A política externa brasileira está fortemente alicerçada na América do Sul. Nossa política ativa de integração sul-americana parte da compreensão de que uma vizinhança próspera e pacífica é boa para o nosso desenvolvimento e propicia uma melhor inserção internacional para o Brasil. Mas a integração é de interesse de todos os países sul-americanos. Aumenta as oportunidades de desenvolvimento e bem-estar na região.

⁹⁷ Rubens Barbosa foi Embaixador do Brasil em Washington de 1999 até 2004 e foi um dos grandes opositores da política externa implementada no governo Lula.

⁹⁸ Para Barbosa (2008) a América do Sul faria mais sentido em termos geopolíticos, enquanto a América Latina é uma concepção mais utilizada de forma política.

Na sessão de posse de Lula Silva (01 jan. 2003), ele deixa clara a prioridade que concederia à América do Sul:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração.

Dentro da estrutura do Itamaraty, é criada a Subsecretaria Geral da América do Sul (2003), na qual haveria um departamento para a América do Norte e outro, para América Central e Caribe (MINISTÉRIO DAS RELACÕES EXTERIORES, 2007). Esta posição permitia que a instituição pudesse se focar nas especificidades regionais, o que poderia gerar ações externas mais elaboradas.

Dentro dos esforços de integração sul-americana, em agosto de 2003 é realizada, em Montevideu, a Reunião de Ministros das Relações Exteriores do Mercosul e da Comunidade Andina. Estas duas organizações já estudavam um tratado econômico, chegando a firmar, em 2002, o Acordo de Complementação Econômica n.º 56, no âmbito da Aladi. Neste sentido, em setembro de 2004, chanceleres do Mercosul e da Sica se reúnem, com o objetivo de aprofundar as relações econômicas entre os seus países membros. Em 2005, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores da CAN “outorga aos países do Mercosul a condição de Estados associados (MINISTÉRIO DAS RELACÕES EXTERIORES, 2007, p. 101)“.

Entre os dias 23 e 24 de junho de 2004, acontece a Macro-Rodada de Negócios Brasil-América do Sul, com o objetivo de promover o Programa de Substituição Competitiva de Importações do Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELACÕES EXTERIORES, 2007, p. 64) - visando incrementar a importação de produtos vizinhos no Brasil. Esta medida tinha como meta reduzir a assimetria comercial entre o Brasil e os países próximos, considerando que os brasileiros vendiam muito mais para a América do Sul do que compravam. Assim, o PSCI aspirava estimular o comércio continental.

Este estímulo, gerado pelo aumento das importações dos países, criaria um ambiente competitivo de outras partes do mundo, já que deveria redundar num círculo virtuoso de trocas. Assim procedendo, deveriam ser minimizadas as diferenças estruturais dos países vizinhos em relação às trocas comerciais com o Brasil (PERSSON, 2011, p. 29).

É antes do fim do primeiro mandato quando os países sul-americanos (através da III Cúpula de Chanceleres da Comunidades Sul-Americana de Nações) concordam em retirar a necessidade de vistos de turista e a habilitação de documentos de identidade, para o ingresso e trânsito entre os países (MINISTÉRIO DAS RELACÕES EXTERIORES, 2007, p. 152).

A América do Sul já vinha aumentando a sua importância para a PEB, no governo anterior. A questão econômica, populacional e a extensão continental do Brasil contavam ao seu favor para a sua inserção e destaque neste espaço. Sendo assim, o governo Lula acreditava que, para potencializar a ação internacional do Brasil, este deveria contar com o apoio dos países da região - sendo reconhecido como líder regional (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Esta ação gerava certas expectativas políticas e econômicas nos seus vizinhos, as quais nem sempre eram de interesse brasileiro, pois este se dividia entre o seu espaço regional e sua inserção no sistema internacional.

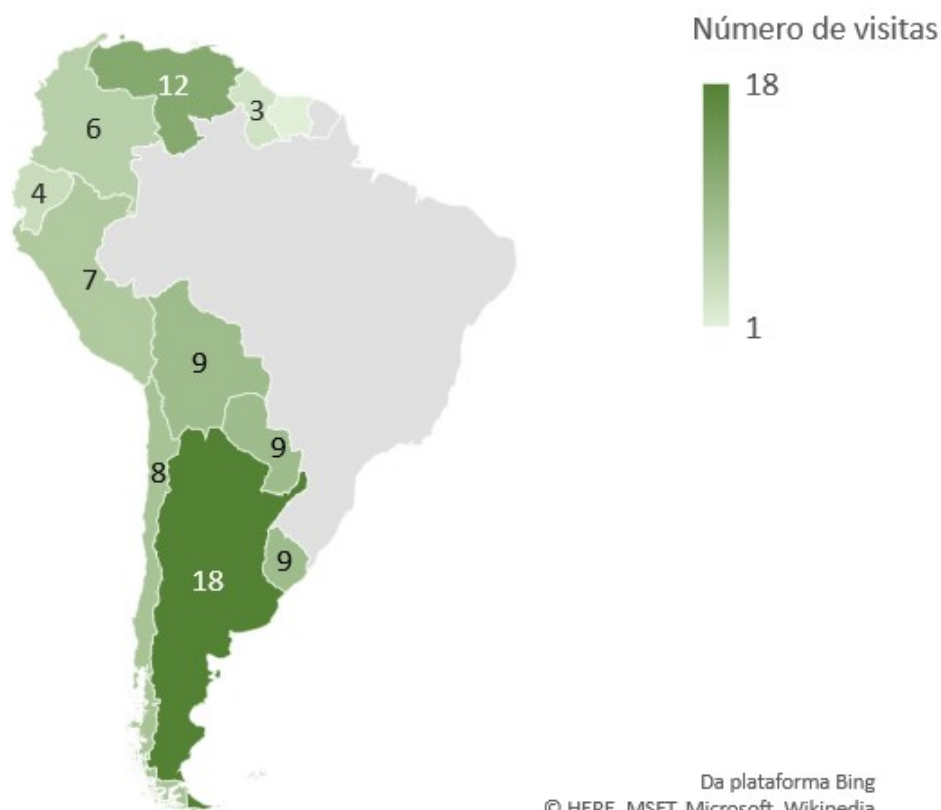
Ao longo dos dois governos Lula (2003-2010) não é difícil verificar que, tanto nos discursos quanto nas iniciativas, foi ampliado o grau de prioridade conferido pela política externa brasileira aos países da região. Claro que, no plano do discurso, essa ênfase tem a ver com continuidade de determinadas tradições da política externa brasileira, com orientações políticas e ideológicas desse governo e de setores do Partido dos Trabalhadores (PT) e com diretrizes e posições de quadros diplomáticos do Itamaraty. Porém, no plano das iniciativas, o ativismo brasileiro na região não pode ser explicado sem levar em consideração o quadro econômico interno, notabilizado por estabilidade e relativo crescimento, e o contexto internacional do período, marcado pela ascensão econômica da China e sua importância para a economia regional, pela exuberância financeira (2003-2007) e pela presença discreta dos EUA na região (SANTOS, 2013, p. 196).

Na análise de Cerro e Bueno (2012), apesar das iniciativas de integração com a construção de blocos na América do Sul, permanecem no continente as relações bilaterais. Em vista disso, nesta seção refletiremos sobre alguns momentos das relações bilaterais do Brasil com países sul-americanos, começando pelo Cone Sul.

De forma geral, o presidente faz muitas visitas aos países sul-americanos, sendo os mais visitados a Argentina e a Venezuela - países considerados importantes para alavancar a integração sul-americana. Podemos observar as viagens de Lula para a região no seguinte gráfico:

Gráfico 2 – Viagens totais de Lula a países sul-americanos (2003-2010).

Viagens totais de Lula a países sul-americanos (2003-2010)



Elaboração própria, com informações da Biblioteca da Presidência da República.

3.4.1 Cone Sul: Relações Bilaterais

Alianças, parcerias e declarações são feitas com um número bastante elevado de países vizinhos, em relação ao estreitamento dos laços, integração e consultas políticas. A cooperação educacional e tecnológica também se realça. No caso do Chile, por exemplo, há o lançamento da Aliança Renovada, em 2006, com a formação de uma comissão bilateral, conduzida pelos chanceleres para a criação de uma agenda que destaque o comércio, infraestrutura e energia, investimentos e temas sociais.

Após a posse de Tabaré Vázquez no Uruguai, em 2005, os presidentes iniciam uma negociação para que a população fronteiriça possa utilizar o sistema de saúde nos dois lados da fronteira e prevê, também, a reativação dos trabalhos das Comissões Mistas bilaterais da Lagoa Mirim e da Bacia do Rio Quaraí (MINISTÉRIO DAS RELACÕES EXTERIORES, 2007, p. 92). No início de 2006, é emitido um comunicado conjunto, o qual designa que “as assimetrias entre os diferentes países do bloco

(Mercosul) devem resolver-se fundamentalmente no marco do aprofundamento da integração regional“ (MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES, 2007, p. 127).

A cooperação argentina para o processo de integração sempre é retratada como um pilar fundamental para que o Brasil alcance seus objetivos em relação à integração sul-americana e latino-americana. Ou seja, o Brasil a ve como um objetivo difícil, sem o apoio da Argentina. Neste sentido, Lula Silva (22 de fev. 2008) afirma que:

A aliança estratégica entre a Argentina e o Brasil é imprescindível para que alcancemos nossos objetivos nacionais, que só fazem sentido se forem tomados como parte de um projeto amplo de integração sul-americana. Daí meu convencimento de que juntos temos de fortalecer o Mercosul e forjar uma integração consistente entre os países da América do Sul. (...) Argentina e Brasil estão juntos hoje e estarão juntos amanhã. Nosso futuro está na integração. Estaremos juntos na defesa de nossas liberdades, na construção de nossa riqueza e na criação de condições sociais mais justa.

Na visão de um grande opositor da PEB de Lula,

A Argentina é vista como peça-chave na estratégia do atual governo para ampliar e aprofundar a integração regional. Daí a paciência com as idiosincrasias argentinas e a tolerância com as propostas de Buenos Aires. Essa atitude ficou evidente em episódios variados que envolviam desde a correção das assimetrias, a criação do Banco do Sul, a aceitação do Mecanismo de Ajuste Competitivo, e outras medidas restritivas contrárias ao Tratado de Assunção que criou o Mercosul, até a adoção de uma postura de neutralidade, para não dizer omissão, diante do conflito com o Uruguai em torno das fábricas de papel em território uruguaio (“papeleras”) (BARBOSA, 2008, p. 13).

Em janeiro de 2003, Brasil e Argentina estabelecem um mecanismo de consultas bilaterais e esboçam a vontade política em aprofundar a aliança entre os dois países, fortalecer o Mercosul e criar o Parlasul, através da declaração de Brasília, assinada por Lula da Silva e Duhalde (GRANATO, 2014, p. 125). Após a eleição de Néstor Kirchner, os países decidem aumentar a cooperação nuclear, espacial, aeronáutica e econômico-comercial (MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES, 2007). Ao longo deste período, será notável que várias iniciativas serão conduzidas com o objetivo de aprimorar as relações bilaterais entre os dois países e aprofundar o processo de integração.

Entre os acordos Brasil-Argentina, destacam-se o Consenso de Buenos Aires e a Ata de Copacabana. O primeiro, nomeado como um contraposto ao Consenso de Washington, sendo assinado por Lula e Kirchner na capital do país vizinho. O objetivo do dito consenso recaía sobre valorizar a dimensão social da integração, levando em conta também a união dos povos. Consideravam o bem-estar das sociedades como objetivo prioritário dos seus governos, ressaltando as intenções de incrementar a cooperação bilateral e regional, para atingir este propósito. Destaca-se, também, o compromisso em impulsionar a participação da sociedade civil no processo da integração regional. Este documento é importante, pois nele ambos presidentes

sinalizam a vontade política para mudar o foco do Mercosul, adotando também uma perspectiva mais social. Após enumerar os seus objetivos, Brasil e Argentina convidam os outros países latino-americanos a se juntarem: “Afirmamos a nossa vontade de trabalhar conjuntamente para a concretização deste Consenso e fazemos extensivo a todos os países latino-americanos o convite para alcançarmos, desta forma, uma sociedade mais justa, eqüitativa e solidária, que fortaleça a democracia na região (BRASIL; ARGENTINA, 2003)“.

Já o segundo, é assinado em uma reunião de trabalho, no primeiro trimestre de 2004, com o intuito de estabelecer uma cooperação para o crescimento econômico com equidade. Dentre os itens acordados, encontra-se o combate ao protecionismo das economias industrializadas - peça fundamental para o crescimento dos países em desenvolvimento.

Exemplificando os bons ofícios entre Brasil e Argentina neste período, citamos a decisão dos dois países de enviarem uma missão conjunta de observação para a Bolívia, com o propósito de acompanhar a crise política naquele país. Alguns meses depois, o Brasil convida a Argentina a enviar um diplomata para a delegação brasileira ao Conselho de Segurança, em 2004. O país fará o mesmo com o Brasil, no ano de 2005 (MINISTÉRIO DAS RELACÕES EXTERIORES, 2007).

Nas relações comerciais, é notório que o fluxo comercial com a Argentina sempre foi intenso. Neste governo, o Brasil passou a ser o terceiro maior investidor na Argentina e o primeiro em fluxo de capitais (SILVA, 04 ago. 2008). Entre os dois países também foi lançada a iniciativa de pagamento em moeda local, o que beneficiaria pequenas e médias empresas.

Apesar disto, há um contencioso comercial entre Brasil e Argentina nos anos 2000, que fora causado pela dificuldade desta em se reindustrializar, com a alta importação de manufaturados brasileiros. Neste sentido, é vital contextualizar que, quando Lula assume o poder, a Argentina tentava se recuperar da crise de 2001. Nesta sequência, os países criam o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), “com o objetivo de reparar ou prevenir a ameaça de dano importante à indústria doméstica, causado pelo aumento substancial de importações no comércio bilateral (MINISTÉRIO DAS RELACÕES EXTERIORES, 2007, p. 124)“. Esta medida permitia que os países adotassem salvaguardas para as importações advindas do outro, caso fosse necessário. O cenário em que surge esta iniciativa se dá na sucessiva acumulação brasileira de superávits com a Argentina, demonstrando a postura final do Brasil de compreensão com a indústria de lá, a despeito das resistências iniciais.

Apesar de ter gerado reações negativas do empresariado brasileiro e representado um retrocesso na união aduaneira, a medida foi importante para preservar as relações bilaterais, evitar que o desequilíbrio comercial evoluísse para uma crise mais profunda e estimular o consenso em outras matérias (ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 16).

No início de 2006, é feita uma Declaração Conjunta com a Argentina, na qual se exalta um novo sistema de consulta e coordenação bilateral, além de encontros presidenciais de seis em seis meses, os quais seriam precedidos por reuniões entre os Chanceleres. Há, também, um encontro trilateral entre Brasil, Argentina e Venezuela, no qual é discutida a integração energética da região e a construção do Grande Gasoduto do Sul (MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES, 2007). Significativa, ainda, é a cooperação em Ciência e Tecnologia neste momento. Para Amorim (2008), esta cooperação seria capaz de auxiliar na redução das assimetrias e no desenvolvimento regional. Sobre os desequilíbrios regionais e a tentativa de suas reparações, cabe destacar:

Em resposta à nova realidade política favorecida pelos Presidentes Lula e Kirchner, que deixaram claro o valor da coesão através do reconhecimento da necessidade de uma estratégia de solidariedade regional, abriu-se caminho para avançar no desenvolvimento de uma agenda comum que contemplasse o problema e tratamento das assimetrias entre os países do bloco com miras a desenvolver as localidades mais pobres e menos competitivas (GRANATO, 2014, p. 128).

A rivalidade do passado sai de cena, dando lugar a uma convivência pacífica e colaborativa. No entanto, ainda que ambos países tenham eleito governos de esquerda e que tenha ocorrido uma série de avanços nas relações bilaterais, a parceria entre os dois países não era incondicional (ALEXANDRE; LEITE, 2007), já que por vezes havia conflito de interesse dos seus governos.

Brasil e Argentina também possuíam diretrizes econômico-financeiras diferentes. O perfil conservador do Ministério da Fazenda e do Banco Central brasileiro levou Lula a se omitir no que se refere à suspensão temporária do pagamento da dívida argentina ao FMI, em 2004 e 2005. Passado este desconforto, houve certa sincronia entre as relações destes com o FMI e o pagamento das suas dívidas neste organismo, assim como esforços conjuntos para aumentar a representação dos países em desenvolvimento no Fundo Monetário (ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 15-16).

No início do século XXI, os paraguaios tinham a percepção de que o Tratado de Itaipu era injusto. Desta forma, boa parte da população acreditava que o mesmo deveria obter um preço justo pela venda do excedente da sua energia ao Brasil (PAULA, 2013, p. 125). Ambos possuíam direito a 50% da energia produzida pela Itaipu Binacional, de acordo com o Tratado. Todavia, o Paraguai utilizava somente 5% deste total, vendendo o excedente para o Brasil, conforme o artigo XIII do Tratado de Itaipu⁹⁹.

A gestão do presidente paraguaio Duarte Frutos (2003-2008) esboçou certa vontade em debater o contencioso. No entanto, é com a campanha de Fernando Lugo

⁹⁹ Artigo XIII do Tratado de Itaipu: “A energia produzida pelo aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de aquisição, na forma estabelecida no Artigo XIV, da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo. Parágrafo Único - As Altas Partes Contratantes se comprometem a adquirir, conjunta ou separadamente na forma que acordarem, o total de potência instalada.”

que esta questão é revista, sendo aberta a renegociação do sistema de cessão da energia de Itaipu. A venda por *megawatt* cedido do Paraguai ao Brasil girava em torno de U\$ 45,31, entretanto, apenas U\$2,81 chegavam ao Estado paraguaio. Sua dívida com o Brasil pela construção da hidrelétrica era de U\$42,50 por *megawatt*, sendo abatidas do valor que o Brasil transferiria ao país vizinho. Desta forma, o Paraguai alegava que não poderia desfrutar de forma justa a usina de Itaipu e solicitava a revisão do regime regulatório de exploração do potencial hidroelétrico do Rio Paraná por Itaipu (PERSSON, 2011, p. 67).

Em 2003, Duarte Frutos e o presidente Lula solicitam aos diretores de Itaipu que reduzam tanto o principal, quanto os juros da dívida (PERSSON, 2011, p. 68). Dois anos mais tarde, o Ministro Celso Amorim indica disposição brasileira para renegociar o valor da energia de Itaipu, junto aos esforços brasileiros para liberar verba para o Focem, indicando que isto auxiliaria principalmente os paraguaios.

Contudo, o ano de 2006 mostrou um impasse, quando o chanceler brasileiro nega a renegociação do Tratado de Itaipu, alegando que não poderia mudar um Tratado argumentando: “O que ocorreria se resolvêssemos reabrir todos os tratados internacionais vigentes?” (ROCHA, 2006). Neste ano, a Argentina resolve perdoar parte da dívida do Paraguai, referente à construção da binacional Yaciretá, o que se tornou outro fator de pressão para que o Brasil cedesse.

Assim, em 2007 é assinado um acordo no qual a dívida com o governo brasileiro seria reajustada para a taxa de 7,5% ao ano¹⁰⁰. Este ajuste economizaria US\$ 10 bilhões da dívida paraguaia até 2023. Ainda assim, o Paraguai persistia na renegociação da dívida, e Amorim mostrava-se pouco flexível, anunciando que o Brasil buscaria formas de recompensar sem haver a necessidade de renegociação (PERSSON, 2011, p. 69).

A campanha de Fernando Lugo manifestava que era injusto o Brasil adquirir a energia paraguaia a preço de custo, e não de mercado. Isto implicaria, possivelmente, o aumento em sete vezes do preço da energia cedida ao Brasil. Em entrevista à FOLHA DE SÃO PAULO (2007), Lugo se utiliza do discurso do próprio Lula, ao dizer que o desenvolvimento do Brasil não deveria ser sustentado pela pobreza dos países vizinhos (PERSSON, 2011, p. 69-70).

Amorim reafirmava a intenção de ajudar o vizinho, porque o Brasil teria “dívida” com ele e por ser interessante no aspecto econômico. Segundo ele, “o Brasil fez muito pouco pelo Paraguai até hoje. E para o Brasil é interessante que o Paraguai seja próspero e estável”. Além disto, era inconcebível para o governo “um Brasil próspero em meio a uma América do Sul miserável”. Em meio às acusações da oposição, de que o Brasil estaria sendo demasiado ideológico e condescendente com as reivindicações de Assunção, o ministro destaca, então, que a atual gestão não estaria atuando conforme

¹⁰⁰ A taxa vigente era regulada pelo “fator de ajuste” que era determinada pelo índice da inflação americana anual (PERSSON, 2011, p. 69).

suas ideologias e emoções, pois a “América Latina e o Caribe representam cerca de 26% das compras exteriores do Brasil, mais que a União Europeia” (PERSSON, 2011, p. 73). Desta forma, a justificativa econômica, além de ser um fato óbvio e interessante ao país, vira um escudo para o governo se defender das acusações oposicionistas.

Garcia frisou que, para o Brasil, o problema é somente energético e, para o Paraguai, é mais abrangente uma vez que Itaipu tem grande importância em sua economia. Garcia, assim como a cúpula do governo brasileiro, também frisou que o Brasil estaria interessado em auxiliar o Paraguai através de um “projeto de desenvolvimento maior”, onde seriam discutidos, além da própria energia de Itaipu, a cooperação agrícola e um desenvolvimento industrial. Segundo Garcia, “a assunção de um novo presidente cria condições e possibilidades de um país repensar sua vocação econômica e, em função disso, ver no que o Brasil e outros países da região podem efetivamente ajudar” (PERSSON, 2011, p. 88) .

Nas conversas do Brasil com o Paraguai, em 2008, os paraguaios reivindicam, além do reajuste do preço da energia, a possibilidade de vender a energia para outros países, também a renegociação da dívida. O Brasil nega e tenta barganhar com um projeto de construção de uma linha de transmissão de energia elétrica para a capital.

Ao fim de 10 meses de negociação, em 2009 o conflito é solucionado. O documento acertado entre as partes traz a triplicação do valor da energia excedente vendida ao Brasil, a possibilidade de a Ande vender a energia para qualquer empresa do mercado brasileiro e a alternativa de negociar com outros mercados, após 2023 (PERSSON, 2011, p. 74).

Desta forma, o Brasil passa de uma posição inflexível a um acordo que atenda às diversas demandas paraguaias. Esta posição final gerou diversas críticas da imprensa nacional - assim como no caso boliviano -, pois o Brasil estaria sendo negligente com o interesse nacional, por motivos supostamente ideológicos.

Observa-se que, ao longo das negociações, os argumentos que sustentaram perante a opinião pública os posicionamentos do Brasil em relação às demandas do Paraguai oscilaram entre a preservação do legalmente instituído, ou seja, observância dos termos do Tratado de Itaipu, e a compreensão das demandas paraguaias com base em um espírito de responsabilidade, justiça e solidariedade (PERSSON, 2011, p. 82-83).

3.4.2 Cone Sul: Mercosul e as novas instituições mercosulinas

O Mercosul é tratado como prioridade no governo Lula. Ele “é elemento essencial para a política exterior do Brasil nos termos do regionalismo, porque representa, do ponto de vista dos interesses econômicos, área em que temos melhores condições de competitividade e inserção econômica” (RINALDI, 2015, p. 91). O destaque da participação e visão brasileira sobre o Mercosul neste período é a ampliação da agenda social do bloco: ressaltando as iniciativas do Mercosul Social e o Instituto Social do

Mercosul, o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos, o Estatuto Social do Mercosul, o Plano Estratégico de Ação Social e o Focem.

Os países do Mercosul renovam o compromisso com o avanço da integração nos 12 anos do Tratado de Assunção, em 2003 (MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES, 2007). Colômbia, Equador e Venezuela são formalizados como Estados associados ao Mercosul em 2004, o que é consoante com o impulso integrador na América do Sul naquele momento.

Muito se falava na diminuição das assimetrias entre os países integrantes do bloco, desta forma, várias iniciativas foram neste sentido. Durante o governo Lula, o Mercosul era entendido - sobretudo - como um projeto político. Assim sendo, a sua revitalização era de suma importância para consolidar o bloco e alinhá-lo a este viés.

Há alguns anos este bloco parecia desacreditado. Nossas economias passavam por dificuldades e muitos de nós experimentávamos sentimentos de frustração. Os parceiros menores sentiam, com razão, que não lhes chegavam os benefícios da integração. Resolvemos enfrentar as dificuldades dobrando a aposta no Mercosul. Com mais integração e com mais solidariedade, aprofundamos onde era possível aprofundar. (...) (O Mercosul) Permite aos nossos cidadãos se conhecerem melhor e se sentirem cada vez mais parte desse projeto comum. (SILVA,)

Segundo o Ministro (AMORIM, 2005, p. 3), “o Brasil reconhece que seu papel nesse processo de integração comporta custos e supõe uma visão ‘generosa’, para que possamos compensar os desequilíbrios nos diferentes graus de desenvolvimento dos países da região”. Por sua vez, o Brasil, tal como expressou o Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais:

(...) compreendeu que somente por intermédio do comércio não se resolvem os problemas da construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática. Ao contrário, a integração comercial pode, nas circunstâncias atuais, agravar as assimetrias entre países mais desenvolvidos e de economia mais complexa e diversificada, como o Brasil e a Argentina, de um lado, e os demais, de outro (GARCIA, 2018, p. 58).

Samuel Pinheiro (GUIMARÃES, 2003, p. 66) esclarece que “A ação na América do Sul deverá atender ao objetivo de construção da integração econômica e da cooperação política e social, a partir de uma atitude brasileira que reconheça as assimetrias e procure equacioná-las de forma generosa”. Desta forma, podemos inferir que a posição brasileira em relação às assimetrias é positiva para o Brasil, pois demonstra o seu engajamento com as relações bilaterais, multilaterais e para com o desenvolvimento da região, buscando benefícios e estabilidade para todos.

O Mercosul, então, seria o cerne da articulação para uma integração sul-americana. Na sua posse em 2003, Lula se compromete a privilegiar “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida”. No discurso de posse de Amorim (2003), ele se apresenta de acordo com esta ideia, destacando que o

continente também deveria ser socialmente justo e economicamente próspero e que este “é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar”.

Granato (2014, p. 136) destaca que Lula e Kirchner demonstraram que o Mercosul poderia retomar premissas que guiaram o início do processo de integração e evoluir com novos elementos, fortalecendo o bloco. Em 2004, é realizada a Cúpula de Ouro Preto, ocasião em que os membros se comprometem a aumentar a institucionalização do Mercosul e reduzir as assimetrias entre os Estados-membros. É neste contexto que são criados o Focem, o Parlasul e as Cúpulas Sociais do Mercosul; também, é quando o Tribunal Permanente de Revisão passa a efetivamente funcionar (RINALDI, 2015).

No ano subsequente, os membros do Mercosul adotam posição comum para negociações da OMC e decidem promover a Venezuela a membro pleno do bloco. Também é criada a Comissão Estratégica de Reflexão sobre o processo de integração sul-americana, à qual as propostas deveriam ser encaminhadas na segunda reunião da Unasul (MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES, 2007).

No seu primeiro mandato, o Brasil teve duas presidências pro-tempore no Mercosul, destacando a instalação do Parlamento do Mercosul e do Fundo de Convergência Estrutural (Focem). Também, é notória a maior flexibilização brasileira diante das demandas dos outros membros, como o descontentamento argentino em relação aos superávits comerciais brasileiros e a aproximação de Uruguai e Paraguai aos EUA (ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 14-15). Em 2010, a presidência pro-tempore brasileira estabelece uma ação para elaborar o Estatuto da Cidadania do Mercosul, que versaria sobre os direitos e benefícios dos cidadãos do bloco (GRANATO, 2014, p. 163).

O protagonismo do Brasil nas relações Sul-Sul, mais notadamente na integração sul-americana, permitiu um aprofundamento da agenda externa do Mercosul e na capacidade de ação conjunta entre países membros, na esfera internacional (ALEXANDRE; LEITE, 2007). O fortalecimento da TEC - e esforços para eliminar a sua dupla cobrança - também são destaques deste período, bem como a facilitação do trânsito de pessoas dentro do bloco e a complementação produtiva - que poderia equalizar os benefícios aos membros.

O Brasil lança o “Objetivo 2006”, que se tornou “Programa de Trabalho 2004-2006”, aperfeiçoado na Reunião Extraordinária do Conselho do Mercosul. Este plano tinha a intenção de atribuir múltiplas facetas ao Mercosul, reconstruindo o seu projeto e inserindo algumas das suas pretensões originais. Dentro do programa de trabalho, havia pautas sobre a união aduaneira (que aperfeiçoaria a TEC), sobre a base para o Mercado Comum e a nova integração e, também, a respeito das áreas políticas, sociais e culturais (GRANATO, 2014, p. 106).

Nestes anos, o bloco também foi ampliado, com a adesão da Venezuela. De

acordo com a visão das principais figuras de política externa do governo Lula, o ingresso da Venezuela ao Mercosul viria como um fortalecimento deste e uma guinada mais sólida à integração sul-americana. O governo Lula tinha a ideia de que o Mercosul não deveria permanecer exclusivamente no Cone Sul, dada a abrangência continental do Brasil. Desta forma, se desenhava do Caribe à Terra do Fogo, passando a contar com 270 milhões de habitantes e um PIB por volta de US\$ 2 trilhões. Assim, havia uma boa possibilidade de ganhos comerciais, incluindo uma complementaridade entre os mercados (ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 26).

A iniciativa dentro do Mercosul de estimular o pagamento em moedas locais também é um destaque deste período, já que reflete a vontade de reduzir a dependência destes países das divisas internacionais. Assim,

O uso facultativo da moeda local no comércio exterior entre os países do bloco contribui para o aprofundamento da integração regional, assim como para o incremento do intercâmbio de bens entre os Estados partes, na medida em que se reduzem os custos financeiros nas transações comerciais. Desta forma, mediante a Decisão N° 25, de 28 de junho de 2007, o Conselho do Mercado Comum criou o sistema de pagamentos em moeda local para o comércio realizado entre os Estados partes do bloco. Este sistema, adotado inicialmente pelo Brasil e a Argentina em 2008, mediante a Decisão CMC N° 09, de 24 de julho de 2009, estendeu-se às transações de qualquer natureza (GRANATO, 2014, p. 147).

Dito isto, serão aqui exploradas as novas iniciativas dentro do Mercosul, as quais elevaram o grau de institucionalização do bloco. Sendo assim, em 2007 é criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), cujo objetivo era reduzir assimetrias entre os membros, como foi feito na União Europeia. Este é o reconhecimento oficial por parte do bloco de que há assimetrias na organização e, também, é a tentativa de repará-las. Desde 2003, a questão das assimetrias era tratada no interior do bloco como um obstáculo a ser superado. Já nesta fase, se iniciam estudos sobre a instalação de um Fundo Estrutural. Conforme o art. 1 da CMC 45/04, o Focem se propõe a "(...) financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas" (MERCOSUL, 2004, p. 1); além de dar suporte ao funcionamento da estrutura institucional e fortalecer a integração.

O orçamento anual era na base de R\$100 milhões e a contribuição orçamentária brasileira era de 70% sobre este valor, enquanto Argentina, Uruguai e Paraguai contribuiriam com 27%, 2% e 1%, respectivamente. Em contrapartida, os maiores beneficiados dos projetos do Focem seriam Paraguai - com 48% dos recursos -, Uruguai - com 32% -, Brasil e Argentina - com 10% cada (GRANATO, 2014, p. 140).

Dessa forma, (...) podemos concluir que o FOCEM representa o mais importante instrumento para fazer frente às assimetrias entre os Estados partes do bloco, ao constituir uma relevante fonte de financiamento para projetos de impacto na região. O Fundo também gera um precedente positivo

no tratamento comunitário para os problemas da região. Contribui, ainda, para reforçar a estrutura institucional do MERCOSUL e para consolidar a integração em todas as suas dimensões, aumentando a competitividade das economias menores (GRANATO, 2014, p. 141).

Para Granato (2014), o Focem é importante para estabilidade da integração, almejada tanto pelo governo de Lula quanto pelo governo de Kirchner, que seria a de projeto de desenvolvimento compartilhado. À vista disso, é indispensável ressaltar que a criação do Focem é, de fato, importante para o bloco, porém o valor investido ainda é baixo para alcançar resultados ideais.

Outros organismos na área social e de direitos humanos são criados. O Instituto Social do Mercosul foi estabelecido como órgão técnico-político do mesmo no início de 2007, como resultado da Reunião entre Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul. O instituto se define como “uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais e implementação de linhas estratégicas com o objetivo de contribuir à consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do MERCOSUL (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, [2013-2018])”. Também se destaca como um meio para fortificar o processo de integração, através da redução de assimetrias. Dois anos depois, é criado, por meio de decisão do CMC, o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, o qual visava fortalecer o Estado de Direito e fortificar os direitos humanos no bloco.

Para fortalecer o compromisso assumido, tendo-se como antecedente o Instituto Social Brasil-Argentina, criaram-se, no âmbito do bloco, a Secretaria Permanente do MERCOSUL Social, o Instituto Social do MERCOSUL, com sede em Assunção, e a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL, bem como foi aprovado o Plano Bienal 2007-2009, que guiaria as ações voltadas a aprofundar a dimensão social do processo de integração. Entre os objetivos da Meta Estratégica do Plano Bienal, registramos o de melhorar as condições de vida da cidadania, bem como projetar, implementar e avaliar políticas com uma perspectiva conjunta, além do fortalecimento do MERCOSUL Social (GRANATO, 2014, p. 160).

Outra iniciativa relevante foi a implementação do Parlamento do Mercosul, em 2006. O Parlasul reuniria deputados dos países membros para atuar de forma consultiva. Algumas das competências deste órgão são: velar pelas normas do Mercosul e pela preservação da democracia nos Estados partes, elaborar informes sobre a situação dos direitos humanos dos seus membros, desenvolver projetos para harmonizar as legislações nacionais e acompanhar o desenvolvimento da integração no bloco. A princípio, a composição do parlamento seria formada a partir de pesos de cada país, mas Brasil e Argentina acabam por aceitar a reivindicação por paridade de Paraguai e Uruguai (GRANATO, 2014, 153).

De acordo com o chanceler brasileiro à época, o Parlasul:

Quando se ocupa de importantes temas da agenda internacional, tais como segurança alimentar e energética, mudança do clima e crises financeiras, o

Parlamento vocaliza os anseios e interesses da nossa cidadania. Empresta, assim, maior legitimidade e respaldo à ação diplomática dos nossos países. Mas é sobretudo como espaço para o fortalecimento da institucionalidade democrática do Mercosul que o Parlamento cumpre sua maior vocação. A consolidação do Parlamento traduz o fato de que o Mercosul é patrimônio das sociedades, do conjunto da comunidade política dos países da região (AMORIM, 18 ago. 2008).

Pela visão do governo, o Mercosul traz muitos benefícios ao Brasil:

Nosso processo de integração ainda se defronta com dificuldades. Mas os críticos da integração regional não podem desconhecer certas realidades. Foi graças ao dinamismo do comércio Sul-Sul, e em especial do comércio intra-Mercosul, que conseguimos atenuar o impacto decorrente da redução da demanda dos países desenvolvidos. Nosso comércio intrabloco já está retomando sua função de poderoso indutor do crescimento e atuando como importante fator anticíclico. As estatísticas revelam que o Mercosul gerou benefícios para todos nós. Em 2008, as importações brasileiras de nossos sócios atingiram nível recorde, de cerca de US\$ 15 bilhões, um crescimento de 28% com relação ao ano anterior. O perfil das nossas trocas tem também qualidade inegável. Mais de 90% do comércio do Brasil com os sócios do Mercosul é composto de produtos manufaturados (SILVA, 24 jul. 2009).

A maior intensidade das relações do Brasil com a América do Sul não comprometeu o Mercosul, que viu todos os países do continente se tornarem membros associados. De forma semelhante, seus membros se associaram à CAN e, em 2004, é estabelecido o acordo entre estes dois blocos na Aladi (ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 22). Logo, passos significativos foram dados para a configuração de um área de livre comércio na América do Sul, como sugerido por Amorim nos anos 1990, com a Alcsa.

Outro ponto muito relevante para entender como o Mercosul era instrumentalizado pelo presidente Lula, é a atuação do Brasil em outras regiões como membro do Mercosul, e não de forma unilateral. A organização era percebida como um meio para aumentar o seu poder de barganha internacional. Assim, Alexandre e Leite (2007, p. 23) apontam que a realização da Cúpula América do Sul-Países Árabes ocorreu devido ao ativismo brasileiro e ao interesse em levar a voz do Mercosul para a negociação, mas não a do Brasil individualmente. Neste período, uma série de acordos foram negociados entre o Mercosul e outros países e regiões¹⁰¹. As relações econômicas intra-bloco apresentaram forte crescimento neste governo.

Ainda que houvesse diversas afinidades ideológicas entre os países-membros nos anos 2000, também havia discordâncias. Nessa perspectiva, se notou que os governos sul-americanos de esquerda e centro-esquerda tinham um caráter nacional muito forte, o qual, por vezes, estagnava o processo de integração regional. De acordo com Marco Aurélio Garcia (2018, p. 163), “conceber uma proposta de integração continental, em uma região caracterizada por marcadas tendências nacionalistas, é

¹⁰¹ Entre as negociações, cabe destacar a título de exemplo: Mercosul-Índia, Mercosul-União Aduaneira da África Austral, Mercosul-Egito, Mercosul-Marrocos e Mercosul-Conselho de Cooperação do Golfo.

algo complexo, evidentemente”. Contudo, ele também ressalta que o nacionalismo brasileiro e latino-americano, diferente do europeu, é pró-integração.

Em suma,

No campo do aprofundamento institucional, o primeiro governo Lula inovou em relação a seus antecessores ao incentivar a criação do Parlamento e do Focem, ainda que essas iniciativas sejam limitadas em seu escopo. Mais do que isso, ao final de seu primeiro mandato, Lula sinalizou com um possível rompimento da tradição brasileira de apego ao intergovernamentalismo, passando a admitir elementos de supranacionalidade no Mercosul (ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 27).

3.4.3 Região Andina, Guiana e Suriname: ampliando o olhar sul-americanista

Após analisar as relações com o Cone Sul, avaliaremos agora as relações com a região Andina, com a Guiana e o Suriname. Nesta etapa, encontraremos, também, a Casa e a Unasul, instituições criadas no período que permitiram ampliar a integração sul-americana.

3.4.3.1 Região Andina, Guiana e Suriname: Relações Bilaterais

As relações do Brasil com a região, em geral, foram boas, mesmo com governos de diferentes ideologias. O Brasil criou uma comissão bilateral com a Colômbia para debater ciência e tecnologia, educação, cultura, desenvolvimento sustentável na Amazônia e agroindústria. No entanto, se mostra contrário à instalação de bases estadunidenses no território vizinho, ainda que sinalizando respeito à soberania colombiana. A visão brasileira julgava que a presença de bases estrangeiras no subcontinente provocava sensibilidades políticas.

O Brasil inaugurará pontes que integram seu território, tanto com a Guiana quanto com o Peru. Este último também assinará um acordo de livre comércio com o Mercosul (ACE-58), tornando este país Estado associado ao bloco. Em setembro de 2005, Lula visita Puerto Maldonado, para o lançamento da pedra fundamental da Rodovia Interoceânica - que ligaria Peru e Brasil.

O Presidente do Suriname - Runaldo Ronald Venetiaan - visita o Brasil e, em comunicado conjunto com o presidente Lula, reafirma seu desejo de se integrar à América do Sul (MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES, 2007) - uma iniciativa importante de ser destacada aqui, dado que o Suriname e, também, as Guianas são frequentemente excluídos da retórica do continente sul-americano.

Com a Bolívia, no início do governo Mesa, o Brasil apresentou uma “agenda positiva”, na qual propunha a construção de um polo gás-químico na fronteira entre os dois países para a produção de polímeros, fertilizantes e combustíveis. Esta era uma oportunidade para que a Bolívia pudesse industrializar o seu gás, já que este

se encontrava na mão de empresas estrangeiras. Sendo assim, em meados de 2004, ocorre neste país vizinho um referendo no qual a maioria dos eleitores optou por alguma nacionalização dos hidrocarbonetos. Com receio do que poderia resultar, meses antes a Embaixada brasileira em La Paz e a Petrobrás mantiveram conversas com as lideranças políticas a respeito da política energética da Bolívia.

No momento em que o Brasil passa a encarar a nacionalização dos hidrocarbonetos como algo inevitável e que o governo Mesa não seria forte o suficiente para resistir às pressões sociais, adota uma postura mais firme, mudando o seu discurso. Logo antes do referendo acontecer, o embaixador brasileiro em La Paz anuncia que a elevação dos royalties em 50% não seria tolerada pela Petrobrás. Desta forma, há a dissipação de um tom conciliador, para um comportamento mais coercitivo, incluindo pressão aos congressistas e ao próprio presidente boliviano, para que a lei não passasse.

Em março de 2005, o Projeto de Lei de Hidrocarbonetos é aprovado - incluindo mudança nos contratos em 180 dias, aumento da carga impositiva de 35% até 70%, também indicava que as empresas não poderiam comercializar de forma livre as suas produções. Tendo isto em vista, a Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, declara que a cobrança de 50% de royalties tornaria impossível a permanência dos investimentos brasileiros neste país vizinho. O presidente da Petrobrás, José Eduardo Dutra, por sua vez, condicionava a construção do complexo de gás-químico Brasil-Bolívia à alteração desta lei.

Apesar das pressões brasileiras, a Bolívia estabeleceu que a carga tributária subiria de 18% para 50%¹⁰². Esta situação gerou um imbróglio político envolvendo o presidente Mesa - o qual se recusava a aplicar a lei - e o Congresso. Assim, Mesa renuncia e as eleições são antecipadas, levando Evo Morales à presidência da Bolívia.

Após a posse, Morales não chega a confiscar os ativos das empresas estrangeiras, como havia prometido em sua campanha presidencial, mas é firme sobre a revisão dos contratos. Entre os objetivos destas medidas, destaca-se o desejo de reafirmar a propriedade estatal sobre o petróleo e o gás natural, aumentar as receitas fiscais através da renegociação dos contratos e criar meios para uma industrialização que transforme o gás natural em produtos de maior valor agregado (FUSER, 2014, p. 246).

O Brasil teve que rever os seus contratos, ativos desde a década de 1990, limitando os seus lucros e vendendo a sua participação acionária nas refinarias San Alberto e San Antonio¹⁰³.

O governo brasileiro precisava se mostrar firme nesta situação. Fuser (2014, p.

¹⁰² Sendo 18% da carga tributária referente aos royalties e 32% do *Impuesto Directo a los Hidrocarburos* (IDH).

¹⁰³ O governo boliviano havia decidido tornar-se sócio majoritário nestas refinarias, que são as duas maiores do país.

247-248) explica o porquê:

Realmente, o governo Lula não “falou grosso” contra a Bolívia em sua reação ao decreto de 2006. Não apelou à Justiça internacional, como sugeriu a oposição e a própria diretoria da Petrobrás, e aceitou, depois de alguma demora e sem disfarçar que o fazia a contragosto, a proposta de Morales de negociar os novos contratos com as empresas, no prazo de seis meses. “A política brasileira nunca será do porrete, será sempre a da boa vizinhança”, disse Amorim à revista Carta Capital (DIAS, 2006). O comportamento de Brasília foi cuidadosamente calculado, levando em conta fatores que apontavam em diversas direções. De um lado, havia o risco de o episódio do gás boliviano causar sério desgaste ao governo a menos de seis meses de uma eleição que se prenunciava difícil, com um presidente em busca de um novo mandato em meio a uma saraivada de denúncias de corrupção, envolvendo integrantes do governo e altos dirigentes do PT. Por isso, era necessário sinalizar “firmeza” e neutralizar as acusações, incansavelmente repetidas pela mídia oposicionista, segundo as quais o governo agia com a Bolívia de forma condescendente, em prejuízo dos interesses nacionais. Na falta de uma política de comunicação eficaz da parte do governo, as grandes empresas jornalísticas conseguiram convencer a opinião pública de que o patrimônio da Petrobrás teria sido “confiscado” pelo governo boliviano, o que era uma grande mentira. Por outro lado, Lula e seus diplomatas precisavam zelar pela imagem do Brasil perante os governos e a opinião pública dos países vizinhos. Uma atitude agressiva em relação à Bolívia nesse episódio colocaria em perigo o projeto da integração regional e reavivaria as suspeitas, sempre presentes, de que o Brasil se comporta na região como uma potência “subimperialista”.

Desde o Decreto de Nacionalização, a mídia, algumas empresas e a oposição ao governo Lula reagiram de forma agressiva, encarando as ações bolivianas como um ataque ao Brasil. Desta forma, estes setores cobravam alguma retaliação ao país. Muitas críticas ao governo brasileiro foram feitas por eles, acusando-o de negligenciar o interesse nacional. Este assunto foi tão polêmico que chegou a ser pauta nos debates presidenciais de 2006 e 2010¹⁰⁴.

Por fim, a resolução do mesmo foi satisfatória para ambos os lados, já que a Bolívia efetivou a nacionalização, e o Brasil permaneceu lucrando. Este contencioso, no entanto, tensionou dois dos principais objetivos da política externa deste período: “a internacionalização das empresas com sede no Brasil (não necessariamente de capital brasileiro) e a busca de uma posição de hegemonia regional que fortaleça a reivindicação do Brasil a um *status* de ‘potência’ no cenário global (FUSER, 2014, p. 233)”. Porém, a cooperação Brasil-Bolívia para o desenvolvimento industrial de hidrocarbonetos foi abandonada de forma definitiva.

O Equador também enfrentou problemas com o Brasil. O país adquiriu empréstimo com o BNDES, em contrato celebrado em abril de 2000, para a construção da usina de San Francisco - a ser realizada pela Odebrecht -, que seria a segunda maior do Equador e a primeira usina hidrelétrica subterrânea do mundo. Um ano após o início do seu funcionamento, apresentou defeitos.

¹⁰⁴ São poucas as temáticas de política externa que chegam aos debates presidenciais no Brasil, como visto no capítulo 2.

Este evento, segundo Machado (2008), causou uma crise de credibilidade da construtora brasileira no Equador. Os problemas técnicos na construção de San Francisco pela Odebrecht¹⁰⁵ levaram à reação equatoriana de considerar suspender os pagamentos do BNDES, financiador da obra da empreiteira, e recorrer à arbitragem internacional¹⁰⁶ (MALLMAN, 2009, p. 95). Assim, passou a ameaçar expulsar a construtora do país e decretou custódia dos bens da Odebrecht, impedindo também que os diretores cruzassem as fronteiras. A Furnas - que ajudou na operação da hidrelétrica - também sofreu retaliações (MACHADO, 2008).

Posteriormente, a Odebrecht aceita a proposta do Equador em reparar os problemas estruturais e pagar US\$40 milhões pelos prejuízos decorridos da paralisação da usina. Isto não necessariamente implicou em uma amenização do desconforto entre os dois países, já que a Odebrecht não pagara o combinado ao governo equatoriano (SANTOS, 2013).

Esta adversidade também respingará sobre a atuação da Petrobrás neste país, mostrando uma insatisfação generalizada do Equador com as transnacionais brasileiras. No entanto, a reação de Correa a esta questão não está desconectada da sua necessidade de aumentar o seu índice de popularidade. Podemos observar, também, que o caso escalou de um problema Odebrecht-Ecuador para Brasil-Ecuador, o que levou Amorim a chamar o Embaixador brasileiro no Equador para consultas.

Para Rafael Correa, a dívida com o BNDES era ilegítima e não deveria ser paga. Enquanto para o BNDES, o não pagamento do empréstimo “implica inadimplência do banco central devedor com os demais bancos centrais signatários do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, o CCR, realizado com a finalidade de estimular a integração entre os países membros” (WAISBERG; RIBEIRO, 2008, p. 37). Esta problemática envolveria tanto aspectos do Direito Internacional Privado quanto o Direito Internacional Público.

Além da expulsão da Odebrecht, Quito irá impugnar o crédito de US\$243 milhões da construção de San Francisco. Com o tempo, a situação se acalmou e, em 2010, a Odebrecht volta a atuar no Equador, graças aos acordos entre os dois governos. Em 2012, o BNDES volta a conceder empréstimos para obras de infraestrutura realizadas por empreiteiras brasileiras no país (SANTOS, 2013).

É interessante notar que caso semelhante havia ocorrido com a Bolívia, em 2004, no qual Evo Morales expulsa a Queiroz Galvão do país, devido às supostas irregularidades na construção da estrada Potosí-Tarija, em que esta é substituída pela OAS (SANTOS, 2013, p. 204).

Esses acontecimentos, à luz de paralelos com a nacionalização da Petrobrás

¹⁰⁵ Os problemas técnicos da hidrelétrica de San Francisco causaram a interrupção de fornecimento de energia elétrica o que deu prejuízos para o país. O presidente Correa determinou que a Odebrecht reparasse os defeitos de San Francisco.

¹⁰⁶ O Equador questionava a legalidade da dívida contraída com o BNDES.

na Bolívia e com a contestação do tratado de Itaipu no Paraguai – ambos acompanhados por deslocamento das consequências de tais ações para a política interna dos países – assumem uma nova dimensão, que permite reavaliar a liderança brasileira na América do Sul. De fato, a onda de agressões a empresas e signos brasileiros nos países vizinhos é um indicativo de que o soft power do Brasil na região passa por uma fase de recolhimento. Estrutural, em todos os paralelos, é a frustração dos países da região com o projeto de liderança regional do Brasil, voltado para fora e exercitado plenamente apenas no campo discursivo (MACHADO, 2008, p. 34).

A aproximação com a Venezuela, que se inicia no governo de FHC, é intensificada com o governo Lula. Após a tentativa de golpe de Estado no país, em 2002, Chávez é reconduzido ao seu cargo pela mobilização popular. Ele sofria com uma greve na estatal PDVSA, a qual se expande para uma greve geral e *lockouts* da sua oposição. Assim, Lula envia Marco Aurélio Garcia para averiguar a conjuntura venezuelana, para que o futuro governo estudasse formas possíveis de ajudar o país vizinho.

Em um dos primeiros esforços da diplomacia do governo Lula, o Brasil tenta contribuir para a solução da crise política na Venezuela durante a posse do presidente equatoriano Lúcio Gutierrez, constituindo o “Grupo de Amigos da Venezuela”, o qual, posteriormente, se transformaria no “Grupo de Amigos do Secretário Geral da OEA”. Desta forma, tentava mediar a greve geral realizada pela oposição ao governo de Hugo Chávez.

O mandato de Chávez será consolidado¹⁰⁷ e os presidentes se encontrarão por diversas ocasiões, negociando empreendimentos em conjunto entre a Petrobrás e a PDVSA (Petróleos de Venezuela).

As visões brasileira e venezuelana sobre a integração eram bastante distintas.

Os países mais assolados por crises institucionais, (...), são também os que apresentam retórica mais à esquerda (socialismo do século XXI na Venezuela) e também, em certa medida, de acordo com Cruz Jr., realizam mudanças mais coerentes com o que seria uma plataforma de esquerda (Bolívia). Além disso, esses países têm apresentado as performances externas mais hostis, notadamente em relação ao Brasil. Da perspectiva do Brasil, essas performances colocam em xeque compromissos assumidos e estreitamente vinculados à estratégia de integração regional do país. (...) No que concerne os interesses diretos do Brasil, os focos de tensão emanam das performances da Bolívia, do Paraguai, do Equador e da Venezuela. Os esforços de projeção regional da Venezuela, combinados com o perfil político do governo Chávez, introduziram uma clivagem política na América do Sul que, na melhor das hipóteses, incidem negativamente sobre a política de integração do Brasil, na medida em que a questionam como sendo essencialmente comercialista, econômica e pouco solidária (MALLMAN, 2009, p. 94).

Assim, nasce a Alba (Alternativa Bolivariana para as Américas), iniciativa venezuelana que reunia Bolívia, Equador, Cuba, Nicarágua, Dominica, Antigua e

¹⁰⁷ Os ânimos venezuelanos são acalmados após a convocação de um referendo revogatório do mandato presidencial, o qual Chávez vence (JAKOBSEN, 2016).

Barbuda, Equador, São Vicente e Granadinas e Santa Lúcia - se configurando, então, em uma união latino-americana. Já o Brasil, se foca no Mercosul e na Casa - que posteriormente se transformará em Unasul, devido ao apelo, essencialmente venezuelano, para reduzir o enfoque comercial da integração.

Em 2005, Lula faz visita a Hugo Chávez, momento em que é assinada a Aliança Estratégica Brasil-Venezuela. Lula, Kirchner e Chávez se reúnem e “decidem convocar reuniões de seus respectivos Ministros das áreas econômica, energética e social e Presidentes do Banco Central” (MINISTÉRIO DAS RELACÕES EXTERIORES, 2007, p. 89). No meio do ano, Lula tem um encontro com Chávez, cujo objetivo era discutir o processo de integração sul-americano. Já o ano de 2006 irá marcar o ingresso da Venezuela como membro do Mercosul, sendo efetivamente incorporada em 2012 (GRANATO, 2014, p. 157).

Brasil também tenta mediar o conflito entre Colômbia e Venezuela, em 2005, em que o exército colombiano prende um integrante das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território venezuelano, violando, assim, a soberania territorial deste país. O presidente Lula inicia o diálogo com o presidente Álvaro Uribe, ao passo que o Assessor Marco Aurélio Garcia conversava com Chávez. Colômbia e Venezuela acabariam por chegar a um acordo (RINALDI, 2015).

Um ponto relevante é que diversos autores destacam rivalidade entre Brasil e Venezuela, pela liderança do projeto de integração regional. Deste modo,

Vale a pena frisar, no entanto, que embora a Venezuela concorra com o Brasil em termos de competência para reunir influência na região, a Venezuela não tem capacidade para substituir ou competir com a liderança brasileira, devendo também montar estratégias conscientes da preponderância do Brasil no plano regional.

Assim, fruto de uma recente virada no escopo do engajamento venezuelano, dilatado do Caribe para o continente, outra virada de estrutura aconteceu. Redefinido o alvo dos interesses de Caracas para o continente, o projeto venezuelano se mesclou com o brasileiro, com a substituição da CASA pela UNASUL, de tal maneira enfraquecendo as bases do projeto regional, que parece realmente ter sido relegado ao segundo plano pela diplomacia brasileira (MACHADO, 2008, p. 35).

3.4.4 Casa e Unasul

O Brasil participa ativamente das iniciativas de integração mais abrangentes na América do Sul, as quais serão criadas nestes anos: a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e a União das Nações Sul-Americanas. O período dos anos 2000, com a maré rosa, marca a chegada de novos atores à política, através do voto popular (GARCIA, 2008), abrindo um novo caminho para a integração sul-americana.

A Casa nasce em 2004, como resultado do estreitamento de laços entre os países sul-americanos a partir da I Reunião de Presidentes da América do Sul. Seu objetivo era fomentar o debate político e promover melhores relações econômicas

entre os países do subcontinente. Um destaque para a sua atuação também seria a integração física e energética, na qual o Brasil tinha um grande papel, devido à concessão de crédito através do BNDES. Este promovia “principalmente projetos de ligação inter-rodoviária e energética do subcontinente, áreas que representam gargalos fundamentais para a tentativa de fomento do comércio intra-regional e de promoção do desenvolvimento (ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 22-23)”. A Casa tem como uma de suas prioridades estabelecer uma união entre os países sul-americanos, através da coesão em “temas estratégicos de interesse comum e, ao mesmo tempo, contribuir para a consolidação do sistema internacional multilateral” (GRANATO, 2014, p. 172).

De acordo com a Declaração de Cusco (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2004), “a essência da Comunidade Sul-americana de Nações é o entendimento político e a integração econômica e social dos povos da América do Sul”. Durante a I Reunião de Chefes de Estado da Casa (2005), as principais áreas foram definidas: meio ambiente, integração física e energética, mecanismos financeiros da América do Sul, coesão e inclusão social, telecomunicações, assimetrias e justiça social. Acordos de complementação econômica também foram promovidos entre estes países (GRANATO, 2014, p. 172).

A Casa representava:

um novo modelo de integração com identidade própria, pluralista, em meio à diversidade e às diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas, que correspondem à pluralidade democrática de nossos países. Este novo modelo de integração compreende o âmbito comercial e uma articulação econômica e produtiva mais ampla, assim como novas formas de cooperação política, social e cultural, tanto públicas como privadas, como de outras formas de organização da sociedade civil (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2006).

A Unasul surge em 2007, como uma reformulação da Casa.

Desta maneira, o conceito de “Comunidade”, que representa a visão estratégica da diplomacia brasileira presente na Constituição Brasileira, e que prevaleceu em Cusco e Brasília, foi substituído pelo conceito de “União”. Sob tal conceito, o bloco sul-americano retomava e recriava a memória revolucionária das guerras de independência, ao mesmo tempo em que adquiria um novo papel geopolítico, através do qual, segundo o Presidente Lula, “uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo”, em contraposição às aspirações hegemônicas dos Estados Unidos no continente. O consenso repousa na proposta da UNASUL como um conjunto de posições que apontam para a busca de uma política comum e própria, que responda às necessidades e interesses dos países da região, e não aos imperativos das potências centrais (GRANATO, 2014, p. 176).

Seus princípios foram estabelecidos através do seu Tratado, assinado em 2008 na cidade de Brasília. Nele havia muitos dos elementos já presentes nos anteriores¹⁰⁸, versando sobre a soberania, inviolabilidade territorial, autodeterminação dos povos,

¹⁰⁸ Como os Tratados de Cusco (2004), Brasília (2005) e Cochabamba (2006).

solidariedade, democracia, redução das assimetrias, entre outros. É interessante notar que, na Declaração de Cusco, o espaço sul-americano diferenciava-se do latino-americano, possuindo identidade própria; mas a Declaração de Brasília já irá apresentar a América Latina e o Caribe como projeções da integração sul-americana, sendo a identidade latino-americana um objetivo a se alcançar (GRANATO, 2014, p. 177).

A Unasul, segundo o Ministro Celso Amorim (18 ago. 2008), resgata parte de um longo período de desconhecimento mútuo entre os países sul-americanos. Lula a via como uma gradual união entre o Mercosul e a CAN, “que permitiria uma convergência econômica, política e social que seria estabelecida a partir do diálogo e da definição dos anseios de cada bloco” (GRANATO, 2014, p. 112). Ela também é notável por ser o primeiro Tratado firmado exclusivamente por países da América do Sul, compreendendo todos os países do subcontinente. “É uma nova entidade que surge para dar à região a moldura política que irá aglutinar os esforços integracionistas e reforçar a identidade internacional da América do Sul” (AMORIM, 05 jan. 2009).

Sendo um fórum de diálogo permanente entre os países, permite a coordenação da América do Sul, de forma que a região se consolide e se apresente em conjunto para o resto do mundo. O presidente Lula também apontou a Unasul como uma possibilidade para descolonizar a mente das elites nacionais, estimulando a busca de soluções para os problemas internamente, e não fora do continente (SILVA, 28 ago. 2009).

A importância política da Unasul e a sua singularidade, na opinião do chanceler Amorim, ficam evidentes em:

Com a criação da UNASUL, passamos a ter uma base econômico-comercial que conta não apenas com toda essa infraestrutura, mas também com a possibilidade de uma ação política conjunta. Há alguns meses, a crise política na Bolívia esteve muito grave e foi justamente a UNASUL que pôde agir. Talvez fosse mais difícil para a OEA, talvez fosse difícil para uma ação de fora da América do Sul, mas a UNASUL pôde fazer isso (AMORIM, 16 mar. 2009).

A iniciativa da Organização harmonizava com a visão e os interesses da ala “soberanista” do Itamaraty, no que se refere à “possibilidade de buscar uma inserção soberana na globalização e de maior incidência sobre o sistema internacional (JAKOBSEN, 2016, p. 161)”. No que tange à soberania, o Brasil investe na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano cujo propósito era resguardar o continente e trocar experiências de defesa entre os países vizinhos. O CDS também tinha o objetivo de se contrapor à OEA (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 37).

É uma iniciativa inédita, pois nunca antes havia ocorrido um arranjo de defesa sul-americano.

Nesse particular, é importante que a explicitação inédita de uma estratégia de defesa brasileira tenha sido concomitante à constituição do Conselho Sul-Americano de Defesa em vista do temor que a emergência brasileira provoca

nos vizinhos, em particular na Argentina. A baixa securitização para o Brasil das ameaças regionais torna a criação dessa instituição, com a Unasul, âmbito privilegiado não apenas para a cooperação militar entre as Forças Armadas do continente, mas também para a estabilização regional e consolidação de uma identidade sul-americana comum (LIMA, 2013, p. 184).

A área de infraestrutura da Unasul é representada - sobretudo - pela incorporação da IIRSA ao Cosiplan - o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento - em 2009.

Nós já tínhamos a IIRSA, que teve que ser adaptada às novas prioridades, mas, basicamente, eram obras de infraestrutura nos vários países que, pela primeira vez, estarão ligando o Atlântico ao Pacífico, de maneira efetiva em vários pontos: no meio norte do continente, saindo pelo Peru ou eventualmente pelo Equador; mais ao sul, passando pela Bolívia, Argentina e Chile. Enfim, pela primeira vez, a América do Sul vai ter ligações efetivas entre o Atlântico e o Pacífico, reais, coisa que na América do Norte aconteceu no século XIX. Nós levamos praticamente um século e meio para fazer o que foi feito há muito tempo na América do Norte e que foi uma das bases do desenvolvimento do mercado interno norte-americano. Digo isso porque acho que algo em que nós temos que pensar é num mercado interno sul-americano (AMORIM, 2010c, p. 29).

Sobre ela e o Mercosul, estas duas formas de integração se articulavam no governo Lula. O Mercosul se ocuparia em arranjar uma integração econômica entre os países sul-americanos, com a expansão dos seus membros, como a Venezuela e a tentativa de incorporar Bolívia e Equador, além das negociações para fechamento de acordo tarifário com outros países (JAKOBSEN, 2016, p. 161).

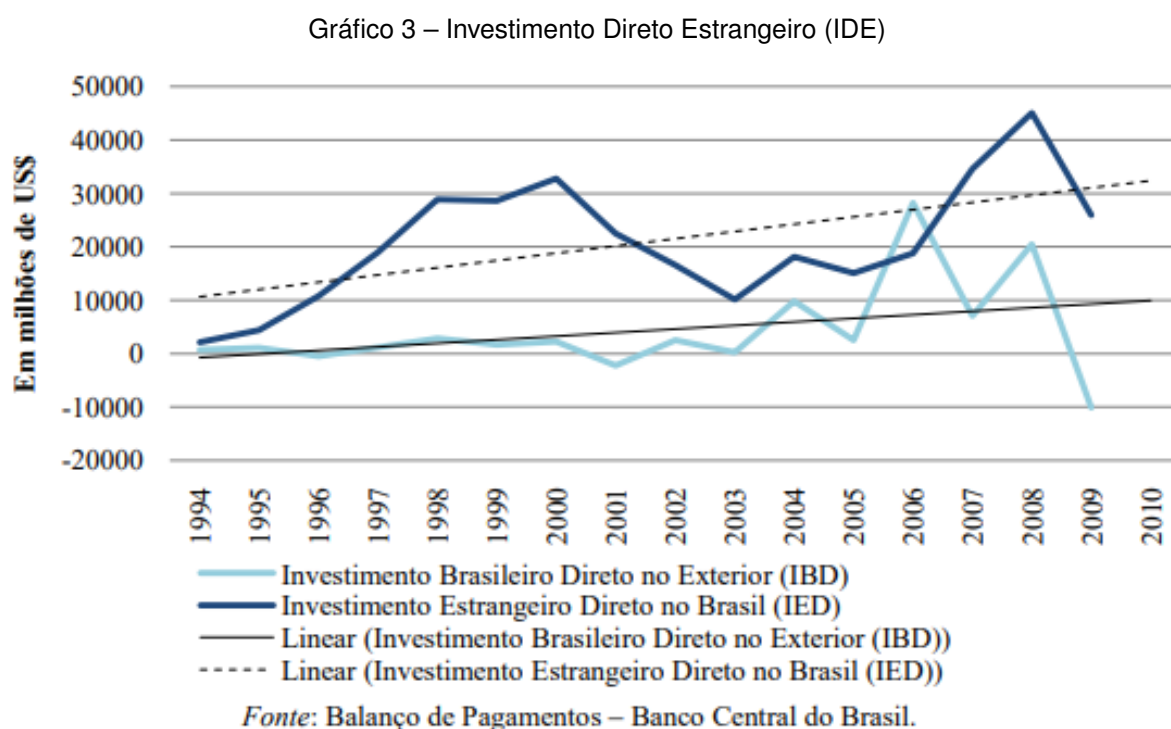
Alguns países sul-americanos também assinaram a constituição do Banco do Sul, sendo eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela e Uruguai. O objetivo do banco seria fomentar o desenvolvimento econômico e social da região, substituindo o FMI e o Banco Mundial. O Banco do Sul estaria capacitado para fazer empréstimos, não somente para projetos de infraestrutura e produção mas também poderia ser prestador de última instância. Ele seria uma alternativa aos bancos controlados pelos países desenvolvidos, com bases democráticas, nas quais todos os membros teriam uma representação igualitária (GRANATO, 2014, p. 184).

3.5 Comércio, investimentos e internacionalização das empresas brasileiras

Nesta seção, será considerado, de forma breve, o papel do Brasil no auxílio à internacionalização das empresas brasileiras, considerando o paradigma Estado Logístico implementado pelo presidente. Deste modo, em diversas visitas do presidente Lula a outros países, fora acompanhado por empresários brasileiros. Assim, Jakobsen (2016) constata que os canais informais de *lobbies* de empresas brasileiras com os responsáveis pela política externa foram fortalecidos durante o governo Lula.

No campo econômico, em contrapartida, destaca-se o papel da diplomacia de Brasília na promoção dos investimentos de empresas brasileiras nos países vizinhos. O aumento da influência política do Brasil na América do Sul a partir de 2003 coincidiu com uma expansão extraordinária dos negócios de empresas brasileiras na região. Essas empresas, concentradas em setores como hidrocarbonetos, minérios, agropecuária e construção civil, operam com o horizonte capitalista da maximização dos lucros, sem levar em conta as necessidades do desenvolvimento econômico e social dos países onde se instalam. Isso implica possibilidade de conflitos entre os interesses dos investidores brasileiros e os de governos e/ou outros atores locais, como de fato já ocorreu em diversos momentos (FUSER, 2014, p. 232-233).

O gráfico abaixo nos ajuda a entender a dinâmica dos interesses brasileiros:



Ranking de transnacionais brasileiras de 2010 - FDC

Acima, é possível notar que há um substancial aumento no investimento brasileiro direto no exterior, a partir do governo Lula, com picos no ano de 2006 e 2008. Em 2008, apesar da crise que assolou diversos países, o Brasil manteve a tendência à internacionalização. Apenas em 2009, os investimentos do Brasil sofrerão com a crise, caindo 149,3% em relação a 2008 (SOUZA, 2010, p. 47).

Neste mesmo ano, estimava-se que o aumento de gastos de linha do BNDES com serviços de engenharia cresceram 30 vezes - desde 2002 - para a América do Sul e Central. Neste momento, o Brasil possuía participação entre 50-60% do mercado regional em engenharia (RODRIGUES, 2009). O BNDES emprestava dinheiro aos países vizinhos, desde que estes contratassem serviços ou equipamentos do Brasil¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Prática que o Brasil já adotara anteriormente, como visto no capítulo 1.

Os principais destinos dos investimentos brasileiros, diretos através da empresa, estão apresentados de acordo com percentual sobre o total endereçado a estes no Gráfico 4:

A política externa dos dois governos Lula foi um importante instrumento para o fortalecimento da grande burguesia interna. Neste período houve uma mudança na atuação internacional do Estado brasileiro determinada pelos interesses dessa fração de classe. A burguesia interna brasileira uniu-se em torno de interesses comuns no plano internacional, que fundamentalmente foram: (i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais e (iii) uma maior proteção do Estado para o mercado interno. Para nós, foi justamente por isso que os principais focos de atuação internacional do Estado brasileiro foram: (i) a ênfase nas relações Sul-Sul; (ii) a prioridade dada à América do Sul; (iii) a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e (iv) as negociações e o arquivamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 34-35).

Assim, a expansão das empresas brasileiras para América Latina e África contou com grande apoio do governo que, além de incluir empresários em viagens presidenciais, tiveram projetos financiados pelo BNDES e/ou dívida perdoada, para que estes pudessem tomar novos empréstimos (JAKOBSEN, 2016). Deste modo, junto ao discurso de solidariedade, são bem notórios os esforços da expansão do capital brasileiro, que teve ganhos significativos neste governo.

3.6 Considerações do capítulo

A política externa brasileira foi soberana e capaz de diversificar as relações comerciais e políticas do país, tendo grande ênfase no desenvolvimento. As relações Sul-Sul eram estratégicas e trouxeram bons retornos econômicos, através de exportações e de instalações de empresas brasileiras em países em desenvolvimento.

Como demonstrado neste capítulo, desde o início do governo há uma intensa movimentação da política externa, tanto por parte do presidente como das figuras-chave aqui ressaltadas. A PEB foi muito valorizada, assim como a região latino-americana e sul-americana. É certo dizer que a grande ênfase recaiu sobre a América do Sul mas, comparado aos governos da década anterior, houve um reavivamento das relações com a América Latina e da identidade latino-americana do Brasil.

Para além de inovações e novos projetos para a integração, notou-se, também, o realce dado às relações bilaterais, com diversos encontros, tratados e declarações com os países do hemisfério. Neste sentido, o Brasil demonstrou a sua preocupação no discurso e em ações sobre a assimetria entre ele e os países da região, sobretudo com o Mercosul. É adequado dizer que a política externa de Lula buscou a liderança regional, impulsionando a integração e iniciativas de infraestrutura, bem como reforçou as relações bilaterais. As relações com os países latino-americanos junto aos do resto

do Sul global foram fomentadas, com o objetivo tanto de se opor aos desenvolvidos em questões caras a estes quanto de construir alternativas, para que fossem menos dependentes dos países do Norte.

Sobre a posição de liderança regional do Brasil, é importante ressaltar que aparece com força na literatura, nos discursos dos diplomatas e nos do próprio presidente. Entretanto, o discurso é ambíguo, em momentos aparecendo como algo almejado, e até mesmo óbvio de ser do alcance do Brasil, e noutros é perceptível que há mais cautela em se colocar em tal posição.

Tendo em vista as questões que surgem neste mesmo momento - e abordadas aqui anteriormente, como o caso da Bolívia e do Paraguai -, podemos inferir que a postura brasileira foi a de reconhecer o direito destes países a reverem suas propriedades sobre os recursos naturais. O Brasil compreendia, também, que a agressividade no tom por vezes estava ligada à necessidade destes de manter a firmeza para a opinião pública doméstica, principalmente em época de eleição, como foi o caso do Equador. Apesar da compreensão, se posiciona de forma firme quando acredita que a reivindicação é injusta ou exorbitante, dando prioridade à resolução através do diálogo, flexibilizando algumas posições.

Como já destacado, a oposição teceu várias críticas à política externa implementada neste período. Quando o PT afirma de forma positiva que está trabalhando em uma “Diplomacia da Generosidade”, os seus opositores, ao considerar as relações com a América do Latina - sobretudo nos contenciosos com a Bolívia e Paraguai, e nas relações com Venezuela e Cuba - concordam, mas em um sentido pejorativo. Na visão destes, o Brasil perdia muito pelas “concessões” feitas pelo governo petista, as quais estariam embasadas nas suas próprias posições ideológicas, e não no interesse nacional¹¹⁰.

O grande envolvimento do presidente e do seu Assessor para Assuntos Internacionais na política externa do país, assegurou a influência do partido e suas ideias na ação externa brasileira. É possível constatar que diversas ideias do partido (e dos seus programas de governos) sobre a PEB para a região foram lembradas e implementadas. Lula tentou diversificar as relações e aproximar o Brasil da Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, para cessar a ideia de que o Brasil estava voltado para o Atlântico (JAKOBSEN, 2016, p. 195).

O desenvolvimento do entorno geográfico era de suma importância na estratégia da política externa, pois se acreditava que o Brasil teria mais a ganhar com vizinhos prósperos e fortalecidos. O revigoramento das relações com a América Latina, em geral,

¹¹⁰ Para exemplificar, reproduzimos frase do Embaixador Barbosa (2008, p. 13-14): “As delicadas relações bilaterais com a Bolívia, a Venezuela, o Equador e com o Paraguai são conduzidas com declaradas mostras de compreensão e generosidade de nossa parte. O governo brasileiro tem acatado sem maiores questionamentos as decisões adotadas por esses países em áreas sensíveis como a de energia, inclusive no tocante à nacionalização das refinarias da Petrobrás e ao pedido de revisão do Tratado de Itaipu”.

também tinha o propósito claro de construir um bloco de países - por vezes formal, por vezes informal -, para que o Brasil pudesse levar as suas opiniões e necessidades junto com os seus semelhantes para fora da região, enrobustecendo as suas vozes e suas demandas.

4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

Este capítulo final dedica-se a explorar a política externa da presidenta Dilma para a América Latina, passando pelas especificidades do seu período, as instituições regionais, as relações bilaterais e sub-regionais. Esta última etapa é um tanto menor do que o capítulo dedicado ao governo Lula, pois a) consideramos que este foi um período de inovações e idealismo, além de apresentar as ideias-chave que seriam mantidas no Rousseff; b) foi um período de grande atividade do Brasil nas suas ações externas, seja da parte diplomática, seja da parte presidencial - o que é relativamente diminuído no governo Dilma; c) por ser mais recente e com menos inovações, há menos material bibliográfico para consulta, quando comparado com o governo anterior¹¹¹; d) Dilma fica no Palácio do Planalto aproximadamente dois anos e meio a menos que Lula.

Ao longo do texto, iremos expor não apenas os acontecimentos na esfera das relações exteriores brasileiras mas também algumas teorias, conceitos e posições recorrentes na literatura sobre estes anos. Interessante mencionar que mais artigos da grande mídia foram consultados para complementar a bibliografia, dado que, como já colocado acima, trata-se de um período recente.

Para comparar a política externa dos dois governos petistas em relação à América Latina, utilizamos os elementos determinantes para que ocorra, segundo Hermann (1990): a ação dos líderes e da burocracia, conjuntura internacional e política doméstica. Assim, este trabalho considera o contexto doméstico e a influência dos atores internos e externos na política externa. Refletindo apenas sobre os atores e as suas ações, sem outros fatores de ordem política e econômica no ambiente doméstico e internacional, é visto como reducionista na elaboração desta dissertação. Logo, coube aqui avaliarmos os momentos políticos e econômicos de ambos governos, além de suas ações.

Deste modo, como apresentado no capítulo 3, iremos avaliar também as figuras da política externa, seus objetivos, a ação para a integração latino-americana e sul-americana e as relações com estes países. O ambiente interno e externo serão primordialmente apresentados nessa introdução.

Como vimos anteriormente, no governo Lula houve estabilidade política, crescimento dos preços das commodities, mercado interno aquecido e bom crescimento do PIB. Na América Latina, notou-se o surgimento de vários governos com ideias similares e com certa vontade política para impulsionar a integração. Neste período, a crise nos países desenvolvidos também gerou algumas oportunidades para o Brasil.

De forma sucinta, cabe apresentar o perfil da presidenta. Ela havia participado

¹¹¹ Há poucos textos e organizações de material até mesmo na Funag. Também foram encontradas dificuldades para achar alguns discursos.

de movimentos de resistência durante a ditadura militar, período em que foi presa e torturada pelos militares. Dilma é oriunda de classe média, com diploma superior em economia, foi filiada ao PDT e trabalhou em diversos governos no Rio Grande do Sul. No governo Lula, foi Ministra de Minas e Energia (2003-2005) e da Casa Civil (2005-2010). Até 2010, Dilma nunca havia concorrido a nenhum cargo eletivo, sendo essencialmente uma burocrata.

Quando assume, a condição do país é de pleno emprego, estabilidade política e um crescimento econômico reduzido, porém contínuo. No entanto, a crise econômica que atingira diversos países em um momento anterior começou a surtir efeito no Brasil a partir de 2011, gerando crescimento em torno de 1% e 2%. Em vários países, são desencadeados protestos e crises políticas, como nos países árabes, Leste europeu e na América do Sul (ALBANUS, 2015, p. 5).

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%. 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 (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 83).

A chegada da crise ao Brasil e aos outros países emergentes, junto à recuperação econômica do centro global, reduzem o espaço do G20 financeiro¹¹², recolocando o G7 na centralidade, limitando as possibilidades do Brasil e de países semelhantes.

É de suma importância considerar as manifestações de 2013¹¹³, os movimentos contrários aos gastos com a Copa de 2014 e com as Olimpíadas no Rio de Janeiro, em 2016, além dos escândalos de corrupção; os quais deram a sensação de uma insatisfação generalizada com o governo naquele momento, desgastando o mesmo e diminuindo a popularidade da presidenta. No caso de 2013, o governo teve uma resposta demorada às reações populares. A instabilidade política que adveio disto tomou tempo do governo e dificultou a reeleição da presidenta, no ano de 2014.

Após a sua reeleição, vencida por uma margem bem apertada, o candidato derrotado pediu a recontagem dos votos. O congresso eleito fora o mais reacionário

¹¹² Composto pelo G7, com a Rússia e 11 países em desenvolvimento.

¹¹³ Em meados de 2013, o Brasil passou por manifestações populares em diversas partes do país. O estopim foi o aumento na passagem do transporte público e logo desembocou em reclamações gerais sobre saúde, educação, corrupção e os gastos excessivos com as obras da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas Rio 2016.

desde a ditadura militar e Dilma teve sérios problemas de governabilidade. Entre os problemas enfrentados no segundo mandato, podemos citar a polarização política interna, conflitos políticos gerados pelo presidencialismo de coalizão e as frequentes denúncias de corrupção (PECEQUILO; CARMO, 2017, p. 41). Para reparar estes problemas, tenta-se ceder em algumas questões para setores mais conservadores, e Dilma deixa o seu vice do PMDB encarregado da articulação política para controlar a crise da governabilidade.

Ainda no primeiro ano do segundo mandato, Michel Temer e o seu partido passam a romper com a presidenta, ao lançarem o documento “Uma Ponte para o Futuro” - cujas ideias eram contrárias ao plano de governo - e de uma carta sua endereçada à Dilma, na qual este se lamentava do desprestígio que esta conferia a ele.

O clima fica ainda mais hostil após diversas tentativas de emplacar a abertura de um processo de *impeachment* contra Dilma, até que o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha PMDB-RJ, opta pela abertura do processo de impedimento, o qual acarretará na saída de Rousseff da Presidência da República, em agosto de 2016.

Falando efetivamente de PEB, após sua primeira eleição, as expectativas para o primeiro ano de mandato eram: a) que o primeiro ano fosse um ano mais voltado à adaptação da presidenta e de seus ministros; b) que o governo focaria sua atenção para o impacto da crise econômica internacional no Brasil; c) se esperava, em política externa, que a presidenta reduzisse o nível de protagonismo pessoal, em relação ao seu antecessor; d) também se acreditava que Dilma agiria de forma independente, não estando à sombra do ex-presidente Lula. Assim, o início deste governo mostrou que todas estas expectativas foram cumpridas (SORIANO, 2012, p. 138).

De forma geral, a política externa manteve o seu foco na América Latina, mais especialmente na fração sul-americana e nos países emergentes. Uma característica importante que iremos observar melhor é a redução de iniciativas para a região e de viagens presidenciais, enfraquecendo a diplomacia presidencial implementada de 2003 a 2010.

A PEB deste período - como a anterior - também sofreu inúmeras críticas da oposição. Durante a campanha de 2014 pelo segundo mandato, Aécio Neves, o seu principal opositor, questionou a política externa da presidenta, criticando a TEC do Mercosul e as relações com Cuba¹¹⁴, adjetivando então, a PEB da presidenta de PEB ideologizada (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 86).

Ao longo do seu mandato, na América do Sul, será constatada uma tendência de retomada ao conservadorismo - ou rechaço aos governos de centro-esquerda -, com vitórias de partidos liberais e/ou de direita. Com o vislumbamento do fim da “onda rosa”, somado aos neogolpismos, o clima político sul-americano é distinto do governo anterior. Pecequilo e Carmo (2017, p. 32-33) apontam que a situação da

¹¹⁴ Temas latino-americanos, como ressaltado por Saraiva e Gomes (2016, p. 86).

Venezuela com a morte de Chávez e a instabilidade política também debilitaram o projeto integracionista.

Sobre a diferença entre o contexto do governo Lula e do governo Dilma,

É importante ressaltar, todavia, que a conjuntura vivida pelos dois governos foi bastante distinta. Internamente, o governo Rousseff se deparou com um contexto mais difícil que seu antecessor. A partir do final de 2010 e início de 2011, mostraram-se cada vez mais claros os limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, o que passou a exigir esforços redobrados do governo federal (TEIXEIRA; PINTO, 2012). No âmbito externo, Dilma Rousseff também enfrentou um ambiente mais desfavorável do que Lula, tendo seu governo sido impactado de forma mais acentuada pelos efeitos da crise econômica mundial, e tendo que lidar com a criação de um projeto “concorrente” na região, a Aliança do Pacífico (BONIS, 2012b; PEREIRA, 2012). Em grande medida, esses fatores foram fundamentais para que a política externa tivesse menor ênfase no governo Rousseff, que deu maior destaque às questões políticas internas (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 139).

4.1 Figuras da política externa brasileira

Ao tomar posse, Dilma nomeia Antonio Patriota como Ministro das Relações Exteriores e aloca Celso Amorim no Ministério da Defesa. Marco Aurélio Garcia permanece como Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. Já Samuel Pinheiro Guimarães havia sido nomeado para o cargo de Alto Representante Geral do Mercosul desde 2010, criado com o intuito de aprofundar o bloco (GRANATO, 2014, p. 156).

Dilma mostrava uma postura mais “técnica, centralizadora e introspectiva” que Lula (OLIVEIRA NETO, 2016, p. 15). Com a mandatária, a PEB possui menos personalidade e carisma, sendo mais institucional, menos populista e ideológica (MATEO, 2014, p. 223). No decurso do primeiro mandato, as relações da presidenta com o Itamaraty se complicaram, chegando a sinais públicos de tensão.

“Ao passo que Lula teria um perfil de liderança mais voltado à inserção externa do Brasil e à reforma do ordenamento internacional, Rousseff apresentaria um caráter mais preocupado com as questões internas e de impacto imediato” (JAEGER, 2016, p. 36). Patriota (2011) confirma a visão pragmática e questionadora de Dilma, afirmando que a presidenta em determinados momentos lhe perguntava o que eles ganhariam efetivamente com certas ações da PEB.

Durante a administração de Dilma, é desacelerada a implementação de novos postos no exterior, cai o número de ingressantes no Instituto Rio Branco e o orçamento do Ministério diminui. Assim, em 2003, primeiro ano de governo Lula, o Ministério contava com 0,5% do orçamento do total do Executivo e, entre 2013 e 2014, este número chega a aproximadamente 0,28% (FOLHA DE SÃO PAULO, 25 dez. 2014). Esta redução indica um desprestígio tanto do Ministério quanto de suas atividades.

Desta forma, notável foi a demora para a entrega das credenciais de embaixadores estrangeiros, os atrasos nos salários e alugueis no exterior. Coincidente com esta situação, estava a redução dos concursos para o MRE, os quais haviam aumentado substancialmente no governo de Lula - visto que este tinha como um dos focos principais aumentar a presença do Brasil no mundo. Este cenário resultou em postos operando abaixo do número mínimo de funcionários (SARAIVA; GOMES, 2016).

Neste período, a diplomacia presidencial recuou e uma diplomacia “mais convencional” fora adotada. Alguns estudiosos também apontam para uma difícil relação presidenta-chanceler:

Além disso, o recomendável entrosamento entre chefe de Estado e chanceler nunca houve. Nos temas econômicos da política externa ou nas questões de cunho político e social, ministros e assessores petistas fizeram-se conselheiros preferenciais da Presidência da República (LOPES, 2013, p. 74).

A mudança no processo decisório, assim como no estilo e intensidade da política externa é explicada também, mas não somente, pelo perfil de Dilma. Diversos autores, incluindo Saraiva e Gomes (2016), destacam que a sua postura firme e por vezes, inflexível, dificultava algumas questões, levando a PEB a um “automatismo burocrático”. De forma geral, o perfil da presidenta era de uma burocrata com limitada experiência internacional e com uma visão bem técnica e pragmática dos assuntos referentes ao Estado.

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) (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 84).

Dilma optou por manter Marco Aurélio Garcia em seu cargo, já que considerava que este fora fundamental para as relações com a América do Sul e a América Latina, durante o governo anterior. No entanto, Oliveira Neto (2016, p. 20) pontua que

(...) no Governo Dilma, o Ministro das Relações Exteriores passou a fazer, na maioria das vezes, a interlocução do Palácio do Planalto com os chefes de Estado de outros países, o que diminuiu consideravelmente o papel da assessoria. Garcia passou a raramente ter contato com a Presidente e o chanceler brasileiro para tratar de assuntos internacionais (ESTADÃO, 2011).

Desta forma, criou-se a ideia de que Marco Aurélio Garcia, considerado o “Chanceler da América do Sul”, estivesse mais contido durante este governo. Houve um enfraquecimento do padrão adotado no governo anterior, no qual existia uma coordenação entre a Presidência da República, o Assessor Especial da Presidência da República e o Ministro das Relações Exteriores (PECEQUILO; CARMO, 2017).

O ministro Antonio Patriota havia sido Chefe do Gabinete de Amorim - em 2004, Subsecretário Geral Político - de 2005 a 2007, Embaixador em Washington - de 2007 a 2009 - e Secretário-geral das Relações Exteriores - entre 2009 e 2010 -, durante o governo Lula, trabalhando próximo ao ex-chanceler Celso Amorim e pertencendo ao mesmo grupo político no Itamaraty - os “soberanistas”. Neste sentido, Patriota servia tanto aos objetivos de redefinir as relações com os EUA quanto de manter as diretrizes da política externa do governo anterior.

Em seu discurso de posse, Patriota (02 jan. 2011) ressalta que a escolha da presidenta por um diplomata de carreira evidencia o respeito “pelos quadros especializados deste Ministério e de reconhecimento por nosso compromisso com o Estado brasileiro”. Também aponta que o ritmo de crescimento de postos no exterior tendia a uma desaceleração - o que é compreensível, tendo em vista o ritmo de crescimento no governo anterior e a situação econômica do Brasil.

O ano de 2013 foi sensível para o governo brasileiro, de forma geral. Nele, podemos destacar um desentendimento com a Bolívia, a escalada dos protestos em todo o país, a revelação da espionagem estadunidense à presidenta Dilma e à Petrobrás - o que balançará as relações bilaterais e a estratégia da política externa, já que a diplomacia havia investido em uma reaproximação com a Casa Branca.

Devido aos problemas diplomáticos com a Bolívia, na falha da condução da diplomacia brasileira, Patriota pede demissão e Luiz Alberto Figueiredo assume o seu posto - porém, esta transição parece não ter gerado mudanças na PEB (CORNETET, 2014). Figueiredo era Representante Permanente do Brasil junto à ONU, quando foi chamado para o cargo. Desta forma, Figueiredo e Patriota trocaram cargos, com a designação de Patriota para a ONU.

Na ótica de Pecequillo e Carmo (2017, p. 32):

A escolha de Antonio Patriota (2011-2013), e depois de Luiz Alberto Figueiredo (2013-2015), para o Ministério das Relações Exteriores representou uma burocratização da política externa, uma vez que ambos não tinham a capacidade de liderança do ex-ministro Celso Amorim. Este cenário foi agravado pelo fato de Patriota e Figueiredo não sofrerem quaisquer pressões por parte do Palácio do Planalto para a adoção de uma política externa mais ativa.

Após a sua reeleição em 2014, Dilma nomeou Mauro Vieira para a chancelaria no seu novo mandato. Vieira sairia da Embaixada em Washington, onde servia há cinco anos, para o mais alto posto da sua carreira. Antes, o Ministro também havia sido Embaixador na Argentina e, no seu discurso de posse, defende uma “diplomacia de resultados” - a qual era mais consoante com a visão de Dilma (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 95).

A corrente soberanista do Itamaraty permaneceu nas principais tarefas do MRE. Deste modo, os principais *policy makers* da PEB foram preservados (SARAIVA; GOMES, 2016).

Isto posto, estes anos foram mais instáveis do que o período anterior, que havia sido conduzido quase que integralmente por três pessoas mais o presidente. O posto de Secretário-Geral das Relações Exteriores passou por Ruy Nogueira, Eduardo dos Santos e Sérgio Danese. De 2011 a 2016, a chancelaria é liderada por ministros de baixo perfil, Marco Aurélio Garcia aparece menos e a figura presidencial se põe um pouco mais afastada das questões exteriores, seja por priorizar questões internas, seja por comparecer menos do que Lula a reuniões multilaterais e bilaterais.

4.2 Objetivos e estratégias da política externa

Enquanto no governo Lula houve mudanças na política externa, alavancadas tanto pelo líder quanto pela burocracia, o de Dilma sinalizou uma continuidade no início do seu mandato. De acordo com Saraiva e Gomes (2016), este herdou estratégias de política externa do anterior, ressaltando a conduta revisionista das instituições internacionais, ativa atuação em fóruns multilaterais (colocando o Brasil como representante dos países do Sul global) e proatividade para a América do Sul.

Em um momento inicial, a política externa desenvolvida mostrava os direitos humanos como uma grande pauta, em virtude da história pessoal da presidenta Dilma na ditadura militar. No entanto, um dos grandes esforços pessoais da presidenta na PEB foi a implementação do programa Ciência Sem Fronteiras, estando presente nas negociações que se davam, sobretudo, com países desenvolvidos (ALBANUS, 2015, p. 5).

Embora as estratégias e visões fossem compartilhados, visível era a diferença quanto à proatividade deste governo em relação ao seu antecessor. O Brasil passa a perder o seu protagonismo e adota um comportamento mais reativo, isto é, menos ativo e propositivo. Cervo e Lessa (2014) consideram o período Dilma como um declínio para as relações internacionais do país. Os autores acreditam que esta PEB não possuía “ideias força” e tinha “obstáculos acumulados pelo Estado com perda de eficiência da função gestora de caráter indutor”. Também, destacam a baixa inovação e competitividade dos sistemas produtivo e de serviços, e o sistema político de coalizão como causalidades do declínio. Já para Saraiva e Gomes (2016), a PEB não tinha um projeto de inserção externa de longo prazo, e as variáveis da retração na política externa incluem a influência ocasionada pela conjuntura econômica internacional, a condição econômica doméstica, a nova dinâmica do processo decisório e a maior politização da política externa.

Oliveira e Silveira (2015, p. 151-152) resgatam algumas teorias de Análise de política externa, as quais podem explicar a diminuição no ativismo da PEB do governo Dilma, em relação ao seu antecessor:

Além disso, cabe destacar que a menor ênfase dada pelo governo Rousseff à política externa pode ser entendida a partir de duas perspectivas distintas, mas

complementares. A primeira delas é a de Hagan (1995), que argumenta que quando o ambiente interno se mostra desfavorável ao governante, ameaçando sua liderança, a política externa pode sofrer ajustes, de forma a impor menos custos e desgastes internos. A segunda é a de Putnam (2010), que vê as políticas interna e externa como interligadas, destacando que a definição da política externa não depende de apenas um ator, sendo composta pelos distintos interesses de nível nacional (em que grupos setoriais pressionam o governo) e internacional (em que se busca satisfazer as pressões internas e, ao mesmo tempo, minimizar as consequências internas de situações adversas no plano exterior).

Nesse contexto, diante dos choques externos, evidenciados pelo cenário internacional mais desfavorável (com a intensificação dos impactos da crise econômica mundial e a criação da Aliança do Pacífico) e também um cenário doméstico mais conturbado (com sinais de esgotamento do modelo interno de crescimento e a ocorrência de manifestações populares em 2013), o que se verifica é uma mudança de ajuste da política externa brasileira para a América do Sul (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 151-152).

Para Kalil (2014), a política externa de Dilma seria menos “ideologizada”, devido a não partidarização de seus ministros das relações exteriores, já que Amorim se filiou ao PT durante a sua gestão. Deste modo, a autora considera que esta PEB teria “diminuído a sua tinta ideológica”, quando comparado ao governo anterior.

No que se refere aos objetivos, estes são os mesmos do governo Lula, como a diversificação de parceiros comerciais e a afirmação do Brasil como líder da região. Entretanto, busca tais objetivos de forma menos ativa e com maiores limitações externas (CORNETET, 2014, p. 111).

Ao apresentar continuidade em relação à PEB anterior, a política externa de Rousseff é definida como “contenção na continuidade” por Cornetet (2014) e “continuidade na inércia” por Kalil (2014):

Dessa maneira, ainda que se façam ressalvas quanto ao nível da participação do Brasil em determinados tabuleiros e à sua altivez, percebe-se uma ‘continuidade por inércia’ da agência internacional do país, ao menos no que diz respeito às parcerias brasileiras com Cuba e Haiti, importantes na construção da identidade internacional de um país que busca engajar-se e assumir responsabilidades, no sentido de gerar uma paz sustentável calcada no desenvolvimento, ao lado de uma estratégia de diversificação de parcerias comerciais e de internacionalização da economia.

O Ministro Antonio Patriota, por sua vez, sinalizava que a política externa se daria através de uma continuidade com ajustes em “nuances, ênfases e desafios”, sendo a proposta principal consolidar um trabalho “que já vem sendo feito a mais tempo”, mantendo as linhas de atuação, com foco em “assegurar que elas frutifiquem, se consolidem e se aprofundem”. O chanceler também afirmou que “continuar não é repetir” (PATRIOTA, 2011).

A conduta introspectiva levará este governo a se afastar da América Latina, quando comparado ao anterior. Deste modo, notamos uma redução das viagens, acordos e investimentos em infraestrutura. Há uma alteração na assertividade e na

intensidade da política externa durante o governo Rousseff, no que tange o entorno regional e a sua integração (JAEGER, 2016).

A mudança no processo decisório, destacada por Saraiva e Gomes (2016, p. 86), evidenciou um esvaziamento do Itamaraty e descentralização das decisões sobre questões externas entre diversas agências de governo. De acordo com os autores, a menor atenção da presidenta à PEB fez com que no processo decisório e 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.

Contudo, Assumpção (2014), em seu trabalho, salienta que as políticas externa e doméstica estão interligadas e o processo decisório não depende meramente do líder ou das burocracias, mas inclusive das elites nacionais. Nesse sentido, a elite brasileira também teria afetado na condução da política externa.

Desta forma, cabe lembrar também que o Estado logístico implementado por Lula foi posto à prova com Dilma. Este paradigma foi encolhido no panorama da política externa brasileira, já que o governo foi pouco capaz de auxiliar na atuação do empresariado nacional fora do Brasil. O contexto interno teria sido o condicionante para o recuo do paradigma logístico para a região (JAEGER, 2016, p. 49). Ou seja, a expansão de investimentos e a internacionalização das empresas brasileiras na região foi encolhida.

O governo Lula conseguiu empreender o Estado logístico devido ao pacto social que realizou com a burguesia interna – que passou a exercer poder frente às pressões externas – e as classes populares, beneficiadas pelo modelo econômico adotado. Entretanto, Rousseff não encontra no empresariado nacional as mesmas possibilidades de consenso. Esta classe passa a hostilizar o governo devido às consequências do aumento salarial e da desindustrialização em curso (SVARTMAN; SILVA, 2016). Percebe-se que a maior fragilidade do Estado logístico reside justamente nessa confiança excessiva nas grandes empresas como agentes da inserção internacional do país, ou seja, partia-se da concepção de que as elites econômicas tinham interesses sólidos quanto ao avanço da integração regional. Todavia, a integração sulamericana está longe de ser um consenso na sociedade brasileira, uma vez que os interesses das elites na cooperação regional demonstram ser bastante instáveis e contraditórios (JAEGER, 2016, p. 49-50).

O foco no desenvolvimento como eixo principal da execução da política externa foi reforçado pela presidenta, apesar das dificuldades enfrentadas. As questões econômicas de curto prazo teriam centralidade na estratégia da PEB, enquanto ações mais amplas e mais demoradas seriam preteridas (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 85).

De acordo com Cornetet (2014), há um padrão de continuidade entre a política externa de Lula e a de Dilma. Neste sentido, as mudanças principais estariam ligadas ao perfil de liderança e conjuntura internacional. Estas mudanças, no entanto, não mudaram o objetivo e as estratégias da PEB, e sim a sua intensidade.

Analisando-se o Plano Plurianual (2012-2015) do governo Dilma (BRASIL, 2011), verifica-se como estratégias prioritárias da PEB, (...) o aprofundamento da integração latinoamericana. Notadamente, estabelece a América do Sul como eixo prioritário de política externa, buscando um desenvolvimento equilibrado da região com ações de ampliação de mecanismos de financiamento do bloco, integração das infraestruturas de modo a contribuir para o fortalecimento de uma identidade comum. Conjunto de propostas, as quais demonstram que o governo busca afirmar uma posição protagonista tanto no cenário latino americano quanto mundial (ULLRICH; MARTINS; CARRION, 2013, p. 9).

A autonomia e a cooperação Sul-Sul, presentes nos dois governos, podem ser considerados reflexos da PEI (JAEGGER, 2016, p. 27). 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 brasileiro, deixando de lado iniciativas de ganhos menos notórios ou mais demorados.

Dilma repete em discursos, assim como Lula, que as relações Sul-Sul não são feitas em detrimento das relações Norte-Sul, e que o pragmatismo e a reciprocidade seriam peças fundamentais para a sua PEB.

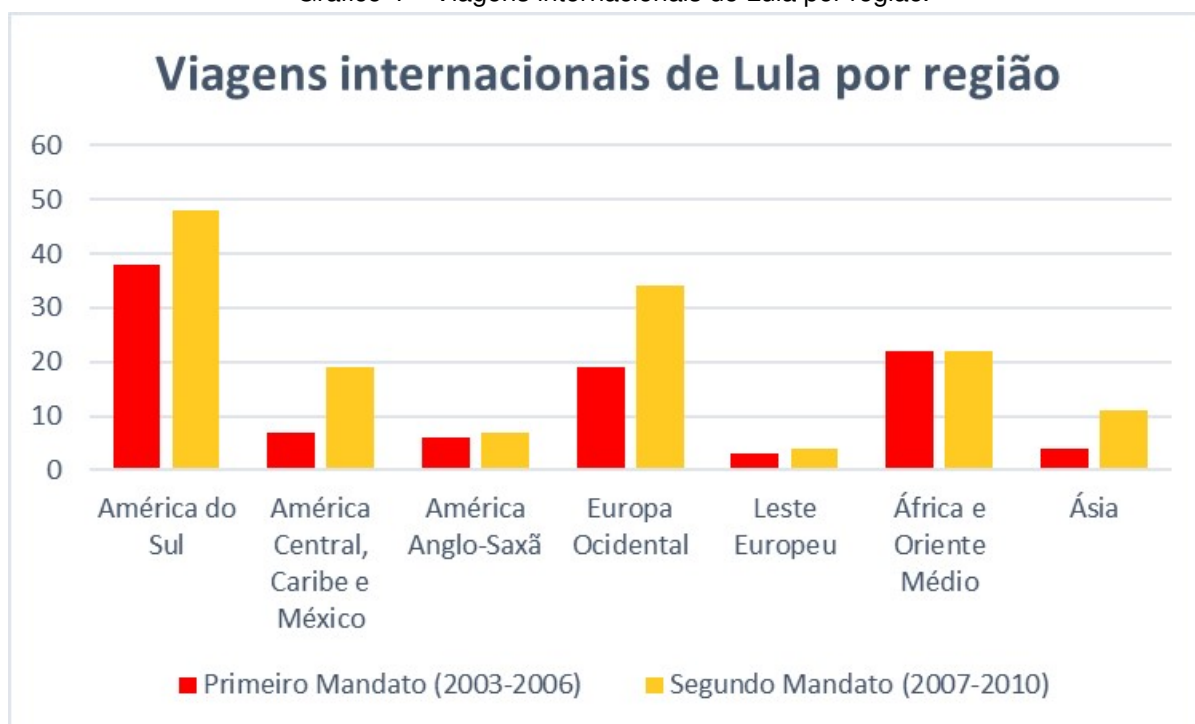
Em 2015, na América Latina havia 14 países que ofereciam alguma Cooperação Sul-Sul, sendo o Brasil o maior contribuidor. Os projetos versavam sobre infraestrutura, questões sociais, instituições, meio ambiente, setor produtivo e econômico (JAKOBSEN, 2016, p. 179).

O Brasil via a sua política externa como ativa e diversificada:

Na busca do desenvolvimento, o Brasil vem seguindo uma política externa ativa e diversificada. A diversidade é, mais do que nunca, a palavra de ordem. (...) O reforço das relações e da integração na América do Sul, em particular no MERCOSUL, é elemento fundamental dessa estratégia diversificada. Com um entorno estável e próspero asseguramos melhores condições para nosso desenvolvimento e para nossa inserção internacional. A América do Sul tem logrado dar respostas próprias aos desafios enfrentados pela região nos mais variados campos. A recente atuação da UNASUL como garante do diálogo na Venezuela é mais um exemplo da unidade sul-americana em torno dos valores democráticos e da não-violência (FIGUEIREDO, 30 abr. 2014).

A diplomacia presidencial, com intensidade no governo Lula, foi encolhida no período Dilma, com a redução nas viagens presidenciais. Desta forma, avaliaremos a seguir os números das viagens presidenciais em números absolutos de Lula e Dilma, para efeito de comparação. Para a elaboração destes dados, foram consideradas as viagens, independente se estas se tratavam de visitas oficiais, reuniões bilaterais, comparecimento em Cúpulas e outros motivos.

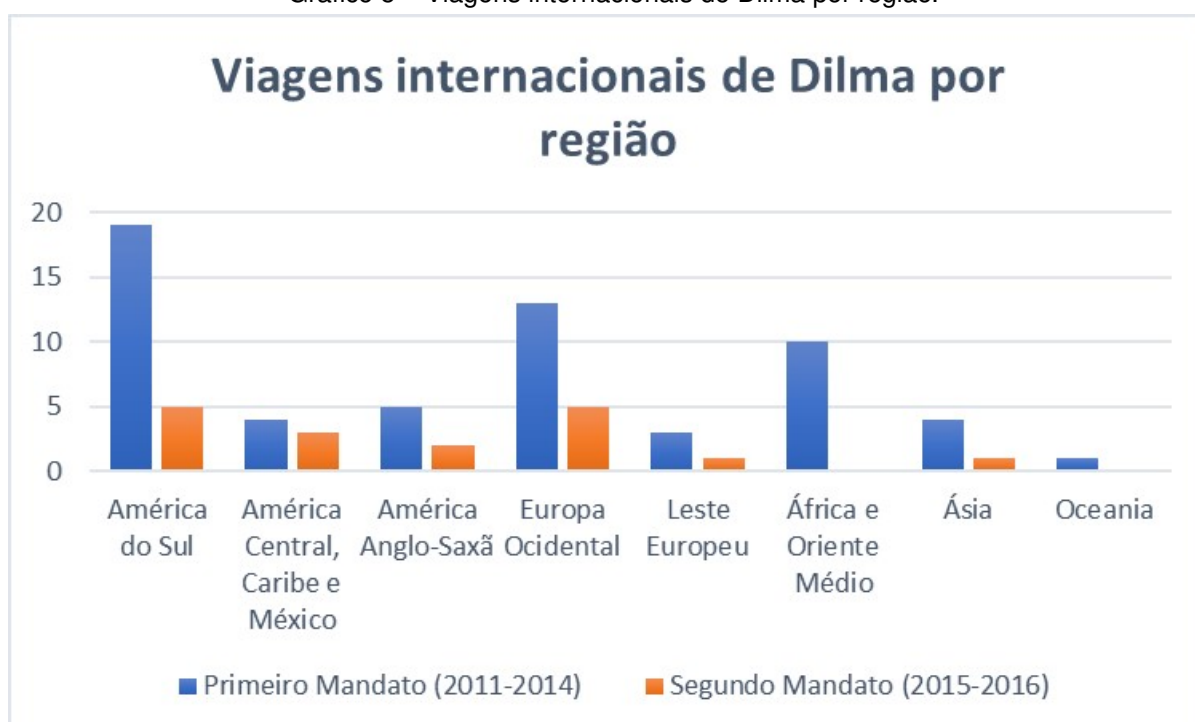
Gráfico 4 – Viagens internacionais de Lula por região.



Elaboração própria, com informações da Biblioteca da Presidência da República.

O presidente Lula realizou muitas viagens em seus mandatos, principalmente o segundo. A América do Sul foi priorizada e quase todos os países da América Latina e Caribe foram visitados.

Gráfico 5 – Viagens internacionais de Dilma por região.



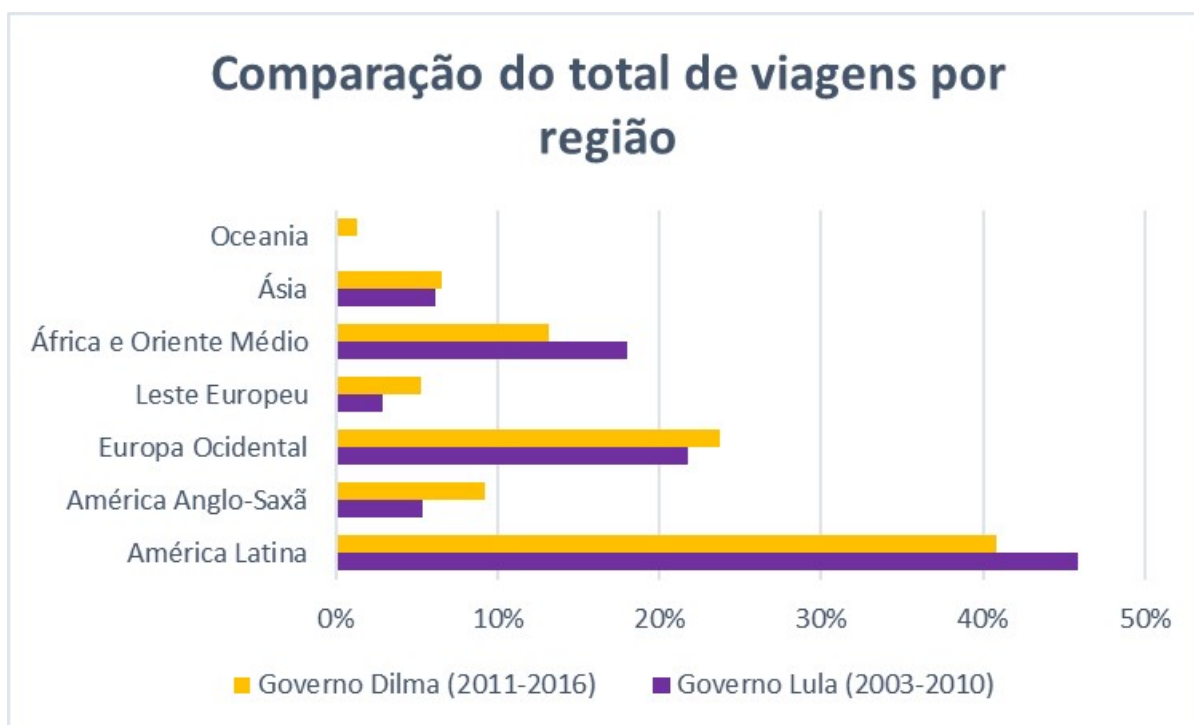
Elaboração própria, com informações da Biblioteca da Presidência da República

A região mais visitada por Dilma também foi a América do Sul, sendo países da América Latina e Caribe menos visitados. Se compararmos os números do gráfico, referentes a Lula e Dilma, fica ainda mais explícita a diferença entre as viagens dos dois mandatários. Contudo, o segundo mandato de Lula foi mais ativo que o primeiro, pois a impossibilidade de concorrer em uma nova eleição deixa o presidente mais livre para agir internacionalmente. No governo Dilma, não pudemos constatar esta tendência, devido à escalada da crise política que levou a sua deposição.

A redução das viagens internacionais em relação a Lula, de certa forma são justificadas pela seguinte visão governista: “Estritamente falando, não há necessidade de apresentar a nova presidente do Brasil à comunidade internacional. Ela já é muito conhecida (PATRIOTA, 09 jan. 2011)”. Patriota lembrou, também, que, após a eleição de Lula, havia a necessidade de mostrá-lo à comunidade internacional, para tranquilizá-la. Como Dilma foi colocada por Lula como sua sucessora - e o mundo já conhecia ele e o seu partido, esta necessidade foi diminuída em relação ao período anterior.

Lopes (2013, p. 79) desfaz a ideia apresentada por alguns autores de que Dilma não gostava de viajar, comparando o ritmo de viagens da presidenta ao de FHC. Além disso, Dilma também envia Temer às viagens, instaurando uma “diplomacia vice-presidencial”, como é usada pelos EUA.

Figura 1 – Elaboração própria, com informações da Biblioteca da Presidência da República.



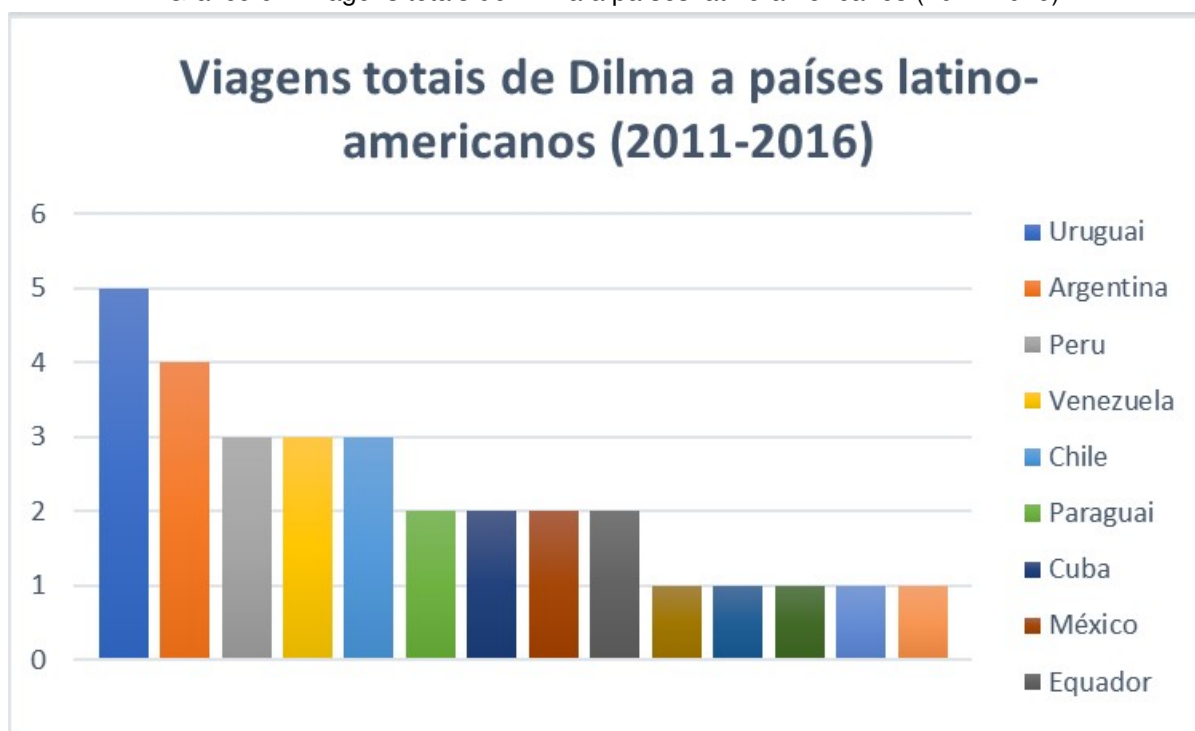
Elaboração própria, com informações da Biblioteca da Presidência da República

Para uma análise comparativa mais efetiva, optamos por pensar proporcionalmente, já que a presidenta Dilma ficou menos tempo no poder do que Lula. Desta forma, podemos inferir que, além de uma diminuição do número absoluto

de viagens ao exterior, as visitas aos países latino-americanos também sofreram uma pequena queda. Enquanto Dilma visitou países latino-americanos em 41% das suas viagens - Lula o fez em 46%. Notamos que a África também apresentou uma decaída. Em contrapartida, as visitas aos EUA e Europa Ocidental aumentaram, assim como para a Ásia e o Leste Europeu, puxadas para cima por Índia, China e Rússia, demonstrando a importância dos BRICS na agenda presidencial.

O gráfico 6 demonstra que, mesmo com as quedas pontuadas, não houve grandes mudanças nos destinos internacionais de um governo para outro. Dos países latino-americanos mais visitados por Lula, destacamos Venezuela e Argentina (conforme constatado pelos gráficos 1 e 2), e, para Dilma, Argentina e Uruguai, conforme o gráfico 7:

Gráfico 6 – Viagens totais de Dilma a países latino-americanos (2011-2016)



Elaboração própria, com informações da Biblioteca da Presidência da República.

De acordo com a análise de Jaeger (2016, p. 40) sobre a política externa para o subcontinente da América do Sul, o governo Dilma comparece mais que Lula em cerimônias oficiais e reuniões ordinárias regionais, enquanto este comparecia mais às reuniões bilaterais e trilaterais. A diferença no perfil destas viagens, segundo a autora aponta, seria porque as reuniões bilaterais/trilaterais surtem maiores resultados, e o governo Lula se focava na assinatura de acordos. Deste modo, considerando o período de 2003 a 2015, Lula teria assinado em seus mandatos cerca de 29 acordos e feito 53 visitas deste tipo, enquanto Dilma assinara 7, em 28 viagens. A autora também ressalta que a visita às cerimônias oficiais fazem parte da cordialidade oficial e são

“obrigações diplomáticas esperadas” e que, ainda que sejam visitas importantes, não possuem grande efetividade para o processo de integração regional.

4.3 Integração Latino-Americana

Segundo Pinheiro (2000), historicamente as iniciativas de integração latino-americanas tinham todas uma baixa institucionalidade, o que era apoiado pelo Brasil, cujo objetivo era preservar o seu poder. O país também se afastava da posição de *hegemon*, pois isto implicaria necessariamente que o país arcasse com os custos da integração - o que nunca se mostrou necessariamente interessado, apesar de alguns gestos simpáticos em relação a isto.

Ao evitar fazê-lo, ou seja, ao manter seus interesses de curto prazo em primeiro plano, como parece vem sendo a estratégia da diplomacia brasileira no plano regional, dificulta, quando não inviabiliza, a cooperação institucionalizada entre os pares (Kindleberger, 1981; 1986). Isto não implica dizer que o Brasil vem adotando neste plano uma postura de carona – Estados que se beneficiam da cooperação sem contribuir com os seus custos -, mas também não se pode atribuir a ele o perfil clássico do *hegemon* que, tendo a capacidade, posto que ele evita, em benefício próprio, os custos do aprofundamento da institucionalidade das regras, nesse sentido mais preocupado com os ganhos relativos (PINHEIRO, 2000, p. 325-326).

Pelo que pudemos constatar nesta pesquisa, o cenário descrito por Letícia Pinheiro em 2000 não difere muito do de Dilma, ou mesmo do de Lula. Ainda que o Brasil tenha se mostrado muito ativo, as suas contribuições orçamentárias são limitadas e todos os processos de integração são de baixa institucionalidade, sendo as reuniões entre os presidentes a cúpula decisória desses projetos.

No primeiro ano de governo, Dilma esboça em seus discursos a continuidade da PEB para a região:

Seguiremos aprofundando o relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos da América Latina e do Caribe (...) O Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao nosso continente. Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e à Unasul (ROUSSEFF, 2011a).

Em discurso no Congresso Nacional, ao tomar posse do seu segundo mandato, Rousseff (2015) ressalta sobre a região: “Manteremos a prioridade à América do Sul, América Latina e Caribe, que se traduzirá no empenho em fortalecer o Mercosul, a Unasul e a Comunidade dos Países da América Latina e do Caribe (Celac), sem discriminação de ordem ideológica.”

Os desafios não foram enfrentados apenas pelo Brasil, pois

a América Latina como um todo enfrenta desafios na segunda década desse século, em razão da queda dos preços dos produtos primários, da queda das

exportações e da maior oferta de manufaturados provindos da Ásia como também de países avançados, cujos excedentes aumentam devido à queda do consumo (CERVO; LESSA, 2014, p. 145).

O Brasil conseguiu apoio dos países vizinhos para sua candidatura em alguns organismos internacionais, tal como a FAO, OMC, Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, Organização Internacional do Café e Corte Interamericana de Direitos Humanos (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 92). O governo Lula vinha tentando emplacar algumas candidaturas, mas tinha dificuldade em conseguir apoio de alguns países latino-americanos, mas sem sucesso. Desta forma, é significativa a eleição para a FAO e a OMC, no governo Rousseff.

Neste governo, assim como no anterior, as ações brasileiras estavam muito conectadas ao desenvolvimentismo, priorizando a cooperação técnica e financeira, “enquanto os investimentos privados propriamente ditos recuaram no final do primeiro mandato (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 92)“.

Sobre as instituições de integração latino-americanas, Malamud e Gardini (2012) demonstram que há poucas organizações que englobem toda a América Latina. Desta forma, os destaques seriam a Cepal e a recente Celac.

Essa evidência é sugestiva das diferenças na região, tendo em vista que uma das principais aspirações dos países latino-americanos na fase de hegemonia das instituições hemisféricas era exatamente a necessidade de criar espaços institucionais exclusivos, algo que só foi ocorrer bem mais recentemente, com a formação do Grupo do Rio. Nos anos 1980, a questão da dívida e a política intervencionista dos Estados Unidos na América Central foram os temas que mobilizaram respostas coletivas críticas da região (LIMA, 2013, p. 174).

A Celac é, então, a primeira organização que reúne todos os países latino-americanos e caribenhos, sem a presença de potências extrarregionais. Ela substituiu o Grupo do Rio “como espaço de consulta e conserto político da América Latina - o qual, ao longo dos anos, contribuiu para institucionalizar não apenas os contatos no âmbito regional mas também inter-regional, entre representantes do norte e do sul (LIMA, 2013, p. 175)“. Se apresenta como um foro pouco burocratizado e sem secretariado, no qual Cuba está inserida, ao contrário da OEA.

A Venezuela foi um dos principais articuladores da Celac, objetivando uma alternativa para a OEA. Assim, o Brasil não foi o protagonista dessa idealização e não apoiou a criação de uma sede permanente ou de uma estrutura burocrática para a Celac (SORIANO, 2012, p. 142), optando mais uma vez por uma baixa institucionalização.

A formação da Celac foi uma tentativa de ampliar os limites da cooperação regional para além da sub-região sul-americana e também da tentativa de recriar a ideia de América Latina em um contexto de grande heterogeneidade entre os países das duas grandes sub-regiões (LIMA, 2013, p. 176).

A Celac começa a funcionar na Cúpula de Caracas, com o propósito de fomentar a concertação política e cooperação para o desenvolvimento. Esta

Comunidade tinha potencial para se tornar ferramenta para o diálogo da região e veículo para o demarcamento de posições em relação à conjuntura regional e internacional (MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES, [2017-2018]).

Ainda que as tratativas sobre a sua formação tivessem se dado no governo anterior, a efetiva implementação e funcionamento seria no governo Dilma. A Celac não pode ser considerada prioridade para o Brasil neste momento, pois também se encarregava de consolidar a Unasul. Deste modo, as situações de crise que envolveram a Venezuela e o Paraguai no primeiro governo não foram tratadas nela, e sim na Unasul.

Além da CELAC ter maior dificuldade em acomodar as diferenças existentes entre os países latino-americanos, a situação da CELAC e da USANUL é de sobreposição, onde a principal lealdade brasileira se orienta para a América do Sul. 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 (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 91-92).

Em 2012, há a formação da Aliança do Pacífico, a qual simboliza a crença de que as relações liberais de comércio com os EUA e os países asiáticos trariam mais ganhos do que a integração com os vizinhos. Deste modo, percebemos certo enfraquecimento das relações regionais, ainda que Chile, Colômbia, Peru e México (e, posteriormente, Costa Rica) tivessem se unido em um bloco, este era formado mais para uma integração para “fora” do que para “dentro”.

Destarte, a criação de um novo bloco latino-americano, com uma visão liberal e - de certa forma - contraposta ao Mercosul, não se adequava aos planos do Brasil para a região nem para a sua inserção. O país almejava uma expansão do Mercosul na América do Sul, e a criação da Aliança do Pacífico se transformou em um novo desafio. Saraiva e Gomes (2016, p. 92) apontam que a diplomacia brasileira não recebeu esta iniciativa de forma consensual, “o que reproduzia a ausência de um posicionamento claro do governo”. De toda maneira, começou a ser tratada, dentro do seio do Mercosul, como uma possibilidade para facilitar o comércio entre os seus membros.

4.3.1 Integração sul-americana

Os discursos da presidência e da chancelaria se mantiveram fortes em relação à prioridade da América do Sul e sua integração. Dilma, assim como Lula, coloca o Brasil como um “vetor de paz, estabilidade e prosperidade em sua região (ROUSSEFF, 2011b)”. Em discurso no Dia do Diplomata, Rousseff (20 abr. 2011) afirma que a América do Sul continuará sendo prioridade no seu governo e que, por ser a Argentina a sua primeira viagem ao exterior, ela estaria sinalizando isto. Em sua fala, demonstra que não há espaço para “discórdias e rivalidades que nos separaram no passado”, já

que os países do continente tornaram-se parceiros econômicos e políticos do Brasil. A presidenta faz ressoar a visão do governo anterior, através da sua postura e, também, pela seguinte fala: “Nós sabemos que os destinos da América do Sul e os nossos estão indelevelmente ligados (GOVERNO DO BRASIL, 2011)“.

Também similar ao governo anterior, aponta que o Brasil não deseja da integração sul-americana:

Nós não queremos uma integração na qual algum país possa se impor sobre os demais pelas dimensões de seu território, de sua população ou pelo tamanho do seu Produto Interno Bruto, como, ao longo da história internacional, sistematicamente fizeram conosco. Sabemos hoje que temos de conceber e implementar políticas públicas voltadas para os segmentos mais vulneráveis (ROUSSEFF, 2011c).

O Chanceler Patriota, em vários discursos, lembrará que o foco da política externa continua sendo a América do Sul, e que esta região é crucial para uma integração maior, com a América Latina e Caribe:

Estaremos empenhados nos próximos anos na consolidação da América do Sul como um espaço de crescente paz e prosperidade. A pedra angular deste esforço é a relação com nosso principal parceiro econômico e comercial na região. Trabalharemos pelo fortalecimento do MERCOSUL e pela construção de uma UNASUL robusta, sem deixarmos de dedicar uma atenção diferenciada a cada país sul-americano. A integração da América do Sul permanecerá o ponto de partida para uma diplomacia latino-americana e caribenha em sentido mais amplo (PATRIOTA, 20 abr. 2011).

O chanceler também defendeu que o Brasil fosse cada vez mais sul-americano e sintonizado com o momento vivido na região, estando cada vez mais ancorado na região e sendo cada vez mais multipolar (PATRIOTA, 10 fev. 2012).

O Brasil parou de se comportar como “estruturador das instituições regionais e definidor de agendas”, ressaltando a queda na desejada liderança brasileira para a América do Sul (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 90). Patriota demonstra em suas falas que a grande preocupação e desafio para a integração sul-americana estão na superação das assimetrias.

Olhemos também para os desafios da integração sul-americana. Ao mesmo tempo – e este é talvez nosso maior desafio –, continuamos a lidar com a questão das assimetrias na região. As assimetrias existem e precisam ser levadas muito a sério, sobretudo pelo Brasil, o maior país em termos territoriais, econômicos e populacionais. Não interessa ao Brasil conhecer a prosperidade, o progresso, e ser rodeado de países que não vivenciem avanços na mesma direção (PATRIOTA, 2013b, p. 193).

O país se manteve alinhado - com capacidade de diálogo e compartilhamento de visões e entendimentos - aos governos de esquerda e, em momentos de crise, utilizou-se da Unasul e de Marco Aurélio Garcia para situações de crise regional (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 90).

Pelo calendário de viagens, a Presidenta visitou os quatro países MERCOSUL; esteve duas vezes na Argentina; foi à posse do Presidente Humala, em Lima, quando se reuniu a UNASUL, em nível de Chefes de Estado; foi à Venezuela, para uma visita bilateral e a instalação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe; foi agora, recentemente, a Cartagena para uma reunião da Cúpula das Américas. Sendo assim, não há dúvida de que a América do Sul constitui prioridade estratégica. A gente tem na América do Sul uma oportunidade histórica excepcional. É uma região de democracia, de cooperação, com potencial energético e agrícola e cada vez mais competitiva. E sabemos que, para se projetar internacionalmente, como tem feito, o Brasil se beneficiará enormemente se dispuser de uma América do Sul coordenada, com melhor infraestrutura (PATRIOTA, 2013e, p. 89-90).

No primeiro ano de governo, acontece em Manaus a XI Reunião de Ministros de Relações Exteriores da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, com o objetivo de viabilizar o relançamento da organização, em 2012.

A iniciativa brasileira para viabilizar o desenvolvimento regional é compartilhar o Fundo Amazônia com os oito países da região: Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Com recursos vindos do setor público e privado, o Fundo é destinado ao financiamento de projetos voltados à preservação do meio ambiente, ciência e tecnologia, infra-estrutura, saúde, turismo e inclusão social das populações amazônica (MATEO, 2014, p. 236).

Malamud e Rodriguez (2013, p. 176) acreditam que, apesar do discurso do governo priorizar a América do Sul, as ações foram contraditórias. Ainda que o governo reafirme a parceria estratégica com a Argentina e identifique o Mercosul como o “maior projeto internacional do país”, o bloco foi se afastando do seu objetivo original, perdendo, também, a relevância econômica e política. Os autores destacam, ademais, que o Mercosul, mesmo vinte anos após a sua fundação, não foi capaz de cumprir com parte dos objetivos definidos pelos seus tratados.

O Brasil se comporta, também, como um ator de veto na região, sobretudo no que se refere às questões financeiras. O BNDES resistiu à ideia da criação do Banco do Sul e a Petrobrás também foi contra a ideia venezuelana da criação de um gasoduto unindo o Norte ao Sul da América do Sul (LIMA, 2013, p. 197). O que se evidenciou o período, em relação aos empréstimos do BNDES e às obras de infraestrutura, foi a sua desaceleração. O investimento em infraestrutura apoiado pelo banco apresentou queda, com uma diminuição na contratação de obras de 58% do ano de 2014, em relação ao de 2011. Assim, o modelo de desenvolvimento entrou em xeque (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 91).

O Brasil, sob este governo, assim como sob governos anteriores, não se dispõe à construção de instituições e normas regionais que ameacem a sua soberania, como viria a ser o caso da imposição da supranacionalidade nos organismos regionais (SANTOS, 2013, p. 196). Os projetos de infraestrutura regional neste período tiveram menos impulso do que no governo anterior, devido à situação econômica brasileira e, por este motivo, vários projetos não foram concluídos. “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 teve continuidade (SARAIVA, 2014)”. Jaeger (2016) disserta que este período não é caracterizado pela ausência destes projetos, mas pelas restrições a estes, com um menor número de obras firmadas e de parcerias para realizar os empreendimentos. Nenhum acordo de obras estruturantes dos eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA e do Cosiplan foram assinados.

A maioria dos artigos acadêmicos produzidos até o presente momento ressaltam a diferença entre as viagens de Lula e Dilma, destacando o declínio de uma diplomacia presidencial. No que se refere a este subcontinente, Dilma visitou nove países, e os chanceleres Patriota e Figueiredo juntos realizaram 83 visitas aos onze países vizinhos (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 138).

Se, por um lado, as viagens foram menos frequentes, por outro, o número de projetos de cooperação aumentaram visivelmente em relação ao período Lula. No primeiro mandato de Dilma, foram criados 260 projetos de cooperação com os países da América do Sul, através da ABC, e 82% deles foram concluídos até o fim de 2014. As principais áreas de cooperação foram defesa, agricultura, meio ambiente e saúde¹¹⁵. Em seu primeiro mandato, Lula firmou 71 projetos pela ABC e concluiu 70% deles até o início de 2006. Desta forma, Dilma não apenas firmou mais acordos (266,2% a mais que Lula), como também concluiu mais acordos antes do fim do primeiro mandato (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015).

Sobre as instituições sul-americanas, notamos que a Unasul passava por uma fase de implementação e consolidação do projeto. Esta instituição foi referência da atuação brasileira para as situações de crise.

A UNASUL é um espaço privilegiado de cooperação para o Brasil, no qual queremos avançar em iniciativas concretas que demonstrem a capacidade regional de lograr objetivos comuns. Somos uma região de pluralismo. Estamos conscientes da importância da nossa união e da importância da UNASUL como instrumento dessa união. Por isso trabalhamos com tamanho afinco para consolidar essa nossa obra coletiva (PATRIOTA, 2013d, p. 205).

A UNASUL, para a diplomacia brasileira, refletia a concepção de integração ampliada, apresentando componentes para a construção de uma cidadania sul-americana, levando também em consideração a necessidade de reduzir as assimetrias entre os seus membros (PATRIOTA, 2013d, p. 202).

Ancorados em nosso entorno sul-americano, teremos a nossa disposição um MERCOSUL robusto e uma UNASUL crescentemente coesa. Compete-nos completar a transformação da América do Sul em um espaço de integração humana, física e econômica, onde o diálogo e a concertação política se encarreguem de preservar a paz e a democracia e no qual os elos que vimos estabelecendo entre nossas classes políticas, nossos setores privados e nossas sociedades contribuam para uma região cada vez mais unida no

¹¹⁵ Áreas classificadas por ordem de maior quantidade de projetos, do maior para o menor.

propósito de oferecer melhores condições de vida a nossa gente (PATRIOTA, 02 jan. 2011).

O Conselho de Defesa Sul-Americano em si ficou em espera, não tendo recebido a energia necessária por parte do Brasil para alavancar e consolidar esta proposta. Apesar disso, Fuccille et al. (2017, p. 54) reparam que Dilma tomou medidas na área de defesa que fortaleceram a transparência e a confiança na região:

Grande parte das ações do Brasil na área de defesa teve sua concepção exposta no segundo mandato de Lula da Silva. Mas foi no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) que tais ações foram sobretudo iniciadas. Adicionado a isso, Vaz e Cortinhas (2013) indicam que um dos aspectos centrais do governo Rousseff foi, em 2012, atualizar os documentos de defesa nacional, que não sofreram modificações substantivas, e publicar o primeiro Livro Branco de Defesa do Brasil, importante medida de transparência e fomento da confiança mútua no plano internacional. Assim, Rousseff não só deu continuidade às ações do governo anterior, mas, principalmente, tentou conferir uma maior prioridade aos investimentos em defesa ao incorporar o setor aos programas governamentais voltados às grandes obras e ao incentivo industrial; com isso, buscou fortalecer o vínculo entre defesa e desenvolvimento nacional.

Em 2013, ocorreu a I Reunião do Conselho de Ministros do Banco do Sul, com o propósito de iniciar a discussão sobre questões operacionais, objetivos estratégicos, entre outras questões. O Banco do Sul não avançara muito desde o início das negociações - em 2007 -, e o Brasil não se sentia muito confiante nesta aposta, uma vez que contava com o BNDES para financiamento de obras em países vizinhos (FUCCILLE et al., 2017).

Durante este período, as novas questões ligadas à integração do Mercosul - isto é, a parte social e cidadã - “tiveram um pouco mais de espaço para se desenvolver e, por isso, seguiram no centro dos avanços” (DESIDERÁ NETO, 2017). A visão do governo anterior sobre o Mercosul prevaleceu, sendo colocado como prioridade e encarado como um mecanismo para administrar as relações do Brasil com o Cone Sul, mas, principalmente, com a Argentina.

Algumas dificuldades no aspecto econômico foram encaradas, entre elas estavam as barreiras impostas às exportações brasileiras e as medidas estatizantes da Argentina, as quais ajudaram a afastar o investimento brasileiro no país. O portal do governo indicou queda na importância relativa das exportações para o Mercosul, quando comparado ao resto da América Latina e ao Caribe. É importante notar, também, que o governo Dilma se mostrava pouco flexível e disposto a fazer concessões à Argentina na economia e, desta forma, diversos atritos não foram solucionados. A aproximação às posições argentinas na área política tiveram um importante papel para compensar os desentendimentos econômicos. Os avanços ocorreram fora da parte comercial do bloco, buscando-se a expansão industrial e o desenvolvimento da infraestrutura (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 93-94).

Uma forma que o Brasil achou para tentar amenizar a crise foi fortalecer o bloco, através “da expansão dos membros, aumento dos projetos de financiamento para redução de disparidades e busca de novos parceiros internacionais (ALBANUS, 2015, p. 6)”. Logo, Bolívia solicita ingresso no Mercosul (sem deixar a Comunidade Andina), e Guiana e Suriname se associam ao bloco. No que se referem às negociações com blocos latino-americanos, o Mercosul passou a negociar acordos com a Alba e o Caricom.

Durante este governo, onze projetos foram aprovados e implementados no Focem. Brasil, Argentina e Paraguai utilizaram menos recursos para realizar os seus do que poderiam: 1,06%, 5,37% e 30,91%, respectivamente¹¹⁶ (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 122). Aqui, se faz importante apontar que Brasil e Argentina não contribuíram com o que deveriam ao Fundo, devido à crise econômica pela qual passavam, fazendo pagamento incompleto das suas cotas. Desta forma, o Focem recebia menos do que os US\$100 milhões acordados, chegando o Brasil a dever US\$120 milhões ao Fundo (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2015). Em 2015, os membros do Mercosul optaram pela permanência do Focem¹¹⁷ e determinaram que a Venezuela contribuiria com US\$27 milhões, fazendo, também uma nova repartição dos recursos: 43,65% para o Paraguai, 29,05 para o Uruguai e 9,1% para os demais membros (DESIDERÁ NETO, 2017).

O parlamento do Mercosul não apresentou grandes avanços, e a aplicação do seu Tratado constitutivo foi postergado. A Argentina conseguiu implementar as eleições diretas para os seus representantes no Parlasul, em 2015, mas o Congresso brasileiro não chegou a um acordo sobre as regras.

O então Ministro Antonio Patriota (2013, p. 219) condiciona o aprofundamento da esfera social e cidadã do Mercosul ao avanço na integração regional, e a presidência pro-tempore brasileira tentou estabelecer periodicidade semestral para a Cúpula Social.

Sobre a participação da sociedade civil no bloco,

o período foi marcado pelo relativo descontentamento das organizações participantes. Seja no caso do Programa Mercosul Social e Participativo (MSP) brasileiro –no qual o Itamaraty se reúne com as organizações brasileiras para escutar suas demandas–, seja nas Cúpulas Sociais, os participantes se queixaram cada vez mais de que suas propostas não tinham nenhum caráter vinculante. Além disso, em alguns momentos acusaram os governos de que apenas as chamavam para referendar decisões que já haviam sido tomadas ex ante. De toda forma, os encontros seguiram ocorrendo –apesar de que, no caso do MSP, a falta de uma periodicidade regular também tenha levantado críticas (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 121).

Em meados de 2012, o presidente paraguaio Fernando Lugo foi acusado de negligência, após uma operação de reintegração de posse, em Curuguaty - a qual resultou 17 mortos. A denúncia contra o presidente foi encaminhada pra a Câmara dos Deputados e, em menos de 48 horas, foi obrigado a deixar o cargo. Dias depois, na

¹¹⁶ O Paraguai não utilizou os seus recursos nos anos de 2012 e 2013, devido a sua suspensão do bloco.

¹¹⁷ Que ao ser implementado em 2005, previa dez anos de funcionamento.

Cúpula semestral do Mercosul e na Cúpula da Unasul, foi decidido que o Paraguai estaria suspenso de ambas instituições, devido ao golpe à democracia naquele país. Os países-membros entenderam que não havia provas suficientes para acusar Lugo e que não foi dado tempo para a preparação da defesa do presidente. O Paraguai voltaria para o Mercosul e para a Unasul depois que fossem realizadas novas eleições (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 125). O Mercosul também optou por não prejudicar os acordos comerciais com o Paraguai, entendendo que isto afetaria a população do país vizinho.

Agora, os membros do Mercosul aproveitam a ausência paraguaia para poder incorporar definitivamente a Venezuela ao bloco, já que o senado paraguaio resistia à esta medida. Dilma defendia a incorporação da mesma ao bloco desde a 42ª Reunião de Cúpula do Mercosul. A inclusão deste país era uma oportunidade para expandir o bloco no continente sul-americano, consolidá-lo como uma potência energética, abrir uma complementação de mercados e estender as oportunidades de implementações de projetos e acordos.

O MERCOSUL está passando por um momento político único em sua história. Há muito tempo desejávamos um MERCOSUL ampliado em suas fronteiras e aumentado em suas capacidades. A adesão da Venezuela ao MERCOSUL significa que o bloco passa a efetivamente ser a espinha dorsal da América do Sul, estendendo-se das extremidades geladas da Patagônia ao Mar do Caribe. O ingresso efetivo da Venezuela no MERCOSUL constitui evento maior, por suas implicações culturais, geopolíticas e econômicas.

Os números desse novo MERCOSUL, agora com cinco Estados-partes, são impressionantes. Com o ingresso da Venezuela, o MERCOSUL passa a responder por quase 72% do território da América do Sul. Possui cerca de três vezes a área da União Europeia. Somada, a população do MERCOSUL chega a 275 milhões de habitantes, o que corresponde a cerca de 70% da população da América do Sul. Com o ingresso da Venezuela, o MERCOSUL passa a contar com PIB nominal de 3,32 trilhões de dólares e ocuparia a posição de quinta economia mundial se fosse considerado como um único país.

Além disso, nosso bloco regional, que já se destacava por sua dimensão agrícola e por seu potencial hidrelétrico, projeta-se cada vez mais como potência energética, com posição de destaque em recursos renováveis e não renováveis (PATRIOTA, 2013a, p. 214-215).

De acordo com a diplomacia brasileira, a adesão da Venezuela também contribuiria para um maior engajamento da parte Norte do país no esforço de integração e eliminaria a ideia de que a mesma é voltada ao Cone Sul (PATRIOTA, 2013c, p. 221).

Em meio a isto, Samuel Pinheiro Guimarães renuncia ao seu cargo de Alto representante do bloco, devido à falta de apoio político dos Estados membros para a implementação de projetos comuns (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015). Guimarães, então, escreve uma carta, demonstrando os motivos da sua saída, indicando a insuficiência das cúpulas presidenciais semestrais, a necessidade de maiores fundos para financiar os projetos do Focem e de maior orçamento para a Secretaria Administrativa do

bloco, sendo fundamental que o Brasil seja o país que contribua com mais recursos (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 120).

A demissão e as críticas do embaixador tinham seu mérito e, por isso, causaram um pequeno mal-estar no governo brasileiro, principalmente no Itamaraty, uma vez que se direcionavam ao posicionamento histórico brasileiro de manter uma baixa institucionalidade ao processo regional e não arcar com os custos da liderança. Além disso, a criação do cargo havia sido uma iniciativa brasileira, e por isso um diplomata do Brasil havia sido indicado para ocupá-lo. Por isso, a demissão significou também um desprestígio (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 120).

4.4 Relações Bilaterais com a América Latina e Caribe

A chegada de Dilma ao Palácio do Planalto mudou a dinâmica das relações bilaterais. A margem de desconfiança entre os países vizinhos cresceu devido à nova postura internacional assumida pelo Brasil - a ausência do personalismo e carisma de Lula que havia auxiliado na aproximação com alguns países. As relações com Assunção, Caracas e La Paz foram as mais balançadas, neste sentido (LOPES, 2013, p. 76).

Nesta seção, destacaremos alguns acontecimentos das relações bilaterais do Brasil com os países latino-americanos.

4.4.1 Cone Sul

José Mujica é eleito em 2012. Ele visita Dilma, quando é assinado um documento chamado “Novo Paradigma para a relação Brasil-Uruguai”, cujo fim era aprofundar a parceria entre estes países. É criado, então, um Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai, para desenvolver iniciativas em várias frentes, tais quais, a integração produtiva, comunicação e informação, ciência e tecnologia, infraestrutura e transportes, entre outros. Essa aproximação foi refletida em maior intercâmbio comercial entre os países, que notou um aumento de 23% (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 147). As relações pessoais entre os dois presidentes foram boas, o que favoreceu a relação entre estes, tendo seus ministros trocado, também, diversas visitas. Um acordo para pagamento de transações em moeda local, inclusive, foi assinado em 2015.

Com o Paraguai, houve diversas visitas ministeriais, e a presidenta Dilma e Fernando Lugo tiveram reuniões de trabalho, nas quais firmaram acordos como o

“Memorando de Entendimento entre o ministério da pesca e aquicultura do Brasil e o ministério da agricultura e pecuária do Paraguai e o Memorando de Entendimento entre o Ministério das Comunicações do Brasil, o Ministério de Obras Públicas e Comunicações do Paraguai e a Secretaria de Informação e Comunicação para o Desenvolvimento (SICOM) do Paraguai sobre Cooperação na Área de Televisão Digital Terrestre (MORAES, 2015, p. 97)“.

Após a suspensão do Paraguai no Mercosul, houve uma breve ameaça de aproximação paraguaia à Aliança do Pacífico. No entanto, após a eleição de Horácio Cartes, as relações bilaterais sofreram nítida melhora. Em 2013, o presidente paraguaio visita o Brasil e trata de questões como comércio, infraestrutura e desenvolvimento fronteiriço. Neste mesmo ano, Dilma inaugura com Cartes a linha de transmissão de energia elétrica, conectando Itaipu e Villa Hayes - um projeto do Focem. O comércio entre os dois países cresceu neste período (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015).

Com o Chile, as relações também apresentaram uma aproximação. Diversos encontros ocorreram entre Dilma e Sebastián Piñera, nos quais o corredor bioceânico e reformas em instituições internacionais - como o CSNU, FMI e Banco Mundial - foram temas. O Brasil negociou com o Chile parcerias na área de energia, fechando acordos no âmbito da educação e cultura. Piñera também anunciou que os pesquisadores e militares brasileiros poderiam utilizar a base chilena na Antártida, até que a brasileira - a qual sofrera um incêndio - fosse reconstruída (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 149).

Em visita de Bachelet à Dilma, em 2014, as presidentas trataram de várias questões bilaterais, como integração física, cooperação energética, comércio e investimentos (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015).

As relações com a Argentina também foram priorizadas neste governo e, desta forma, a integração entre ambos foi classificada como um objetivo permanente do Brasil. Deste modo, a Argentina foi o primeiro destino internacional da presidenta, a qual acreditava serem os países cruciais para transformar a América Latina no século XXI. Neste encontro, cerca de quatorze acordos e documentos conjuntos foram firmados e as presidentas se comprometeram a criar uma comissão bilateral de cooperação e desenvolvimento fronteiriço (MATEO, 2014, p. 225).

A Argentina, sendo o principal parceiro do país na região, também enfrentou problemas políticos, econômicos e sociais internos, os quais auxiliaram na redução das capacidades regionais brasileiras. Entre uma das medidas argentinas que afetaram o Brasil está o aumento do protecionismo em relação ao comércio com o Brasil, o qual respondeu dificultando a entrada de alguns produtos argentinos no país. Essas ações resultaram um recuo aproximadamente de 27% - de 2011 a 2014 - das transações bilaterais. Cabe ressaltar que, além disso, o país vizinho também incrementou as suas relações comerciais com a China, o que afetou as exportações brasileiras (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015; DESIDERÁ NETO, 2017).

No que concerne à reação brasileira diante de todas essas ações argentinas, deve ser assinalado que, em um primeiro momento, especialmente em 2011 e 2012, o governo Dilma adotou a estratégia de, ao mesmo tempo, promover algumas represálias ao protecionismo argentino, mas também buscar o diálogo, propondo a discussão de medidas efetivas para a integração de cadeias produtivas que pudessem aumentar as importações brasileiras procedentes da Argentina e reduzir o superávit comercial. De toda maneira, na verdade estes diálogos não prosperaram suficientemente e a espiral negativa na qual entrou a economia argentina nos anos seguintes, em especial após a disputa

com os fundos abutres, causou uma crescente preocupação no Brasil de que o país pudesse ser conduzido outra vez a uma moratória –como acabou acontecendo, de certa forma– e isso afetasse negativamente a economia dos dois lados da fronteira.

Por essa razão, o governo tomou a decisão de esperar até que a conjuntura econômica argentina melhorasse e, portanto, não adotar medidas que pudessem contribuir para sua piora (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 129-130).

Por fim, a estratégia brasileira foi de negociar as restrições comerciais por setor e oferecer financiamento do BNDES para obras de infraestrutura, com o fim de compensar a balança de pagamentos.

Em outras palavras, a partir de 2013, o Brasil não fez nada substantivo com respeito à questão comercial bilateral, aguardando a reação da economia argentina. Devido a isso, a pauta econômica no Mercosul ficou esvaziada ao longo de todos estes anos. Assim, o país assistiu à queda sequencial de suas exportações de melhor qualidade e, conseqüentemente, o reforço da primarização de sua pauta global de produtos vendidos ao exterior, em um contexto em que a progressiva queda dos preços das commodities fazia reduzir as receitas dessas vendas. Vale destacar que o Brasil foi o país mais afetado pelas medidas protecionistas argentinas, seja em termos absolutos ou relativos. Em março de 2013, por exemplo, o superávit brasileiro chegou a se tornar um déficit (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 130).

A eleição de Maurício Macri consegue afastar ainda mais os dois países, já que este possuía uma visão de oposição aos governos de centro-esquerda, buscando - inclusive - na Aliança do Pacífico um novo modelo de integração regional (JAEGGER, 2016, p. 50-51).

4.4.2 América do Norte e Caribe: Cuba, Haiti e México

O intercâmbio comercial com os países da América Central e o Caribe continuou modesto. Os destaques para a região foram os dez anos da Minustah e a construção do porto de Mariel, com financiamento do BNDES (ALBANUS, 2015, p. 9).

O porto de Mariel seria o primeiro terminal de contêineres do Caribe e o principal de Cuba. Assim, assumiria um papel importante na integração da ilha na economia global. Este foi o maior investimento do Brasil em Cuba, e a maior e mais cara obra no país, construindo um porto sofisticado na região. Foi construído pela Odebrecht, com a empresa cubana Quality, tendo o total de gastos da ordem de US\$957 milhões, dos quais US\$682 milhões foram financiados pelo BNDES e US\$800 milhões foram gastos no Brasil, através da compra de bens e serviços. Desta forma, as relações bilaterais são conduzidas de forma positiva. Dilma visita Cuba, em 2012, para tratar da incrementação das relações econômicas e de cooperação. Neste sentido, a criação de um projeto de infraestrutura se torna importante para viabilizar a concretização do desejo brasileiro de se tornar “parceiro econômico de primeira ordem” (BRESSAN, 2010).

A criação do Programa Mais Médicos, em 2013, também foi um ponto chave para as relações bilaterais. Este tinha a intenção de levar atendimento básico para as áreas mais distantes, onde havia escassa presença de profissionais da saúde. O ingresso de médicos se dava por meio de editais, nos quais a preferência era dada aos profissionais brasileiros, mas a maioria das vagas foi preenchida por cubanos - os quais totalizaram 11.429, representando 62,6% do quadro. Este acordo com Cuba foi estabelecido através da Organização Pan-Americana de Saúde, resultando na expansão do atendimento no Brasil. O governo de Rousseff acreditava que a chegada dos médicos cubanos favoreceu o estreitamento das relações Brasil-Cuba no território nacional (BRESSAN, 2010).

Pensando em América Central e Caribe, Cuba recebeu grande atenção da política externa e consideráveis investimentos do BNDES. O governo brasileiro auxiliou na reformulação da economia cubana, pensando possivelmente em ocupar um lugar de destaque na economia do país. Contudo, a crise política e econômica que o Brasil passou a se encontrar, impossibilitou que o país ocupasse um importante papel no reestabelecimento das relações de Cuba com os Estados Unidos (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 93).

Brasil continua engajado na Minustah e passa a emitir vistos especiais aos haitianos, dado o aumento da entrada destes no país. Em alguns Estados, são auxiliados por programas sociais. Conforme Saraiva e Gomes (2016, p. 86) a política externa passou a ser mais debatida nestes anos, gerando uma politização do tema e colocou a missão em pauta:

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).

Já as relações entre o Brasil e o México esfriaram em um primeiro momento no governo Dilma. Nem o presidente Felipe Calderón, nem sua chanceler compareceram a sua posse, alegando problemas de agenda¹¹⁸. Alguns analistas apontam este comportamento como uma “resposta da traição de Cancun”, o que seria uma posição em relação ao não comparecimento de Lula à COP-16 (SORIANO, 2012, p. 137).

O acordo Estratégico de Integração Econômica, proposto pelo México ainda no governo Lula, teve as suas negociações retomadas no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Em 2011, o México se candidatou para a direção do FMI com Agustín Carstens (diretor do Banco do México), contra a candidata francesa Christine Lagarde. Carstens conseguiu apoio de 15 países latino-americanos, mas não do Brasil.

¹¹⁸ Em 2003, o chanceler mexicano havia comparecido a posse de Lula.

Aunque los representantes de Brasil habían criticado en múltiples ocasiones la obsoleta regla no escrita que reserva el puesto de director gerente del FMI a un europeo, no se mostraron nada solidarios con el candidato latinoamericano. En la decisión de Brasil puede haber influido su preocupación de que Castens no sería capaz de manejar la crisis de la deuda soberana en la eurozona, pero quizás pesó más la orientación de los demás países del grupo BRIC: China, India y Rusia dieron su apoyo a la candidatura de Lagarde (SORIANO, 2012, p. 138).

4.4.3 Região Andina, Guiana e Suriname

Desde que Juan Manuel Santos foi eleito na Colômbia em 2010, aumentou o esforço de aproximação entre Colômbia e Brasil. Diversos acordos de cooperação foram assinados nas áreas de desenvolvimento rural, pesquisa em biocombustíveis, combate à violência e exploração sexual. As relações comerciais também avançaram: em 2014, foi enviada uma missão comercial, cujo fim era alcançar o livre comércio entre estes países. O comércio bilateral saiu de US\$ 3,9 bilhões - em 2011 -, para US\$ 4,1 bilhões - em 2014 (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 150).

As relações entre o governo Dilma e o governo Humala, no Peru, foram boas, com visitas presidenciais e ministeriais em ambos os lados. Ambos trocaram experiências em reuniões, e acordos de cooperação foram assinados - como o de transferência de experiência, o qual objetivava a incorporação no Peru de projetos sociais desenvolvidos pelo Brasil, como o Farmácia Popular. Acordos na área de telecomunicações, na área trabalhista e ambiental também foram assinados no período. A ponte sobre o rio Madre de Dios foi inaugurada, ligando os dois países e complementando a estrada interoceânica Atlântico-Pacífico.

Em 2011, Patriota visita a Bolívia, encontrando com seu homólogo e assinando acordos na área de cooperação técnica, científica e tecnológica. O Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul é assinado pelos Estados parte, em 2012. Em 2013, a Petrobrás volta a investir na Bolívia, após ganhar uma licitação para um campo de produção de gás (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015). Neste mesmo ano, Patriota volta a visitar o país fronteiriço e, além de tratar de assuntos referentes à Unasul e ao Mercosul, o ministro se dedicou à questão dos 12 brasileiros detidos na Bolívia, devido à investigação de possível envolvimento na morte de um garoto boliviano em um estádio de futebol (MORAES, 2015).

O senador boliviano Roger Pinto Molina solicitou asilo diplomático na embaixada brasileira, em maio de 2012, alegando ser perseguido político por denunciar corrupção e possível relação de autoridades estatais ao narcotráfico. Em 8 de junho, o Brasil aceita o pedido. O governo Morales não recebeu bem a notícia, excluindo a possibilidade de salvo conduto e assinalando o fato de Molina estar sendo investigado por mau uso do fundo público, por causar dano econômico ao Estado, em 2000, e de envolvimento no massacre de Pando, em 2008. Assim, Molina estava sendo acusado de cometer

uma violação penal e, dessa forma, a Bolívia reforçava que ele deveria responder ao poder judicial (CEPPI, 2014).

Molina ficou 455 dias na embaixada em La Paz, até ser retirado de lá com auxílio do diplomata encarregado de negócios na Bolívia, Eduardo Saboia, em um carro da embaixada, o qual o deixou em território brasileiro, na cidade de Corumbá. O diplomata, em sua defesa, alegou que era uma questão humanitária, que o senador sofria de depressão e comparou a embaixada brasileira em La Paz ao DOI-CODI, devido aos meses de confinamento do senador, sem perspectiva de solução.

A presidenta ficou extremamente insatisfeita com a insubordinação, dado que estava proibida a vinda do senador ao Brasil, sem a concessão do salvo conduto pela Bolívia. Além da situação criar um desconforto com os vizinhos, também classificou a ação como imprudente, podendo colocar em risco a vida e segurança de Molina. Sobre a fala de Saboia, a presidenta rebateu:

“Nós não estamos em situação de exceção, não há nenhuma similaridade. Eu estive no Doi-Codi, eu sei o que é o DOI-Codi. E asseguro a vocês: é tão distante o DOI-Codi da embaixada brasileira lá em La Paz, como é distante o céu do inferno, literalmente isso (PEREIRA; LIMA, 2003).”

A presidenta, então, remove os funcionários da Embaixada em La Paz de seus cargos, Saboia fica afastado e Patriota pede demissão, sendo substituído por Luiz Alberto Figueiredo. Tais ações visaram corrigir os erros do Ministério e dar fim a este conflito com a Bolívia.

Estes impasses dificultaram a visita da presidenta ao país (CORNETET, 2014, p. 126). Em 2014, após ser reeleito, Evo Morales lembra que Dilma ainda não havia visitado a Bolívia, mas garantia que a relação entre os dois países era marcada pela confiança, e que o caso Molina não havia afetado o vínculo entre La Paz e Brasília (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 148).

Mesmo após o imbróglio de 2009, o Brasil volta a conceder empréstimos para a realização de obras de infraestrutura no Equador via BNDES, após solicitação de Quito (SANTOS, 2013, p. 204). A relação entre os dois países neste período é inaugurada com otimismo. Em 2011, é acordado o Mecanismo de Consultas Bilaterais Brasil-Ecuador, também é assertada a cooperação em ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura (MORAES, 2015).

Em 2013, a situação na Venezuela volta a se complicar, após a morte de Chávez. O governo do Brasil tentou contribuir para a amenização da crise na Venezuela com a ascensão de Maduro, juntamente aos membros do Mercosul, Unasul e Celac.

Com a visita de Maduro ao Brasil, em 2013, Dilma ofereceu apoio, de modo que empresários brasileiros pudessem oferecer os produtos que estavam em falta, investimentos para a exploração de produtos com potencial exportador para o Brasil (com o objetivo de reduzir o superávit brasileiro) e, também, enviou técnicos para auxiliar no fornecimento de energia (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 133-134).

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 (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 91).

O Brasil, ademais, não se envolveu na resolução de conflitos fronteiriços nos quais a Venezuela estava incluída:

ainda sobre as relações com a Venezuela, é importante assinalar que o Brasil tampouco se envolveu na retomada de velhos conflitos fronteiriços dos venezuelanos com seus demais vizinhos, Colômbia e Guiana. Em ambos casos, as disputas foram levadas pelas contrapartes para discussão na OEA, indicando a relativa redução da influência brasileira –e da Unasul– sobre a governança de importantes questões regionais. No caso colombiano, a mediação foi feita por Equador e Uruguai. Já no caso guianense, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) teve esse papel. De certa maneira, isso também simbolizou a crescente divisão instalada na América do Sul desde 2011 entre os grupos liberal, bolivariano, mercosulino e caribenho –ou entre o primeiro (Aliança do Pacífico) e os demais (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 135).

Com a Guiana, foram feitos acordos de cooperação em esportes, educação e memorando de entendimento sobre projetos de infraestrutura. Também, foram realizados estudos para a implementação de duas hidrelétricas, envolvendo a Eletrobrás (MORAES, 2015, p. 113). Já a aproximação com o Suriname, assim como no governo Lula, foi pautada pela área de defesa. “As parcerias envolveram a revitalização de veículos blindados e o treinamento de militares surinameses pelas Forças Armadas do Brasil (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 150)”. Os chanceleres também se ocuparam de assuntos migratórios e consulares, devido à grande comunidade de brasileiros no Suriname, bem como à questão energética e comercial (MORAES, 2015, p. 114).

4.5 Considerações do capítulo

A política externa do governo Dilma Rousseff foi bastante afetada pela crise econômica e política internas - as quais levaram à sua deposição -, e pelas barreiras externas, como a diminuição dos preços das *commodities* e a recuperação econômica do Norte. A diminuição do grau de influência do Brasil na região veio acompanhada de uma maior influência da China e de vitórias eleitorais, ligadas a uma ideologia de direita. Os perfis combinados da presidenta e de seus chanceleres, somado a uma

presença menos ativa de Marco Aurélio Garcia, também são fatores importantes porém, sozinhos, não são suficientes para explicar a condução da PEB para a região.

Deste modo, rechaçamos análises simplistas - as quais justificam os erros e a menor atividade desta PEB, devido exclusivamente à personalidade da presidenta. Isto é, não estamos de acordo com certas visões e nem certos adjetivos utilizados na literatura para defini-la. Ao longo da pesquisa, foram encontrados trabalhos científicos, nos quais justificam a menor quantidade de viagens da presidenta - em relação a Lula - pelo fato de Dilma “não gostar de viajar”, e que a sua “grosseria” impedia embaixadores e diplomatas de falarem com ela. Aos erros da PEB, também foram constatados afirmações de que a presidenta tinha “mau humor” em relação ao Itamaraty e “falta de vontade em atuar em política externa”, o que analisamos como uma tentativa de infantilização da primeira mulher a presidir o Brasil - como se esta fosse uma criança temperamental, desprovida de racionalidade para conduzir o país. A política e a diplomacia, assim como a Ciência Política e as Relações Internacionais, perpetuam estereótipos de gênero e envenenam suas análises. As mulheres diplomatas são afetadas por estereótipos similares e certas narrativas auxiliam para que sejam mantidas fora dos espaços de poder¹¹⁹. Sendo assim, para esta dissertação, tivemos cuidado para que estas pontuações não fossem reproduzidas de forma acrítica aqui¹²⁰.

Outro ponto que este trabalho diverge da maioria da literatura escrita até agora, sobre este governo, é que as viagens presidenciais demonstram uma queda na relevância da PEB, de forma geral. As críticas à queda das viagens da presidenta são exageradas, uma vez que os números de Dilma são similares aos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (MIRANDA; RIBEIRO, 2015, p. 4). Dessa forma, o governo Lula, o qual superou a “normalidade” das viagens internacionais, sendo uma exceção - e não presidenta Dilma - deixou de cumprir com as suas obrigações. Quando analisamos comparativamente ambos, devido à redução das viagens, podemos dizer que há uma queda da diplomacia presidencial de um período em relação ao outro.

A maioria das viagens presidenciais seguem sendo aos países da América Latina, demonstrando a prioridade concedida ao continente. Ainda que com menos acordos bilaterais assinados em viagens do que Lula, Dilma assina e consolida mais projetos no âmbito da ABC.

Recaiu sobre o governo Dilma o dever não só de consolidar a Unasul e fortalecer o Mercosul mas também dar vida à Celac, a qual havia sido criada no último ano do governo Lula e passaria a funcionar efetivamente no seu governo. Deste modo, a

¹¹⁹ Cf. SOUZA, 2016.

¹²⁰ Isto não quer dizer que não houveram erros na PEB de Dilma ou que a presidenta está isenta de responsabilidade dos mesmos, mas sim que alguns argumentos utilizados para provar isso são pouco relevantes e reforçam estereótipos de gênero.

diplomacia brasileira precisaria conciliar a identidade sul-americana e a retomada da identidade latino-americana em seus discursos. Nenhuma instituição de integração latino-americana foi criada com incentivo do Brasil, no período.

O Mercosul apresentou limitações econômicas, mas não fica paralisado, avançando em questões sociais e de cidadania. Enquanto a Celac evoluiu a ritmos mais lentos, a Unasul tem o seu papel de mediação nos conflitos da região assegurado. Já o impulso do Brasil às obras de infraestrutura também recuou, havendo pouca evolução nos Planos de Ação da Cosiplan (JAEGGER, 2016, p. 47). Os investimentos do BNDES para a região, assim como a PEB, em geral sofreram com a crise política e econômica. Assim, as expectativas criadas sobre o papel do Brasil na região foram frustradas neste momento, e o país não pode ser o grande impulsionador da integração, tendo em vista que se ocupava com suas crises internas.

Como a economia passava por um período difícil, o investimento massivo em cooperação regional não era visto com bons olhos nem pela mídia, nem pela população. Desta forma, o governo recusava-se a arcar com os custos da integração e a se envolver em um projeto de integração que restringisse a autonomia brasileira, como vários governos anteriores fizeram. Saraiva e Gomes (2016, p. 95) apresentam a manutenção do processo de regionalização (no lugar da integração) como o principal saldo deste período, com o aumento dos laços entre os atores econômicos e sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível constatar, com este trabalho, que os governos Lula e Dilma deram prioridade à América Latina na execução de sua política externa. Isto se justificava pela identidade latino-americana - isto é, questões culturais, histórica e sociais -, pela união para fortalecer as demandas com os países desenvolvidos, pela proximidade e pela conveniência econômica.

Ao longo da história, o Brasil, por vezes, buscou uma liderança regional e, em vários momentos, isto foi visto pelos países vizinhos com desconfiança. O país se posicionou, ao longo do século XX, como pacificador da região, auxiliando na resolução de diversos conflitos. Notável, também, é a presença mais forte na América do Sul. Estes padrões se repetiram no início do século XXI, nos governos de Lula e Dilma.

Nos anos 1990, o Brasil começa a pensar mais em América do Sul do que América Latina e, no final do governo FHC, este começa a dar maior prioridade para a região. Quando Lula chega ao poder, ele dá continuidade a isto, porém com mais energia e autonomia - o que foi classificado pelo chanceler como uma mudança de ênfase.

Durante o governo Lula, obtivemos inovações, através dos acordos assinados para o pagamento facultativo em moeda local com alguns países, nos quais se objetivou a diminuição da dependência do dólar; maior apelo social nas instituições de integração e criação de novas organizações para coordenação política. As iniciativas, como o Mercosul e a IIRSA foram aprofundadas, enquanto a Casa, Unasul, Conselho de Defesa Sul-Americano, Calc e a Celac foram criadas. No governo Dilma, não houve criação de novas instituições, mas sim a implementação e consolidação das que foram geradas no governo anterior.

Os discursos dos presidentes apontavam fortemente o papel do diálogo para um entendimento na integração e nas relações bilaterais. Deste modo, em todos os obstáculos da PEB, o Brasil respondeu com cautela e diálogo. Neste sentido, no governo Lula, as questões com Paraguai, Bolívia e Equador se destacam. Em alguns momentos, o país adotou tons mais inflexíveis mas, por fim, todas as questões foram solucionadas diplomaticamente, ignorando sugestões da oposição sobre adotar uma ameaça bélica. No governo Rousseff, o diálogo também foi um objetivo, contudo as relações comerciais com a Argentina, por exemplo, foram respondidas na mesma medida, quando uma solução não foi encontrada para as exportações brasileiras. Na problemática com a Bolívia, o governo respeitou La Paz, mas uma atitude unilateral de um subordinado feriu sua conduta inicial. E no que compete ao Paraguai, não havia muita alternativa, devido ao acordo sobre a democracia no Mercosul, e o entendimento dos Estados membros foi de que houve uma ruptura democrática no país vizinho.

O discurso de solidariedade estava atrelado aos interesses do próprio Brasil, como enunciado por Amorim. Os governos possuíam a ideia de que o país deveria

ser solidário, devendo ser ele o principal impulsionador das tentativas de acabar com as assimetrias. Também, é reforçado, por diversas ocasiões, que o Brasil não busca a hegemonia na América Latina e que não quer crescer às custas dos países menores, e sim auxiliar todos a ter um crescimento próspero.

A aproximação com os países da América do Sul e da América Latina vieram acompanhadas de ganhos comerciais. Logo, era conveniente para o Brasil fortalecer o vínculo comercial com estas regiões, visto que eram os maiores receptores de manufaturados do Brasil.

No entanto, devemos lembrar, ademais, que a política externa do governo Lula foi beneficiada por uma série de circunstâncias, tais quais: a indiferença dos EUA com a América Latina, aumento dos preços das *commodities* e a ascensão de governos de esquerda latino-americanos. Este cenário, somado ao ativismo da PEB, favoreceu a inserção regional e internacional do Brasil.

O governo Dilma teve menos sorte. A crise gerada em 2008 atingiu o Brasil em 2011, e as economias centrais recuperaram fôlego suficiente para o G7 voltar a ter mais relevância e superar a necessidade do G20 Financeiro. A desvalorização do dólar e do euro, bem como a queda do preço das *commodities*, criaram novos desafios para o país. No âmbito latino-americano, as crises na Venezuela, Argentina e Paraguai diminuíram as possibilidades de grandes avanços no processo de integração, o que foi reforçado pela criação da Aliança do Pacífico.

Além das crises, governos mais conservadores começaram a ascender na América Latina, dificultando a manutenção de alguns projetos. A elite econômica também é um componente do processo de integração regional, a qual se mostrou desinteressada em tais questões, durante o governo Dilma.

Para além deste cenário externo, o aspecto doméstico também não era nada otimista. Os efeitos da crise foram cada vez mais notáveis, as manifestações de 2013 enfraqueceram o governo, que teve uma vitória apertada em 2014 e, antes mesmo de assumir o novo mandato, já era intimidado pelas forças opositoras - processo que levou ao impedimento da presidenta legitimamente eleita, em 2016. Para este governo assegurar a evolução do processo de integração latino-americano - em um momento em que os países se dispersavam com suas questões internas ou se engajavam em outras iniciativas -, o Brasil precisaria estar mais presente e garantir mais recursos, o que não era possível, devido ao contexto explanado.

Dessa forma, para além das diferenças nos perfis dos formuladores de política externa, - isto é, a presidência e as figuras-chave do Itamaraty - o cenário nacional e internacional impossibilitavam que o governo Dilma tivesse a mesma conduta e presença na América Latina do que o governo anterior.

Também, fica evidente que não há consenso sobre a liderança brasileira. O governo Lula fracassa nas suas candidaturas aos organismos internacionais e, assim, fica evidenciado a falta de articulação com os países latino-americanos. Exemplos

disso são a falta de apoio brasileiro para o candidato mexicano ao Banco Mundial e o fato de ter concorrido juntamente com um candidato uruguaio à OMC, em 2005 - o que dividiu votos dos países latino-americanos. O Brasil só logrará uma candidatura no governo Dilma na FAO e na OMC. A iniciativa para alcançar um assento no Conselho de Segurança da ONU, como representante latino-americano em uma eventual reforma, foram contestadas pela Argentina e pelo México, os quais não naturalizavam esta posição para o Brasil.

Como Lula se destacou pela sua diplomacia presidencial e realizou diversas viagens por todo o globo, mas principalmente para a América Latina, ele assinou diversos acordos e deu início a vários projetos bilaterais e multilaterais. O seu governo se destacou pela criação e inovação. O Dilma teve uma presença menor em números absolutos, mas também foi constatada a priorização da América Latina nas suas viagens e um número volumoso de acordos no âmbito da ABC. O seu governo ficou encarregado de dar vida aos acordos e instituições iniciadas no período anterior, não havendo urgência em criar novos acordos e organizações.

Tendo em vista que os números de viagens e ingressantes no Instituto Rio Branco no governo da presidenta Dilma foram similares ao de FHC, este trabalho acredita que o mesmo não teve uma atuação externa medíocre, como apresentada por muitos. Contudo, ao ser menos ativa que seu antecessor e por ter gerado certas expectativas, esta foi a impressão causada. Em relação à América Latina, tanto a política externa de Lula, quanto a de Dilma, deram foco à região, com uma concentração maior na América do Sul. Ambos favoreceram a cooperação Sul-Sul e a diversificação de parcerias, embora o último governo petista tenha tido menos espaço para atuação pelos motivos domésticos e externos aqui apresentados.

No que se refere ao partido, o PT - desde os anos 1980 - defendia uma ação exterior brasileira que fosse soberana, universalista, voltada para o desenvolvimento nacional e desse ênfase às relações com a América Latina e à cooperação Sul-Sul. Desde 1984, o partido frisava que a luta brasileira era inseparável da luta latino-americana, devido à similitude das suas questões culturais, econômicas, históricas e sociais.

Deste modo, observamos que tanto a política externa ativa e altiva do governo Lula quanto a política externa relativamente menos ativa de Dilma seguiram estas orientações gerais. O discurso dos presidentes e da chancelaria brasileira compartilhavam esta visão com o partido.

As ideias iniciais do PT foram mais latino-americanistas que os seus governos, os quais deram prioridade à constituição da América do Sul. Houve, assim, uma coexistência do âmbito sul-americano e latino-americano, e ambos governos ressaltavam que a união e consolidação da América do Sul eram um grande passo para que o mesmo ocorresse na América Latina. Desta forma, os governos adotaram a ideia de que mais útil seria começar pela América do Sul e, logo, se poderia alcançar a

união de todas as nações latino-americanas. Assim, uma das principais divergências entre o partido e os governos foi uma maior utilização da América do Sul, no lugar da América Latina, para atingir os seus objetivos de política externa.

De forma geral, se percebe a alternância do foco entre América Latina e América do Sul, utilizando a primeira para questões identitárias e para reivindicar cargos em organismos internacionais, e a segunda, para criar mecanismos de governança, integração e uma área menos dependente dos Estados Unidos. Devido a uma maior proximidade física e um histórico maior de relações diplomáticas, a América do Sul seria um espaço mais fácil de manejar que a América Latina.

Sendo assim, é possível perceber que os governos Lula e Dilma levaram as ideias do partido sobre a América, possuindo discursos muito similares para a região, sendo o número de viagens e de iniciativas lançadas fatores que os diferenciam. Estes governos levaram a integração adiante, fortaleceram os laços e o diálogo com os países vizinhos, abriram um pequeno espaço para a redução das assimetrias e fortaleceram os caminhos para uma integração regional mais além das questões comerciais, refletindo, também, em uma integração social e cidadã, favorecendo questões energéticas, de segurança alimentar, de saúde, de defesa, cultural, educacional e social. Estas diversas frentes de atuação fazem este período se destacar em relação aos governos anteriores.

REFERÊNCIAS

- ALBANUS, A. P. F. “Continuar não é repetir”: a política externa dos governos Lula e Dilma em perspectiva comparada. **NEIBA**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1 – 12, ago. 2015.
- ALEXANDRE, C. V. M.; LEITE, I. C. O primeiro governo Lula e o Mercosul: iniciativas intra e extra-regionais. **Oikos**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 13 – 28, 2007.
- ALMEIDA, P. R. de. Os Partidos Políticos nas Relações Internacionais do Brasil - 1930-90. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, p. 161 – 208, jul./dez. 1992.
- AMORIM, C. “**Por uma nova arquitetura internacional**”: Discurso por ocasião do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal. 05 jan. 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/7998-palestra-do-ministro-das-relacoes-exterores-do-brasil-embaixador-celso-amorim-como-convidado-de-honra-do-seminario-diplomatico-do-ministerio-dos-negocios-estrangeiros-de-portugal-lisboa-05-01-2009>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- AMORIM, C. **Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista Terra Magazine**. 05 mai. 2008. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI2863891-EI6580,00.html>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- AMORIM, C. **Aula inaugural do ministro Celso Amorim por ocasião da abertura do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio de Janeiro**. 13 abr. 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/8041-aula-inaugural-proferida-pelo-ministro-das-relacoes-exterores-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-abertura-do-curso-de-relacoes-internacionais-da-universidade-federal-do-rio-de-janeiro-rio-de-janeiro-13-04-2009>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- AMORIM, C. **Palestra do Ministro em Seminário organizado pelos jornais Valor Econômico e The Wallstreet Journal**. Nova York: [s.n.], 16 mar. 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/7995-palestra-do-ministro-das-relacoes-exterores-embaixador-celso-amorim-em-seminario-organizado-pelos-jornais-valor-economico-e-the-wall-street-journal-nova-iorque-16-03-2009>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- AMORIM, C. **Discurso por ocasião da XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul**. Montevideu: [s.n.], 18 ago. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/7984-discurso-do-ministro-das-relacoes-exterores-celso-amorim-na-xii-sessao-ordinaria-do-parlamento-do-mercosul-salao-plenario-edificio-mercosul-montevideu-18-08-2008>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- AMORIM, C. Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: FUNAG (org.). **A política externa do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2003.
- AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Diplomacia, Estratégia e Política**, n. 1, p. 41 – 48, out./dez. 2004.

AMORIM, C. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. **Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 1 – 14, mar. 2005.

AMORIM, C. Brasil e Argentina: cooperação para o desenvolvimento. **Ciência Hoje**, 23 set. 2008.

AMORIM, C. Prefácio. In: FUNAG (org.). **Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento - CALC**. Brasília: FUNAG, 2009. p. 11 – 12.

AMORIM, C. “Agir por uma governança global melhor” - Palestra do Ministro Celso Amorim na Conferência Anual dos Embaixadores Franceses. In: FUNAG (comp.). **Repertório de Política Externa: Posições do Brasil (2008-2009)**. Brasília: FUNAG, 2010a. p. 20 – 21.

AMORIM, C. Brazilian Foreign Policy Under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p. 214 – 240, 2010b. Acesso em 12 de setembro de 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013&lng=en&nrm=iso&tlng=en.

AMORIM, C. Palestra do Ministro Celso Amorim no VI Curso para Diplomatas Sul-americanos. In: FUNAG (org.). **Repertório de Política Externa: Posições do Brasil (2008-2009)**. Brasília: FUNAG, 2010c. p. 29 –.

AMORIM, C. O homem que colocou Sartre contra a parede. In: GASPAR, B.; SPINA, R. (org.). **A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. p. 169 – 172.

AMORIM, C. **Entrevista do Ministro Celso Amorim ao programa Roda Viva**. 24 mar. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7961-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-ao-programa-roda-viva-sao-paulo-sp-24-03-2008>. Acesso em: 02 nov. 2018.

AMORIM, C. **“Criação e inovação na política externa brasileira”**: Conferência na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia na UFRJ. Rio de Janeiro: [s.n.], 25 abr. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7976-texto-base-da-conferencia-do-ministro-celso-amorim-na-coordenacao-dos-programas-de-pos-graduacao-de-engenharia-coppe-da-universidade-federal-do-rio-de-janeiro-ufrj-criacao-e-inovacao-na-politica-externa-brasileira-rio-de-janeiro-25-04-2008>. Acesso em: 21 dez. 2018.

AMORIM, C. A Alca e o jogo dos sete erros. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 ago. 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/7586-participacao-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-posse-do-presidente-da-republica-dominicana-danilo-medina>. Acesso em: 12 mar. 2019.

AMORIM, C.; FELDMAN, L. O Brasil em um ciclo maior: a atualidade do Barão do Rio Branco. In: AMORIM, C.; FELDMAN, L. (ed.). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 213 – 230.

ASSUMPÇÃO, T. B. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. 241 p. Tese (Ciência Política) — Universidade Estadual de Campinas.

AVILA, C. F. D. O Brasil frente ao conflito regional na América Central: oposição ao intervencionismo e apoio à solução negociada, justa, equilibrada e duradoura (1979-1996). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1, n. 46, p. 66 – 93, 2006.

AZEVEDO, R. P. de; FERNANDES, T. C. Nabuco e a construção do pan-americanismo. In: AZEVEDO, R. P. de; FERNANDES, T. C. (ed.). **Joaquim Nabuco, Embaixador**. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. v. 1, p. 7 – 23. Maria do Carmo Strozzi Coutinho (Org.).

BARBOSA, R. A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse Nacional**, p. 11 – 21, abr./jun. 2008.

BERNAL-MEZA, R. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 40 – 51, dez. 1999.

BETHELL, L. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos Históricos**, v. 22, n. 44, p. 289 – 321, jul/dez 2009.

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31 – 38, set. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL; ARGENTINA. **Consenso de Buenos Aires**. 2003. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/10/printable/031016_integra.shtml. Acesso em: 21 de nov. de 2018.

BRESSAN, R. N. As relações entre Brasil e Cuba: das vantagens econômicas à retração política. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 6, n. 3, p. 469 – 490, set./dez. 2010.

BUENO, C. Rio Branco e a política internacional de sua época. In: BUENO, C. (ed.). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 253 – 290.

CALC. Declaração de Salvador. In: CALC (comp.). **Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento - CALC**. Brasília: FUNAG, 2009. p. 273 – 285.

CEPPI, N. Las Relaciones Bolivia-Brasil en el siglo XXI: comercio energético y tensiones diplomáticas. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 3, n. 2, p. 258 – 283, maio/ago. 2014.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5 – 35, jun. 2002.

CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133 – 151, 2014.
- CHEIBUB, Z. B. **Diplomacia, diplomatas e política externa**: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. 1984. 140 p. Dissertação (Ciência Política) — IUPERJ, Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. In: Comunidade Sul-Americana de Nações (org.). **Comunidade Sul-Americana de Nações**: Documentos. Brasília: FUNAG, 2004. p. 13 – 17.
- COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. Declaração de Cochabamba - Colocando a pedra fundamental para a união sul-americana. Cochabamba, dez. 2006.
- CONDURU, G. F. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. **Revista Brasileira de Política Internacional**, scielo, v. 41, p. 59 – 82, 12 1998. ISSN 0034-7329. Disponível em: <http://www.scielo.br/scieloOrg/php/articleXML.php?lang=en&pid=S0034-73291998000200004>.
- CORAZZA, G. O regionalismo aberto da Cepal e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135 – 152, maio 2006.
- CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: Contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111 – 150, jun./jul. 2014.
- CORRÊA, L. F. de S. O barão do Rio Branco no centenário de sua morte: memória, inspiração, legado. **Cadernos CHDD**, n. especial, p. 267 – 277, 2012.
- CÔRTEZ, O. H. D. G. **A política externa do governo Sarney**: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23 – 44, jan./abr. 2010.
- DANESE, S. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017. 641 p.
- DESIDERÁ NETO, W. A. O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016). In: SERBIN, A. et al. (org.). **América Latina y el Caribe**: una compleja transición - anuario de la integración regional de américa latina y el caribe. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2017. (14), p. 117 – 137.
- DORATIOTO, F. F. M. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, n. 43, p. 130 – 149, 2000.
- FIGUEIREDO, L. A. **Discurso do Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado por ocasião da cerimônia de formatura da Turma Nelson Mandela (2012-2014) do Instituto Rio Branco**. 30 abr. 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores->

discursos/5927-discurso-proferido-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-nelson-mandela-2012-2014-do-instituto-rio-branco-brasilia-30-de-abril-de-2014. Acesso em: 3 abr. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. “**Posso ser alvo de atentado**”, declara Lugo. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1602200703.htm>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Itamaraty perde espaço no Orçamento**. 25 dez. 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/12/1566948-itamaraty-perde-espaco-no-orcamento.shtml>. Acesso em: 09 abr. 2019.

FORO DE SÃO PAULO. Declaraciones Finales de los Encuentros. Disponível em: http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/. Acesso em: 11/06/2018.

FORO DE SÃO PAULO. Partidos. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/partidos/>. Acesso em: 11/06/2018.

FORO DE SÃO PAULO. Declaração de São Paulo. São Paulo, p. 1 – 4, 1990. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/wp-content/uploads/2014/07/01-Declara~A~T1~textsection~A~T1~textsterlingo-de-S~A~T1~textsterlingo-Paulo-1990.pdf>. Acesso em: 31/05/2018.

FRIEDRICH, T. S.; GUIMARÃES, G. A. Ensaio de integração: Brasil e Argentina no século XX, pontos de aproximação e de afastamento até a formação do Mercosul. **Estudos Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 115 – 140, jan./jun. 2015.

FUCCILLE, A. et al. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 92, p. 43 – 72, out./dez. 2017.

FUSER, I. O mito da “generosidade” no contencioso Brasil-Bolívia do gás natural. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, p. 231 – 254, 2014.

GARCIA, E. V. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GARCIA, M. A. Nuevos gobiernos en América del Sur: Del destino a la construcción de un futuro. **Nueva Sociedad**, n. 217, p. 118 – 126, 2008.

GARCIA, M. A. **A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. 176 p.

GONÇALVES, W. da S.; MIYAMOTO, S. Os militares na Política Externa Brasileira (1964-1984). **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 212 – 246, 1993.

GOVERNO DO BRASIL. **Direitos Humanos e América do Sul serão centro da política externa do governo Dilma**. 2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/04/direitos-humanos-e-america-do-sul-serao-centro-da-politica-externa-do-governo-dilma>. Acesso em: 25 de fev. 2019.

GRANATO, L. **A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)**. 2014. 227 p. Tese (Economia Política Internacional) — Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- GUIMARÃES, S. P. Discurso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião da Transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. In: IPRI (org.). **A política externa do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2003. p. 61 – 70.
- HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3 – 21, mar. 1990.
- HIRST, M. **O pragmatismo impossível**: A política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, p. 22 – 41, dez. 2010.
- HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1, n. 38, p. 5 – 23, 1995.
- INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Sobre o ISM**. [2013–2018]. Disponível em: <http://www.ismercosul.org/institucional/?lang=pt-br>. Acesso em: 20 de fev. de 2019.
- JAEGER, B. C. **A política externa do governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2015)**: O fim do paradigma logístico? 2016. 66 p. Dissertação (Estudos Estratégicos Internacionais) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- JAKOBSEN, K. A. **Análise de Política Externa Brasileira**: continuidade, mudanças e rupturas no governo Lula. 2016. 212 p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) — Universidade de São Paulo.
- KALIL, M. **Continuidade por Inércia: uma análise empírica das relações internacionais do Brasil entre 2010 e 2014**. 2014. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=14008>. Acesso em: 02 de abr. de 2019.
- LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LEITE, P. S. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos da política externa**: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- LIMA, M. R. S. de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 167 – 201, 2013.
- LOPES, D. B. Titubeios e tergiversações: Epitáfio para a era Patriota. **Insight Inteligência**, Insight, São Paulo, n. 62, p. 72 – 81, jul./set. 2013.
- MACHADO, A. A. da S. O caso Odebrecht e o dilema da liderança Regional Brasileira. **Meridiano 47**, Brasília, v. 9, n. 100, p. 32 – 36, nov. 2008.
- MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1 – 24, 2011.
- MALAMUD, A.; GARDINI, G. L. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, v. 47, n. 1, p. 116 – 133, mar. 2012.

- MALAMUD, A.; RODRIGUEZ, J. C. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2, p. 167 – 183, jul./dez. 2013.
- MALLMAN, M. I. Debates pertinentes: política e integração na América do Sul. In: MALLMAN, M. I. (ed.). **Debates pertinentes**: para entender a sociedade contemporânea. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. v. 1, cap. 5, p. 88 – 111.
- MATEO, L. R. Diplomacia de resultados: A política externa de Dilma Rousseff em 2011. In: CORONADO, J. A. P. (coord.). **Anuario de la integración latinoamericana y caribeña 2011**. Guadalajara: Ediciones de la Noche, 2014. p. 221 – 240.
- MELO, R. A. de. **O Foro de São Paulo**: uma experiência internacionalista de partidos de esquerda latino-americanos (1990-2015). 2016. 190 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina) — Universidade de São Paulo.
- MERCOSUL. CMC/DEC. Nº 45/04. **Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**, Belo Horizonte, p. 1 – 2, 2004.
- MESQUITA, L. R. O pensamento internacionalista do PSDB: da adoção neoliberal à crítica ao Lula. **Textos & Debates**, Boa Vista, n. 18, p. 39 – 56, 2010.
- MESQUITA, L. R. Partidarização da política externa brasileira: Uma proposta para a participação partidária na Política Externa. In: ABRI, 2011, São Paulo. **3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. São Paulo, 2011. p. 1 – 19.
- MESQUITA, L. R. Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em Política Externa. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, p. 149 – 162, 2012.
- MESQUITA, L. R. **Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira**: Institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula. 2013. 266 p. Dissertação (Ciência Política) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES. **Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003 – 2006)**. Brasília: FUNAG, 2007.
- MINISTÉRIO DAS RELACIONES EXTERIORES. **Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos**. [2017–2018]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/689-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- MIRANDA, S. P. de; RIBEIRO, C. A. L. A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas. In: **1º Seminário Internacional de Ciência Política: Estado e democracia em mudança no século xxi**. Porto Alegre: [s.n.], 2015. p. 1 – 17.
- MORAES, C. H. S. **A América do Sul na agenda brasileira: um comparativo das políticas externas dos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2015. 137 p. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) — Unipampa.
- MUÑOZ, L. da R. A Política Externa de Rio Branco. **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 2, n. 2, p. 1 – 23, 2009.

NUNES, T. E. **Política externa brasileira para a América Central e o Caribe (1995-2010):** A ampliação das esferas de poder de uma potência emergente. 2012. 182 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Pedaladas no Itamaraty. **O Estado de São Paulo**, 18 jul. 2015. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,pedaladas-no-itamaraty,1727561>. Acesso em: 02 mai. 2019.

OLIVEIRA, A. J. de; ONUKI, J. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, p. 144 – 185, 2010.

OLIVEIRA, G. Z. de; SILVEIRA, I. L. da. De Lula a Dilma: Mudança ou continuidades na política externa brasileira para a América do Sul? **Revista de Estudos Internacionais**, v. 6, n. 2, p. 134 – 159, 2015.

OLIVEIRA NETO, J. B. de. **A política externa brasileira de Lula (2007-2010) e de Dilma (2011-2014):**. 2016. 26 p. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília.

PADRÓS, E. S. Operação 30 horas: O Uruguai e as fronteiras ideológicas da ditadura brasileira. In: UNIVERSIDAD DE TUCUMÁN, 2007, San Miguel de Tucumán. **XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia**. San Miguel de Tucumán, 2007. p. 1 – 18.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **As bases do plano de ação de governo**. 1989. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbs/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-asbasesdopag.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

PATRIOTA, A. “**Continuar não é repetir**”: (Entrevista Veja). Abril, 09 jan. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/163-discursos-artigos-e-entrevistas/8094-continuar-nao-e-repetir-veja-09-01-2011>. Acesso em: 3 abr. 2019.

PATRIOTA, A. A busca de espaços de crescente autonomia - Discurso proferido por ocasião da sessão solene de abertura do Ano do Centenário de Morte do Barão do Rio Branco. In: PATRIOTA, A. (org.). **Política Externa Brasileira: Discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)**. Brasília: FUNAG, 10 fev. 2012. p. 69 – 73.

PATRIOTA, A. **Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião das comemorações do Dia do Diplomata**. 20 abr. 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4589:discurso-proferido-pelo-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-por-ocasio-das-comemoracoes-do-diadiplomata-20-de-abril-de-2011&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR. Acesso em: 3 abr. 2019.

PATRIOTA, A. **Brasil negocia ação diplomática junto à Síria:** (Entrevista do Ministro Antonio Patriota ao jornal O Estado de S. Paulo, 17/7/2011). 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-entrevistas/4599-brasil-negocia-acao-diplomatica-junto-a-siria-o-estado-de-s-paulo-17-7-2011>. Acesso em: 3 abr. 2019.

PATRIOTA, A. MERCOSUL: um autêntico projeto de desenvolvimento. In: PATRIOTA, A. (org.). **Política Externa Brasileira: Discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 219 – 234.

PATRIOTA, A. de A. **Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília: [s.n.], 02 jan. 2011.

PATRIOTA, A. de A. Agricultura familiar: elemento central de um modelo de desenvolvimento sustentável Texto base para intervenção na 18ª Reunião Especializada da Agricultura Familiar do MERCOSUL. Caxias do Sul, 14 de novembro de 2012. In: PATRIOTA, A. de A. (org.). **Política Externa Brasileira**: Discursos, artigos e entrevistas. Brasília: Funag, 2013a. p. 207 – 217.

PATRIOTA, A. de A. Dinamismo econômico e efervescência política e democrática: Discurso proferido por ocasião da abertura do seminário “A América do Sul e a integração regional”. In: PATRIOTA, A. de A. (org.). **Política Externa Brasileira**: Discursos, artigos e entrevistas. Brasília: Funag, 2013b. p. 185 – 197.

PATRIOTA, A. de A. MERCOSUL: um autêntico projeto de desenvolvimento Texto base para intervenção na XIV Cúpula Social do MERCOSUL. Brasília, 4 de dezembro de 2012. In: PATRIOTA, A. de A. (org.). **Política Externa Brasileira**: Discursos, artigos e entrevistas. Brasília: Funag, 2013c. p. 219 – 224.

PATRIOTA, A. de A. O caminho da plena inclusão: Discurso proferido por ocasião da reunião ordinária do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) - Assunção, 17 de março de 2012. In: PATRIOTA, A. de A. (org.). **Política Externa Brasileira**: Discursos, artigos e entrevistas. Brasília: Funag, 2013d. p. 199 – 205.

PATRIOTA, A. de A. Uma âncora regional e outra, global: Entrevista ao jornal projeto Sabatina da Folha. In: PATRIOTA, A. de A. (org.). **Política Externa Brasileira**: Discursos artigos. Brasília: Funag, 2013e.

PAULA, O. F. de. A política externa brasileira e as relações com o Paraguai: a revisão do Tratado de Itaipu. **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 17, p. 117 – 132, 2013.

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. do. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. **Perspectivas**, São Paulo, v. 50, p. 13 – 45, jul./dez. 2017.

PEREIRA, P. C.; LIMA, M. ‘Doi-Codi é tão distante da Embaixada brasileira como o céu é do inferno’, diz Dilma. **O Globo**, Brasília, 27 ago. 2003. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/doi-codi-tao-distante-da-embaixada-brasileira-como-ceu-do-inferno-diz-dilma-9716358>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PERSSON, L. F. **As relações internacionais Brasil-Paraguai**: o contencioso de Itapu e os discursos do governo Lula da Silva. 2011. 164 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4691>. Acesso em: 22/11/2018.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305 – 335, jul./dez. 2000.

POMAR, V. **Notas sobre a política internacional do PT**. Brasília: Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores, 2012. 287 p.

POMAR, V. **A estrela na janela**: Ensaios sobre o PT e a situação internacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

PT. **Teses para a atuação do PT**. São Paulo: [s.n.], 1984. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/06-tesesparaaatuacaodopt.pdf>. Acesso em: 13/06/2018.

RECKZIEGEL, A. L. S. A disputa pela hegemonia no Cone Sul: uma retrospectiva histórica. **Revista del CESLA**, n. 8, p. 93 – 100, 2006.

REGALADO, R. **Encuentros y Desencuentros de la izquierda latinoamericana**: Una mirada desde el Foro de São Paulo. Querétaro: Ocean Sur, 2008. 301 p.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. **Novos Estudos**, n. 87, p. 35 – 58, jul. 2010.

RINALDI, A. L. **A política externa do governo Lula**: identificações e orientações. 2015. 161 p. Dissertação (Ciência Política) — Unicamp.

ROCHA, J. Lugo quer revisar o Tratado de Itaipu e cobrar mais do Brasil. **Valor Econômico**, Especial, p. A12 –, dez. 2006. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/479163/complemento_1.htm?sequence=2. Acesso em: 22/11/2018.

RODRIGUES, E. Brasil faz obras nos vizinhos temendo China. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de setembro de 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2709200910.htm>. Acesso em: 11 de fev. 2019.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião de formatura da Turma 2009-2011 do Instituto Rio Branco**. Brasília: [s.n.], 20 abr. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/4666-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-2009-2011-do-instituto-rio-branco>. Acesso em: 7 abr. 2019.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional**. 2011a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional>. Acesso em: 3 abr. 2019.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA**. 2011b. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/09/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 03 abr. 2019.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião de reunião extraordinária da Unasul – Lima, Peru, 29 de julho de 2011**. 2011c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/4657-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-reuniao-extraordinaria-da-unasul-lima-peru-29-07-2011>. Acesso em: 25 mar. 2019.

- ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional – Congresso Nacional, 1º de janeiro de 2015**. 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/6367-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional-congresso-nacional-1-de-janeiro-de-2014>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- RUIVO, M. M.; ALMEIDA, G. S. de; TOLEDO, S. O Foro de São Paulo e a Política Externa do Partido dos Trabalhadores: convergências ou divergências nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. **Rebela**, v. 6, n. 2, p. 356 – 378, mai./ago. 2016.
- SACONI, R. Jânio em Cuba, visita e polêmica. **O Estado de São Paulo**, março 2010.
- SANTOS, L. C. V. G. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.
- SANTOS, M. A presença brasileira na América do Sul: Ações e instrumentos de política externa. **Análisis Político**, Bogotá, v. 26, n. 77, p. 195 – 210, jan./abr. 2013.
- SANTOS, P. V. F.; OLIVEIRA, A. C. G. de. Diplomacia Pública e Mídia – Um Panorama Comparativo dos Governos Lula (2003-2010) e o Governo Dilma (2011-2014) A Partir Da Análise De Conteúdo De Discursos Oficiais De Política Externa Brasileira. In: **Redefinindo A Diplomacia Num Mundo Em Transformação - 5º Encontro Nacional ABRI**. Belo Horizonte: [s.n.], 2015. p. 1 – 19.
- SARAIVA, M. G. Política externa, política interna e estratégia de desenvolvimento: o projeto de Brasil Potência Emergente (1974 a 1979). **Sociedade em Debate**, v. 4, n. 1, p. 19 – 38, 1998.
- SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25 – 35, dez. 2014.
- SARAIVA, M. G.; GOMES, Z. S. B. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, n. 50, p. 81 – 97, 2016.
- SARNEY, J. Pronunciamento do Presidente José Sarney, por ocasião de sua chegada ao Uruguai. In: SARNEY, J. (org.). **Palavras do Presidente José Sarney**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1985. v. 2.
- SILVA, A. de Mello e. Desenvolvimento e Multilateralismo: Um Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, p. 209 – 239, jul/dez 1992.
- SILVA, F. P. da. **Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011. 283 p.
- SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República durante Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/01-07-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-cupula-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados/@@download/file/01-07-2008-Discurso%20do%>

20Presidente%20da%20Republica-%20Luiz%20Inacio%20Lula%20da%20Silva-%20durante%20Reuniao%20de%20Cupula%20dos%20Chefes%20de%20Estado%20do%20Mercosul%20e%20Estados%20Associados.pdf. Acesso em: 21/12/2018.

SILVA, L. I. L. da. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional.** 01 jan. 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato>. Acesso em: 11 de fev. 2019.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República durante a cerimônia de abertura do Encontro Empresarial Brasil-Argentina.** 04 ago. 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/04-08-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-cerimonia-de-abertura-do-encontro-empresarial-brasil-argentina>. Acesso em: 20 dez. 2018.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).** 09 dez. 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/09-12-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-paises-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC).** 16 de dez. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/12253-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-abertura-da-cupula-da-america-latina-e-do-caribe-sobre-integracao-e-desenvolvimento-calc-costa-do-sauipe-16-de-dezembro-de-2008>. Acesso em: 20/01/2019.

SILVA, L. I. L. da. Discurso do Presidente eleito da República Federativa do Brasil no “National Press Club”, em Washington, D.C. In: IPRI (org.). **A política externa do Brasil.** Brasília: FUNAG, 2003. p. 7 – 24.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de almoço oferecido pela presidente da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner.** Buenos Aires: [s.n.], 22 de fev. 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/22-02-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-almoco-oferecido-pela-presidente-da-argentina-cristina-fernandez-de-kirchner/@@download/file/22-02-2008-Discurso%20do%20Presidente%20da%20Republica-%20Luiz%20Inacio%20Lula%20da%20Silva-%20por%20ocasio%20de%20almoco%20oferecido%20pela%20presidente%20da%20Argentina-%20Cristina%20Fernandez%20de%20Kirchner.pdf>. Acesso em: 21 de nov. de 2018.

- SILVA, L. I. L. da. **Carta ao Povo Brasileiro**. 22 jun. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 07 ago. 2018.
- SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República por ocasião da 37ª Cúpula do Mercosul**. 24 jul. 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/11034-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-37-cupula-do-mercosul-assuncao-24-de-julho-de-2009>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República por ocasião da reunião extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul)**. 28 ago. 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/10819-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-reuniao-extraordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul-bariloche-28-de-agosto-de-2009>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente Lula durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata**. 29 abr. 2008. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/copy_of_29-04-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-em-comemoracao-ao-dia-do-diplomata/view. Acesso em: 21 dez. 2018.
- SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul Americana de Nações (Casa)**. 30 set. 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/30-09-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-primeira-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa>. Acesso em: 17 mar. 2018.
- SINGER, A. V. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 276 p.
- SORIANO, J. P. Dilma y México: altibajos en una relación indispensable para América Latina. **Revista CIDOB**, v. 97-98, p. 135 – 149, abr. 2012.
- SOUZA, A. M. O expansionismo nos governos Lula e o BNDES. **Meridiano 47**, v. 11, n. 120, p. 47 – 53, jul./ago. 2010.
- SOUZA, F. F. de. Operação Condor: Terrorismo de Estado no Cone Sul das Américas. **Aedos**, v. 3, n. 8, p. 159 – 176, jan./jun. 2011.
- SOUZA, H. G. de. **Marginalizadas na Política Externa: A Subrepresentação Feminina no Itamaraty**. 2016. 91 p. Monografia (Relações Internacionais) — Universidade Federal Fluminense.

- SOUZA, H. G. de. Política externa brasileira para a América do Sul na Era Lula: discursos identitários e processo de integração. **RELACult**, Foz do Iguaçu, v. 3, n. 3, p. 1 – 18, set./dez. 2017.
- SPEKTOR, M. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 117 – 145, 2002.
- ULLRICH, D. R.; MARTINS, B. V.; CARRION, R. M. A Cooperação Sul-Sul como Estratégia de Política Externa Brasileira: análise dos governos Lula e Dilma. In: ANAIS, 2013, Rio de Janeiro. **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2013. p. 1 – 16.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, scielo, v. 29, p. 273 – 335, 12 2007. ISSN 1982-0240. Acesso em 08 Fev. 2015.
- VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P. A ALCA e a política externa brasileira. **Cadernos Cedec**, n. 74, p. 1 – 40, ago 2005.
- VILLELA, A. M. O Tratado da Bacia do Prata. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 21, n. 81, p. 147 – 176, jan/fev/mar 1984.
- WAISBERG, T.; RIBEIRO, M. M. A. A disputa comercial entre o Governo do Equador e a Odebrecht e a crise diplomática entre o Brasil e o Equador. **Meridiano 47**, Brasília, v. 9, n. 101, p. 37 – 38, dez. 2008.
- XAVIER, M. F. **A Coluna Prestes e a política externa brasileira na década de 1920 - as relações Brasil-Argentina**. 2011. 171 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília.