

Uma América Latina em transformação: incertezas e possibilidades

PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR

■ A América Latina está vivendo o fim do ciclo dos governos progressistas que caracterizaram a região durante década passada. As recentes transições governamentais ocorridas em países como Paraguai, Argentina, Peru e Brasil são forte indicativo de uma mudança de rumos na orientação política da região. Intimamente associado a esse fenômeno está o fim da fase áurea do boom das commodities, causando importantes perdas econômicas por toda a região, com alguns casos extremamente graves como a Venezuela.

De fato, a recessão econômica combinada com o avanço da inflação e do desemprego têm causado um reversão no marcante processo de queda nos indicadores de pobreza na região, registrando-se em vários países uma elevação nesses índices. As estratégias propostas na década passada para a construção de um espaço regional integrado e próspero já não se coadunam com a realidade vigente e com o perfil político dos novos governos. Cumpre, então, repensar a região e vislumbrar os caminhos e possibilidades que se abrem, sobretudo levando em consideração a posição brasileira e o papel que será dado aos exercícios de integração regional.

ANOS 1990: A ERA DO REGIONALISMO ABERTO

■ Desde o final do anos 1980, a América Latina contemplou estratégias variadas de desenvolvimento, governos que oscilaram de um lado a outro do espectro político e um mínimo de ordem e estabilidade institucional. Com efeito, a retomada das franquias democráticas por toda a região e o abandono do tradicional nacionalismo econômico que prevaleceu em décadas anteriores abriu espaço para a adoção de caminhos inovadores na região.

Durante os anos 1990, deu-se notável impulso à integração regional, sob os auspícios da ALADI e dentro da lógica do regionalismo aberto¹. A dinâmica integradora era vista como a melhor resposta aos desafios colocados pela acentuada globalização econômica. Em todo o mundo, exercícios de integração surgiam para fazer frente à permanente necessidade de ganhar competitividade na economia global e o cenário latino-americano não foi exceção. A criação do Mercosul e da Comunidade Andina (sucendo o velho Pacto Andino), a proposta da ALCSA e o lançamento da IIRSA evidenciam a intensidade do espírito integrador na região, embora em níveis e ambições variados.

Vale notar, outrossim, que o foco da integração regional pensada pelo Brasil foi ao longo da década deslocando-se da tradicional ideia de América Latina para o entorno regional mais imediato do país: a América do Sul. De fato, a partir do momento em que o México foi incorporado ao Nafta (1994), já não fazia mais muito sentido insistir na velha ideia cepalina da integração latino-americana. Restava ao Brasil concentrar-se em uma integração mais restrita geograficamente, mas nem por isso mais homogênea ou coesa. “Cuidado especial foi dedicado a evitar dar a impressão de que o país tentava criar uma frente unida em negociações com os Estados Unidos”. (LIMA e HIRST, 2009).

Em paralelo, substituía-se o tradicional nacional-desenvolvimentismo por uma orientação mais liberal, ou neoliberal, promovendo-se uma redução da participação do Estado na economia por meio de privatizações em diversos setores econômicos. A abertura às importações, embora parcial e setorizada, também foi um marca da região nos anos 1990, com destaque especial para os governos Fernando Collor de Mello no Brasil, Carlos Salinas de Gortari no México e Carlos Saúl Menem na Argentina. A necessidade de ganhar credibilidade internacional, atrair investidores e retomar o crescimento econômico levou diversos países da região a lançarem planos ambiciosos de estabilização macroeconômica e de combate à inflação. No Brasil, por exemplo, foi lançado o Plano Real em julho de 1994, durante o governo Itamar Franco.

A própria política externa dos países passou a refletir o novo momento, percebendo-se ajustes voltados para a busca de maior espaço e presença nos foros internacionais. A Argentina de Carlos Menem orientou-se pela lógica da “aquies-

1 (...) 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 (CEPAL, 1994)

cência pragmática”, buscando forte convergência com os Estados Unidos em temas diversos da agenda regional e internacional. O Brasil, por sua vez, dentro daquilo que foi caracterizado por Gelson Fonseca Jr (1998) como “a autonomia pela participação”, buscou ampliar sua projeção sobre a agenda internacional, sobretudo a partir da renovação das credenciais do país, assumindo postura mais cooperativa em temas sensíveis como direitos humanos, meio ambiente e não-proliferação de armas nucleares. A busca pela credibilidade constituía a essência da estratégia brasileira e levou o país a privilegiar o diálogo não só com os regimes internacionais, mas também com parceiros tradicionais como Argentina, Estados Unidos e os países europeus. Segundo essa percepção, a maior autonomia do país derivaria “da capacidade de cooperar na criação de regras e instituições” (SOUZA, 2002, p.22).

A realidade latino-americana viu-se, contudo, diretamente afetada pelas crises sistêmicas que marcaram a segunda metade da década de 1990. De fato, México (1994/95), Brasil (1999) e Argentina (2001) sofreram crises com graus variados de alcance, mas com graves consequências para a credibilidade do “Consenso de Washington”. A crítica à “globalização assimétrica” por parte do governo Fernando Henrique Cardoso já indicava a perspectiva de revisão das estratégias de inserção internacional adotadas até então.

A ERA DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS, O AVANÇO DA CHINA E A REAPROXIMAÇÃO CUBA-EUA

■ Na esteira desse contexto marcado por baixos índices de crescimento econômico e avanço do descontentamento social, a América Latina testemunhará o fenômeno da ascensão de diversos governos progressistas, comprometidos com a adoção de políticas redistributivas e inclusivas, mas sem abrir mão da estabilidade macroeconômica. As políticas de transferência de renda possibilitaram um maior acesso ao consumo de bens e serviços, com reflexos positivos para o mercado interno, bem como implicaram na promoção ampliada de diversos direitos essenciais, até então negados a parcelas significativas da população. Em toda a região houve durante a década passada queda expressiva nos indicadores de pobreza, situação que, contudo, começou a se reverter nos últimos anos.

Vale ressaltar que a agenda (neo)desenvolvimentista dos anos 2000 adotada por boa parte dos governos latino-americanos diferia largamente da tradicional perspectiva cepalino-estruturalista. De fato, não obstante a importância da intervenção estatal, havia claramente a preocupação com a manutenção de uma esta-

bilidade monetária (BOSCHI E GAITÁN, 2007). No caso brasileiro, o governo Lula da Silva soube combinar a sua indiscutível heterodoxia política com uma ortodoxia macroeconômica herdada do governo anterior (LIMA, 2005).

Sob os pretextos de que o rompimento drástico com as políticas em vigor no país não seria possível dentro do cenário de vulnerabilidade da economia brasileira e de que era necessário manter acordos políticos dentro do país em favor da governabilidade e de um maior espaço de manobra política, Lula manteve o tripé econômico em vigor desde 1999 (NOVELLI, 2010). Nos dois primeiros anos de governo (2003-2004), frente à chamada crise de credibilidade, o governo lançou mão de políticas monetária e fiscal altamente restritivas para alcançar metas de estabilização, combinando câmbio flutuante com livre comércio de capitais, austeros regimes de metas de inflação e de políticas fiscais, e aumento da taxa básica de juros (Selic) de 25% para 26,5% em três meses (DINIZ, 2005, p. 32).

Na política externa, o Brasil combinou o objetivo da inserção internacional autônoma com a adoção de uma “política desenvolvimentista ativa”, enfatizando-se a colaboração com países com interesses similares. Sem abandonar os parceiros tradicionais, o país focou na diversificação de parcerias e na articulação de coalizões com atores representativos do sul-global, orientando-se por um revisionismo soft da ordem internacional.

O espaço regional ganhará uma nova dimensão para o país, adotando-se uma postura mais solidária em face da Argentina de Nestor Kirchner, buscando-se a consolidação de uma liderança benigna na região e adotando-se uma visão mais ampla e complexa acerca do projeto integrador, para além da lógica econômica e comercial. De fato, ao assumirem seus governos em 2003, Lula e Kirchner objetivaram afinar seus discursos e resolver algumas diferenças. Depois de anos de contenciosos comerciais e profunda crise no Mercosul, ambos os presidentes assinaram documentos como o Consenso de Buenos Aires² (2003) e a Ata de Copacabana (2004), que atestavam a adoção de estratégia comum na busca por uma ordem internacional mais justa e menos assimétrica, bem como na construção de um espaço sul-americano integrado e solidário, comprometido com a promoção do desenvolvimento integral dos povos da região.

Vale reconhecer nesse contexto a consolidação de um novo modelo de integração regional, conhecido como *regionalismo pós-liberal*. Esse modelo defende que o regionalismo e a integração regional se definem como uma estratégia de

2 Nome dado em claro contraponto ao Consenso de Washington, proposto pelo economista John Williamson e que prevaleceu como base para as estratégias econômicas neoliberais adotadas na América Latina nos anos 1990.

apoio ao ideal nacionalista do Estado como incentivador do desenvolvimento. Mesmo tendo que lidar com situações nas quais a defesa da soberania do Estado-nação se impõe como obstáculo a uma integração eficaz, os países da América do Sul veem no projeto uma alternativa à necessidade cada vez maior de autonomia no plano internacional. (SANAHUJA, 2012).

Para a diplomacia brasileira, a ideia da liderança regional passou a ser vista como parte de um projeto mais amplo de projeção global. Tendo já tradição na mediação de tensões sub-regionais e na defesa da estabilidade em países vizinhos³, o Brasil buscou afiançar-se no papel de síndico do espaço sul-americano. Respeitando os limites da não-ingerência em assuntos domésticos, o país soube atuar como força estabilizadora em diversas situações como quando da criação do Grupo de Amigos da Venezuela em 2003 ou na defesa da unidade territorial da Bolívia diante das pressões dos cruceños em 2008. Foi também marcante o estímulo à gestão multilateral de crises, como quando do acionamento da UNASUL para lidar com o motim policial contra o governo Rafael Correa no Equador em 2010 ou com rompimento de relações entre Venezuela e Colômbia no mesmo ano.

O projeto sul-americano do governo Lula passava, aliás, pela criação de mecanismos sub-regionais de concertação política como a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) em 2004 e a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) em 2008. Essas instituições serviriam ao propósito de criar uma legitimidade multilateral em torno da liderança brasileira na região, congregando os distintos países na busca por uma coordenação ampliada no tratamento de temas de interesse compartilhado na região. Seria uma forma de minimizar os temores sobre qualquer pretensão hegemônica do Brasil na região, incluindo-se a todos em uma gestão comum e representativa dos desafios sul-americanos. O discurso de posse de Lula já refletia esta posição: “Apoiaremos os arranjos institucionais necessários para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul”

“Um regionalismo de base, coeso e fortemente institucionalizado parece ser patamar bem mais seguro para protagonismos individuais (de países) e coletivos (da região) nos foros internacionais pertinentes e, mais ainda, nos entendimentos intercontinentais, em especial com a China, Índia e Rússia, em suas respectivas vocações multipolares” (GUIMARÃES, 2008, p. 245-46).

3 Foi marcante no governo FHC a atuação brasileira em defesa da democracia no Paraguai em 1996, diante da tentativa de golpe contra o presidente Juan Carlos Wasmosy, a mediação na guerra entre Peru e Equador em 1998 e a pronta condenação do golpe contra o presidente Chávez na Venezuela em 2002.

Segundo Miriam Saraiva (2013, p. 74), “a construção da liderança apoiou se também na cooperação técnica e em investimentos, articulados com a projeção de empresas brasileiras na região (identificados como instrumento de política externa)”. Foi muito marcante nesse período a presença de empreiteiras brasileiras na região, atuando em projetos de infraestrutura que contaram com o financiamento do BNDES, inclusive no seio da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana).

Curiosamente, em paralelo ao avanço das empresas brasileiras na região, emergiam sentimentos de resistência e crítica por parte de países vizinhos, que enxergavam no Brasil atitudes próprias de potências imperialistas. Os ressentimentos com o Brasil acabaram culminando em momentos de tensão na vizinhança, como quando da crise com o Equador no caso da hidrelétrica de San Francisco construída pela Odebrecht. Acusando a empreiteira brasileira de ter levado a cabo uma obra com defeitos estruturais, o mandatário equatoriano chegou a ameaçar com o não-pagamento do empréstimo feito junto ao BNDES para o financiamento da hidrelétrica, causando um grande constrangimento diplomático que resultou na decisão do governo Lula de chamar o seu embaixador em Quito. Nas palavras de Malamud (2011, p. 19), “its regional strategies look to some neighbors like hegemonic incursions rather than enlightened leadership based on the pursuit of shared interests”.

Apesar dos esforços, o Brasil nunca foi verdadeiramente reconhecido como líder da sub-região, tendo sido desafiado e questionado em distintas matérias, inclusive em alguns pleitos de peso na cena internacional, como na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança na ONU, quando sofreu oposição explícita de Argentina e Colômbia. Foram marcantes também os desencontros com a Bolívia durante a nacionalização da exploração de gás no país em 2006 e com Paraguai de Fernando Lugo na questão relativa ao Tratado de Itaipu. Nesses casos, não obstante pressões domésticas que exigiam uma resposta à altura do Brasil diante da provocação de vizinhos insolentes e irresponsáveis, o país optou pelo diálogo e pelo entendimento, evitando assumir posições de força que pudessem alimentar as sempre latentes imagens de um Brasil imperialista na região. O que alguns interpretaram como um demonstração de fraqueza, na verdade, coadunava-se com a estratégia de assumir um papel de *paymaster* na América do Sul, arcando com os custos de liderança na promoção do desenvolvimento e da integração sub-regionais.

Situação semelhante pode ser verificada na postura brasileira em face do Mercosul. De fato, o país liderou iniciativas importantes voltadas para o refor-

ço normativo e institucional do bloco, como na criação do Parlasul em 2006 e na aprovação do código aduaneiro em 2010, além de ter contribuído para o combate às assimetrias econômicas com o lançamento do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutura do Mercosul), que prioriza projetos de infraestrutura e coesão social no Paraguai e no Uruguai. Em paralelo, houve apoio ao fortalecimento da dimensão social do Mercosul, largamente compatível com a orientação de governos progressistas comprometidos com o lançamento de iniciativas e políticas públicas voltadas para a inclusão social e o combate à pobreza na região.

Nesse contexto sul-americano, cumpre observar que a Venezuela de Chávez protagonizou algumas disputas com o Brasil, indicativas de um projeto próprio de liderança para a região. Com efeito, gozando de grande carisma diante dos vizinhos e assentado numa política de generosa solidariedade regional financiada com os recursos do petróleo, Chávez rivalizou com Lula em algumas questões sensíveis para a região, como nas duras críticas feitas ao etanol brasileiro durante a I Cúpula Energética Sul-americana em Isla Margarita em 2007. Receosa de uma possível ameaça ao petróleo, a Venezuela alertou para os riscos à segurança alimentar dos povos, tendo em vista o possível deslocamento de cultivos tradicionais para o plantio de cana de açúcar. Em sentido contrário, Lula dedicou sua presença na cúpula para frear iniciativas venezuelanas, dentre as quais a OPPEGASUL (uma espécie de OPEP do gás natural), que obteve como resposta do presidente brasileiro que “isso significaria cartelizar os produtores de gás natural”, e que os esforços para integração devem superar as tentativas de dividir produtores e consumidores (MALAMAUD, A., 2007).

Chávez has courted and “bought” the loyalty of countries purportedly in the Brazilian sphere of influence, such as Bolivia and Ecuador, and he even tried his luck with Paraguay. Venezuela’s capacity to win some regional support with a stance that diverges from Brazil’s has challenged Brazilian leadership. In the long run, an oil-based foreign policy is limited by the vagaries of international prices; but in the short term, Brazil’s ability to control its neighbors has been seriously impaired. (MALAMUD, C., 2011, p. 12)

A política externa executada por Chávez pode ser associada à ideia de um *revisonismo periférico*⁴ (GUIMARÃES, 2008), comprometido com o combate

4 Constituiria, segundo Cesar Guimarães (2008), estratégia simétrica e inversa à lógica do realismo periférico (ESCUDE, 1992) e da aquiescência pragmática adotados pela Argentina de Menem nos anos 1990.

ativo de uma unipolaridade insustentável e calcado na busca por uma unidade sul-americana⁵, combinada com alianças externas compatíveis. A essência da estratégia chavista apontaria para uma *confrontação antagônica* (JAGUARIBE apud GUIMARÃES, 2008) com os Estados Unidos e a tentativa de inserção e formação de um polo de poder alternativo. Na prática, contudo, a atuação do espaço regional sul-americano refletiu mais uma *confrontação autônoma* (JAGUARIBE apud GUIMARÃES, 2008), estratégia bem menos ruidosa para a consecução de uma multipolaridade atenta às expectativas e necessidades da região. Em outras palavras, prevaleceu a noção de um regionalismo autônomo, mais próximo dos anseios de governos progressistas mais moderados e compatível com a perspectiva já comentada do regionalismo pós-liberal.

Cumprir notar que apesar de não ter alcançado o objetivo da liderança regional assentada no consentimento de seus vizinhos, o Brasil acabou sendo reconhecido internacionalmente como um potência emergente, passando a ocupar posições de destaque em distintos temas da agenda internacional. De certa forma, essa paradoxal situação explica-se pela capacidade de ganhar presença e visibilidade em face de potências estabelecidas, mas não conseguir superar clivagens e divergências sub-regionais. A partir do segundo governo Lula da Silva, percebeu-se, então, um Brasil mais afeito e interessado em afirmar a sua vocação de potência emergente, privilegiando foros como o G20 F e atuando em coalizões de grande impacto como o BRIC, e menos comprometido com o aprofundamento de uma estratégia para a sua própria região. Essa prevalência da dimensão global sobre a dimensão regional conduziu não propriamente ao abandono das iniciativas voltadas para a América do Sul, mas ao seu redimensionamento, assumindo-se uma orientação mais defensiva e menos ofensiva, buscando-se basicamente assegurar a estabilidade sub-regional de modo a impedir que crises sul-americanas acabassem por afetar a própria imagem internacional do país. (MALAMUD, C., 2011)

Durante o governo Dilma Rousseff, não obstante a manutenção das mesmas diretrizes e bases conceituais do governo anterior, percebeu-se um severo encolhimento nas ambições da política externa brasileira. A ideia de declínio (CERVO e LESSA, 2014) refletiu-se numa diminuição da presença internacional do Brasil e sobretudo na menor disposição do país em assumir responsabilidades. A agência e assertividade demonstradas no governo Lula da Silva transformaram-se numa acomodação quase inercial. Para além do simples desinteresse da presidente com

5 Ideia que se contrapõe à velha noção de unidade hemisférica, refletindo uma dicotomia entre sul-americanistas e hemisferistas, ou entre autonomia e heteronomia.

os temas de política externa, é importante reconhecer a deterioração da situação econômica do país, resultando numa grave crise política que culminaria no impeachment, e, até mesmo, a mudança progressiva na realidade da política internacional, sobretudo a partir do final do primeiro mandato, com a paulatina recuperação das potências tradicionais e a redução do espaço de ação dos países do sul global.

No tocante à América do Sul, o governo Dilma preservou as iniciativas institucionais e integradores pre-existentes, mantendo a retórica de espaço prioritário para a política externa do país. Na prática, contudo, contabilizaram-se diversos desafios para os interesses brasileiros na região, como a grave crise diplomática com a Bolívia concernente à fuga do senador boliviano Roger Pinto da embaixada brasileira em La Paz⁶, o enfraquecimento da dimensão comercial do Mercosul com a queda acentuada nos fluxos intrablocos nos últimos anos e a dificuldade em manter o mesmo fôlego de financiamentos do BNDES para a região, especialmente diante do agravamento da crise fiscal e do avanço dos processos judiciais contra dirigentes das empreiteiras brasileiras por corrupção.

A criação da Aliança do Pacífico em 2012 suscitou debate sobre a pertinência das estratégias brasileiras na região. Englobando economias de recorte mais liberal e com amplo potencial para avançar em acordos de livre comércio dentro e fora da América Latina, o novo agrupamento passou a ser visto por alguns críticos do governo Dilma como um modelo concorrente do Mercosul e mais adequado à nova realidade do comércio mundial. A maior flexibilidade da Aliança seria notável vantagem diante de uma união aduaneira obrigada a negociar sempre em bloco.

Outro fenômeno de grande relevância que acabou por interferir na presença brasileira no âmbito latino-americano foi o extraordinário avanço chinês na região. De fato, na última década, a China ampliou progressivamente o fluxo de comércio com os países latino-americanos, passando em pouco tempo a figurar como o maior ou segundo maior parceiro de boa parte deles. Com isso, o gigante asiático passou a concorrer mais diretamente com mercadorias brasileiras nos mercados regionais, causando deslocamentos e perdas importantes. É emblemático perceber que a China já se afirmou como segundo maior market-share da ALADI, colocando-se à frente do Brasil a despeito de todas as vantagens dadas aos produtos brasileiros no âmbito da Associação.

O aumento extraordinário das exportações dos países latino-americanos para a China, sobretudo no contexto do boom das commodities, também teve efei-

6 O Encarregado de Negócios da embaixada Eduardo Saboia transportou o senador em carro oficial até a fronteira com o Brasil, contrariando as orientações do Itamaraty e da presidência da república.

tos sobre os projetos integradores em curso na região. Se, originalmente, havia a expectativa de aumentar a competitividade das economias dos países membros, tornando-as complementares e incentivando o comércio intra-regional, a partir do final da década passada, com o aumento da presença chinesa na pauta exportadora da região, o foco dos projetos sul-americanos passou a ser a construção de infraestrutura física para ampliar a capacidade de exportação dos países membros para a Ásia. A dependência comercial de países da região em relação à China foi sendo construída com rapidez e em termos bilaterais, sem uma resposta coletiva articulada e reforçando-se a especialização regressiva e o aumento da concorrência entre as economias.

A ativa presença da China na região também pode ser medida pelo avanço dos financiamentos de bancos chineses a distintos países latino-americanos, bem como pela consolidação de parcerias em diversas áreas como educação e ciência e tecnologia. A inauguração do Fórum CELAC⁷-China em janeiro de 2015 constitui evidência do empenho do gigante asiático em consolidar uma atuação protagônica em um espaço regional tradicionalmente voltado para os Estados Unidos ou as potências europeias. Em 2012, a revista Exame já noticiava que o volume de empréstimos dados pela China para a região ultrapassava o montante de BID, BIRD e Eximbank (EUA) somados⁸. No Brasil, os investimentos chineses tem sido crescentes nos últimos anos, com destaque especial para áreas como infraestrutura, agricultura e mineração. Em setembro de 2016, em sua primeira viagem oficial como presidente ao exterior, Michel Temer negociou na China diversos acordos para investimentos chineses no país, com destaque especial para o projeto de implantação de siderúrgica de três bilhões de dólares no Maranhão⁹.

Outro fator que influencia na dinâmica do espaço latino-americano diz respeito ao restabelecimento das relações entre Estados Unidos e Cuba no final de 2014. Naquele momento, iniciava-se o desmonte de um dos últimos resquícios da Guerra Fria e abria-se caminho para a plena normalização do diálogo entre os dois antigos inimigos, com efeitos importantes sobre toda a região. De fato, percebe-se desde logo uma melhora no próprio relacionamento entre

7 Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos, lançada em 12/2011 por ocasião da III Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC) realizada em Caracas.

8 Matéria na Revista Exame de 12/02/2012. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/china-empresta-mais-dinheiro-a-america-latina-que-bird-bid-e-eua-2>> Acesso em 14 de setembro de 2016.

9 Matéria no Estado de São Paulo de 02/09/2016. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-viagem-a-china-temer-preve-assinar-acordos-de-10-bi-em-investimentos,10000073590>> Acesso em 14 de setembro de 2016.

Estados Unidos e América Latina, verificado já na Cúpula das Américas de 2015 no Panamá. A exclusão de Cuba das reuniões anteriores e a manutenção de um conjunto amplo de medidas voltadas para o isolamento do país caribenho sempre foram alvo de críticas pelo conjunto dos países da região. Vale notar, por exemplo, que desde o governo Sarney, com o restabelecimento das relações Brasil-Cuba em 1986, a diplomacia brasileira defende a reinserção da ilha caribenha no sistema inter-americano.

Enquanto apoia de forma entusiasmada a progressiva normalização das relações entre Estados Unidos e Cuba, interpretada como a superação do último foco de tensão da época da bipolaridade, o Brasil vem incentivando o aumento do comércio com a ilha caribenha, bem como uma maior presença de investimentos brasileiros no país.

Um dos movimentos mais marcantes foi o financiamento brasileiro para a reforma do Porto de Mariel, reinaugurado em 2014. Não obstante a polêmica envolvendo o financiamento do BNDES no projeto, com um crédito da ordem 682 milhões de dólares, são indiscutíveis os ganhos do Brasil na empreitada, não só econômicos, mas também estratégicos.

De fato, estima-se que cerca de 800 milhões de dólares investidos na obra foram gastos no Brasil, na compra de bens e serviços comprovadamente brasileiros, tendo sido gerados mais de 100.000 empregos diretos e indiretos. Além disso, o moderno porto cubano está à altura dos melhores portos caribenhos, como os de Kingston na Jamaica e Freeport nas Bahamas, mas com o grande diferencial de se situar a cerca de 150 quilômetros do principal mercado mundial, vantagem sensível para qualquer empresa brasileira com negócios na ilha, especialmente diante da perspectiva de flexibilização do embargo. (VELASCO JÚNIOR, 2016).

Assim, considerando as promissoras possibilidades de revogação do embargo, os efeitos progressivos da modernização do Porto de Mariel e os incentivos dados pelo governo cubano ao capital estrangeiro, pode-se contemplar esse mercado de 11 milhões de pessoas como um novo pólo de atração para empresas capazes de identificar oportunidades em meio a uma era de mudanças e desafios no entorno regional caribenho e latino-americano.

É possível reconhecer, contudo, que além de um elemento estabilizador para a região e da criação de novas oportunidades, a reaproximação promovida pelo governo Barack Obama pode colocar em risco o projeto de construção de uma identidade latino-americana, comumente associado à noção de alteridade na disputa histórica com os Estados Unidos em torno da situação cubana. Iniciativas como a CELAC tinham nas críticas contra o embargo norte-americano a Cuba e

o isolamento imposto sobre a ilha pela Casa Branca elemento de união e identidade entre os distintos Estados.

UMA NOVA ESTRATÉGIA DO BRASIL PARA A REGIÃO?

■ O rearranjo de forças políticas na América do Sul, com uma indiscutível guinada à direita e o abandono da orientação (neo)desenvolvimentista que prevaleceu por mais de uma década, tem potencial para afetar os principais exercícios de integração sub-regional. O Mercosul, por exemplo, viu-se dividido em meados de 2016 na questão relativa à passagem da presidência pro-tempore para a Venezuela: opondo o Uruguai do presidente progressista Tabaré Vázquez aos governos de Brasil, Argentina e Paraguai, identificados com um regionalismo mais liberal e menos tolerantes aos atrasos venezuelanos no cumprimento das obrigações assumidas no Protocolo de Adesão em 2006. A UNASUL e a CELAC, idealizadas no contexto dos governos progressistas e fundamentalmente pensadas como mecanismos para promover a concertação política na região, tendem a ocupar espaço menos relevante nas agendas regionais dos novos governos, pouco afeitos à perspectiva de uma integração multidimensional e mais propensos a priorizar o livre-comércio como o foco das relações entre vizinhos.

A orientação do novo governo brasileiro aponta, efetivamente, para um revisão das estratégias até então adotadas na região. Há tendência de adensamento das relações com os países da Aliança do Pacífico, expressamente citada na apresentação das novas diretrizes da política externa brasileira pelo chanceler José Serra. Em paralelo, o ministro fez um chamamento para o fortalecimento do Mercosul, “antes de mais nada, quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros”. As palavras do ministro não deixam dúvidas quanto às expectativas de priorização da dimensão comercial do bloco, em moldes semelhantes aos promovidos à época do regionalismo aberto dos anos 1990. Para muitos analistas, o avanço da dimensão social da integração na década passada representou um verdadeiro desvio de finalidade do projeto integrador. Nesse sentido posicionou-se o embaixador Rubens Barbosa em entrevista à revista *Istoé* publicada em 01/09/2016: “desde 2003, os governos do Brasil, da Venezuela e da Argentina procuraram dar ênfase maior ao Mercosul social e político, deixando de lado as negociações comerciais. O resultado foi a total paralisia do bloco”¹⁰

10 Entrevista na *Istoé*, de 01 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://istoe.com.br/a-diplomacia-brasileira-voltara-defender-os-interesses-nacionais/#.V8zUIVGaTRw.facebook>> Acesso em 04/09/2016.

Para além dos exercícios de integração regional, também percebem-se mudanças no padrão de relacionamento do Brasil com alguns vizinhos, sobretudo os países ditos bolivarianos. De fato, foram emitidas notas muito duras contra as críticas desses atores ao processo de impeachment conduzido no país, afirmando-se que “se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil”. Contra as declarações do Secretário-geral da UNASUL Ernesto Samper, que chegou a cogitar a possibilidade de acionamento da cláusula democrática contra o Brasil na esteira do afastamento da presidente Dilma Rousseff, o Itamaraty afirmou que “tais juízos e interpretações do Secretário-Geral são incompatíveis com as funções que exerce e com o mandato que recebeu”¹¹. Na visão de Matias Spektor, “Serra está usando chumbo grosso porque quer marcar posição de força no novo governo e, para isso, precisa sinalizar uma ruptura profunda com o governo Dilma”¹².

No caso específico da Venezuela, a instabilidade política crescente desde 2013 e a continuada deterioração da situação sócio-econômica criaram ambiente propício para a perda de popularidade e o avanço das manifestações contra o governo de Nicolás Maduro, respondidas em geral com violência e até mesmo prisões arbitrárias. O novo governo brasileiro parece disposto a elevar o tom das condenações em comparação com a prudência e até mesmo certa tolerância reveladas pelo governo anterior. Já na posse, o chanceler afirmava: “estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência”.

Sobre as relações com a Argentina, é possível perceber a continuidade de uma aliança estratégica, a despeito das mudanças de orientação política ocorrida em ambos os países. De fato, o empenho do governo Macri em reverter algumas práticas protecionistas adotadas pelo governo de Cristina Fernández, como as licenças não-automáticas de importação (LNAs), e a escolha da Argentina como o primeiro destino internacional do novo chanceler José Serra indicam a vontade de estabelecer um relação convergente diante de importante momento de trans-

11 Matéria da *Folha de São Paulo*- Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita crítica de bolivarianos, de 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml>> Acesso em 04/09/2016

12 Matéria da *Folha de São Paulo*- Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita crítica de bolivarianos, de 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml>> Acesso em 04/09/2016

formação no espaço sub-regional. Brasil e Argentina compartilham visões, por exemplo, acerca da prioridade que deve ser conferida à dimensão comercial do Mercosul e pressionam por um solução negociada urgente para a crise política na Venezuela.

Diante do cenário de redefinição de forças no contexto político doméstico e regional, urge promover avaliação cautelosa sobre as melhores estratégias a seguir. Simplesmente abandonar ou eliminar as práticas e iniciativas adotadas ao longo dos governos petistas em nome de uma alegada desideologização da política externa é algo arriscado e pode ter consequências deletérias para a imagem do país. As rupturas ou clivagens do tipo “direito x esquerda” não se aplicam adequadamente à formulação da política externa brasileira, marcada muito mais por dicotomias do tipo: alinhamento e autonomia, cosmopolitismo e nacionalismo, hemisferismo e sul-americanismo, entre várias outras. As transformações em curso e a miríada de desafios à frente exigirão uma acomodação pragmática entre distintas visões dentro do Itamaraty e do próprio governo Michel Temer. Nesse exercício, pensar a região será sempre inevitável, afinal, se ainda há muitas dúvidas sobre para onde vai a América Latina, a única certeza que se tem é que o Brasil vai junto.

PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR · Professor Adjunto de Política Internacional no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ). Doutor em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Mestre em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio. Pesquisa nas áreas de América Latina, Integração Regional e Política Externa Brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flavio. Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile. In: LIMA, M R S de (org.). *Desempenho de Governos Progressistas no Cone-Sul: agenda alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008.
- CERVO, Amado e LESSA, Antonio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional* v.57 n.2. Jul./dez.2014, p.133-151.
- DINIZ, E. Empresário, Estado e Democracia : continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. In : *La esperanza venció el miedo? Uma evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil*. Universidad de Salamanca, 2005.
- ESCUDE, Carlos. *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.
- FONSECA JUNIOR, Gelson. Alguns Aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea. In: *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. Paz e Terra, 1998, p.353-374.
- GUIMARÃES, Cesar. Integração hemisférica ou integração autônoma. In: LIMA, M R S de (org.). *Desempenho de Governos Progressistas no Cone-Sul: agenda alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008.
- LIMA, M R S de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *RBCE* n.83, abril-junho, 2005.
- LIMA, M.R.S e HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: Hurrell, Andrew. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. P. 43-73
- MALAMUD, Carlos. La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones (DT). *Documento de Trabajo*. Real Instituto Elcano. 2007.
- MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society* 53 (3), 1-24. 2011
- NOVELLI, José Marcos Nayme. “A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006)”. *Revista Sociologia Política*, vol. 18, nº 36, jun. 2010, pp. 227-240.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.
- SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Coordinadores). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2012.

SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais*, n.37 IPRI/Lisboa, mar./2013, p.63-78.

SOUZA, A. *A Agenda Internacional do Brasil: um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa* (mimeo). Rio de Janeiro: CEBRI. 2002.

VELASCO JÚNIOR, Paulo. Transformações em Cuba e oportunidades para o Brasil. *Revista Uno*, n.25, 2016.