

Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo

MARCELO M. VALENÇA

INTRODUÇÃO

■ Desde o início do século XXI o Brasil se mostra ativo em se tratando de política internacional. Primeiro no governo FHC e, depois, durante os mandatos de Lula, as estratégias de inserção internacional brasileiras privilegiaram uma intensa participação internacional e a busca por um protagonismo poucas vezes vista antes na história da Política Externa Brasileira (“PEB”).

Esse protagonismo perdeu fôlego nos seis anos de governo de Dilma Rousseff, enquanto a política externa assumia papel marginal em seus mandatos. Ainda assim, a participação brasileira em organismos internacionais se manteve forte, reforçando a história do país na promoção e envolvimento em ações multilaterais.

Michel Temer assume a presidência em setembro de 2016 com um discurso de recuperação. Prometendo superar o cenário de crise política e econômica deixado por sua antecessora, Temer ainda não deu sinais claros de como conduzirá sua política externa. Por ora, suas ações envolveram majoritariamente decisões relativas à política doméstica e a manutenção da agenda mais imediata de sua antecessora.¹

Apesar da dificuldade em precisar com exatidão como esse governo se comportará no plano internacional, é possível apontar algumas tendências em relação

1 É importante lembrar que o Ministério das Relações Exteriores (“MRE”) emitiu notas se posicionando contrário a alguns países que repudiam a forma como o *impeachment* foi conduzido. Contudo, e apesar de isso indicar mudanças ideológicas, não há elementos substantivos que associem tais manifestações com o objeto de estudo deste artigo.

às associações multilaterais com base na história da PEB e de ações iniciais do novo governo. É este o objetivo deste artigo.

Defendo, a partir da análise da história recente da PEB, que a atuação internacional brasileira durante o governo Temer manterá as linhas gerais das estratégias de política externa desenvolvidas nos últimos 15 anos, ainda que de forma mais contida. Entendo que seu foco no plano internacional seja direcionado para o fortalecimento econômico do país, mesmo que isso represente uma perda de influência política no curto e médio prazos. Para tanto, desenvolvo meu argumento em três partes.

Na primeira, exponho brevemente a história da PEB com atenção especial às últimas duas décadas. Isso me ajudará a situar de forma mais ampla os objetivos e expectativas que incidem sobre nossa política externa e apontar as previsões para o novo governo. Depois, exponho as condições presentes no cenário internacional para a atuação brasileira. Trato aqui brevemente dos arranjos multilaterais brasileiros e do comportamento do país como interlocutor do Sul Global. Na última seção, que funcionará também como conclusão, tento apontar tendências e expectativas para a PEB a partir do governo Temer. Em linhas gerais, acredito que, apesar da expectativa de menor envolvimento internacional, não há indicações sólidas de que haverá uma atuação apagada do Brasil.

É importante notar, apenas, que esse artigo não pretende ser definitivo quanto à política externa do governo Temer. Tampouco expresse aqui aprovação ou repúdio pelo novo governo. Minha intenção é fazer uma projeção política a partir do que foi observado e dito nos últimos meses, o que, por si só, já é uma tarefa árdua. Acadêmicos e jornalistas políticos já proclamaram os rumos da política externa desse novo governo, seja para seu sucesso ou fracasso. Não tenho essa pretensão, apesar de acreditar que há indicativos para pensar sobre mudanças importantes na PEB pelos próximos dois anos.

UM BREVÍSSIMO OLHAR SOBRE A HISTÓRIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

■ É recorrente na literatura, tanto acadêmica, quanto *policy oriented*, a afirmação de que a PEB é marcada por sua continuidade e que eventuais discontinuidades não representariam rupturas com a lógica dominante, mas uma forma de corroborar a lógica de continuidade (Valença e Carvalho, 2014). Qualquer análise da atuação internacional brasileira deveria, portanto, levar em consideração tais tendências, mesmo que apresentem sinais de mudança em relação a governos e

estratégias anteriores. Elas podem representar, como aponto neste artigo, apenas alterações na forma como esses objetivos são buscados, sem comprometer as linhas gerais de atuação do país.

O processo decisório em política externa no Brasil é fortemente institucionalizado em torno do Itamaraty (Saraiva e Valença, 2011, p. 99-100). Com um corpo diplomático forte e organizado, o Itamaraty desenvolveu estratégias de inserção internacional que indicavam objetivos de longo prazo a serem buscados pelo Brasil em suas relações internacionais. O primeiro é o desejo por autonomia. O segundo, a busca por uma posição de destaque na política internacional (Saraiva e Valença, 2011, p. 100).

O conceito de autonomia na PEB, apesar de bastante discutido, não apresenta uma definição fechada. Autonomia é pensada a partir da conjunção de alguns elementos, como o contexto internacional, a estratégia nacional de desenvolvimento e as oportunidades percebidas pelos formuladores de política externa a partir de suas próprias concepções acerca do interesse nacional (Cervo, 2003, p. 07-08). A partir daí, o conceito assumiria diferentes interpretações, classificações e estratégias. Ao fim e ao cabo, a ideia de autonomia representa o desejo brasileiro de desenvolver uma política externa voltada para seus interesses nacionais e a projeção nacional (Pinheiro, 2004, p. 07; Saraiva e Valença, 2011, p. 100).

A busca por um papel de destaque, além de representação concreta da busca por autonomia, pode ser entendida também como parte de um *ethos* que se retro-alimenta a partir do envolvimento brasileiro na política internacional. Tendo participado de eventos e discussões importantes para os rumos das relações internacionais desde o século XIX, o Brasil passou a enxergar como parte de sua identidade o reconhecimento por parte das grandes potências de sua relevância. A síntese é a busca por autonomia como forma de alcançar e sustentar essa posição de destaque no plano internacional.

As estratégias para alcançar esses objetivos são dinâmicas e se estruturam a partir da síntese de componentes idealistas e pragmáticos, características da PEB e contingentes ao cenário internacional (Hamann, 2012, p. 72; Kenkel, 2012, p. 06; Mello, 2014, p. 111). O componente idealista é expressado nos discursos políticos e no apoio à uma sociedade internacional normativa e solidarista. Ele enfatiza elementos como o estado de direito, valores compartilhados e a diplomacia para promover a igualdade entre Estados (Mello, 2014, p. 111). O componente pragmático, por sua vez, refere-se às limitações materiais enfrentadas pelo Brasil, tanto na dimensão econômica, quanto na militar, que afetam as aspirações por maior destaque internacional.

Nas últimas duas décadas, a PEB é comumente descrita a partir de dois paradigmas norteadores, o institucionalista pragmático e o autonomista.² Enquanto o primeiro marcou o governo de FHC (1995-2002), o segundo foi característico dos governos Lula (2003-2010) e Roussef (2011-2016). Ambos os paradigmas são engajados internacionalmente, estimulando a participação mais ativa do Brasil na política internacional por meio de acordos e parcerias que o aproximasse dos centros de poder. A síntese da ideia de autonomia e de relevância em ambos conduziriam à busca por liderança internacional, mas por vias distintas.

Característica do governo FHC, o paradigma institucionalista pragmático defendia o desenvolvimento econômico brasileiro atrelado à regulamentação das relações internacionais. A ideia de uma sociedade internacional que partilhava e defendia valores comuns ressaltava a preferência pelo multilateralismo. A autonomia pela integração sustentava a busca por parcerias com Estados que apoiassem essa ordem. Isso levou à alianças com países desenvolvidos, além da construção da liderança regional na América do Sul. Buscava-se construir um papel de destaque a partir da parceria com polos do sistema internacional, como os EUA e a União Europeia.

O paradigma autonomista, que marcou os governos Lula e Roussef, foi beneficiado pelas aberturas e estabilidade econômica e política herdadas de FHC. Com isso, e mantendo parte dos princípios gerais de seu antecessor, Lula desenvolveu estratégias para consolidar o Brasil não apenas como *global player* (Kingstone e Ponce 2010; Sorj e Fausto 2011), mas também como pólo de liderança regional e global.

A literatura aponta uma descontinuidade entre os paradigmas institucionalista pragmático e o autonomista que pode ser explicada pela postura revisionista deste último no tocante à ambição de projetar o Brasil internacionalmente. A ideia era inserir o Brasil na política internacional a partir de uma posição de líder global. Essa postura inédita na PEB pode ser explicada pelo cenário internacional favorável, dada a multipolarização do poder no pós-11 de setembro e a crise financeira internacional da década de 2000 (Hirst, Soares de Lima e Pinheiro, 2010). Ambos proporcionaram lacunas para que novos países participassem da economia mundial, espaços que foram aproveitados pelo Brasil.

2 A literatura que trata da PEB aponta ainda a existência de outros dois paradigmas anteriores a esses, o americanista e o globalista. Optei por tratar apenas do institucionalista pragmático e do autonomista neste artigo em função de sua proximidade com minha linha argumentativa. Contudo, há literatura rica e bastante detalhada sobre a análise paradigmática. Sobre o tema, Cervo (2003) e Pinheiro (2004)

De forma a consolidar suas ambições, os autonomistas promoveram a participação mais intensa do Estado na economia. As diretrizes autonomistas mantinham ativa a participação em fóruns multilaterais, mas percebia-se tensões com Europa e EUA, especialmente em questões de comércio internacional. Conforme projetava influência, o Brasil passava a atuar como interlocutor do Sul, promovendo seu papel de líder daquele bloco. A autonomia era buscada *vis-à-vis* o sistema internacional, com o Brasil reforçando seu papel de destaque e preservando sua imagem a partir da não-exposição de suas limitações de poder. As estratégias brasileiras promoviam a ação conjunta com outros países em desenvolvimento, levando a uma tensão entre o revisionismo da ordem internacional e a inserção multilateral brasileira.

O governo de Dilma Roussef manteve a proposta autonomista, sem maiores rupturas com o governo Lula. Isso significa que o projeto de liderança e de participação em instituições multilaterais foi mantido, mesmo que questões domésticas tenham se mostrado mais importante. Contudo, as incertezas políticas que a presidente enfrentava cobraram seu preço, levando a um movimento de retração internacional. Avesa à riscos, a presidente esvaziou sua política externa e o projeto de liderança internacional foi substituído pela tentativa de manutenção da governabilidade (Spektor, 2016). Algumas iniciativas foram mantidas, como aquelas em relação ao continente africano se manteve forte, aproveitando-se do legado de Lula. A perda da força na diplomacia presidencial, porém, é visível durante o governo Roussef, especialmente se comparada aos seus dois antecessores.

O CENÁRIO INTERNACIONAL E A ATUAÇÃO BRASILEIRA

■ A inserção internacional brasileira nas últimas duas décadas evidenciou a busca, por meio de diferentes estratégias, dos objetivos de longo prazo da PEB, sem romper a linha tênue entre os componentes idealista e pragmático. Nesse sentido, o aspecto mais visível em ambos os paradigmas – e que consiste no foco deste artigo – foi a participação ativa do país em organismos internacionais e na promoção do multilateralismo.

Esses foros permitiam que o Brasil agisse conforme sua posição relativa no sistema internacional, seus interesses políticos e a partir dos espaços deixados por *players* globais. O gradual fortalecimento das instituições domésticas brasileiras ao longo das décadas de 1990 e 2000 combinadas às possibilidades surgidas no plano internacional permitiram que as pretensões brasileiras avançassem significativamente. Ao mesmo tempo, os parceiros escolhidos para esses blocos mostravam

uma estruturação de um novo arranjo internacional, que saía dos eixos de poder tradicionais e se baseava no que ficou conhecido como cooperação Sul-Sul.³

É possível apontar duas condições facilitadora às estratégias brasileiras. A primeira foi o fortalecimento institucional da União Europeia e seu interesse em expandir suas relações para a América do Sul, especialmente o Brasil, em áreas como segurança, desenvolvimento e economia. Isso aumentou a importância relativa do país, tanto no continente quanto como voz do Sul, atraindo parceiros estratégicos no seu entorno regional. A segunda foi o vácuo de poder deixado pelos EUA em relação à América do Sul. Especialmente a partir do segundo mandato de George W. Bush, não houve esforços sistemáticos para projetar a influência norte-americana no continente.

Como consequência, o Brasil estreitou parcerias com Estados que partilhavam semelhanças e proximidades, sejam geopolíticas, econômicas ou sociais. Os arranjos mais significativos, com diferentes graus de institucionalização, foram com países que apresentavam potencial de projeção internacional e que corroborassem, por meio dessas coalizões, os ideais e interesses brasileiros. Enquanto a expressão “cooperação Sul-Sul” passou a popular os noticiários e análises políticos, o Brasil gradualmente consolidava seus objetivos de longo prazo.⁴

Talvez o BRICS consista no arranjo Sul-Sul mais conhecido na política externa brasileira. Unindo Brasil, Rússia, Índia, África do Sul e China, o bloco tem como elemento norteador a “coordenação em reuniões e organismos internacionais e a construção de uma agenda de cooperação multissetorial entre seus membros” (MRE, s.d.2). As principais áreas envolvidas no arranjo são a governança política e a econômico-financeira, promovendo a coordenação no âmbito do G-20, inclusive com a proposta de reforma do FMI, e no âmbito da ONU, com a reforma do Conselho de Segurança como forma de democratizar as relações internacionais.

Outra sigla bastante citada no tocante à cooperação Sul-Sul, mas que perdeu destaque recentemente apesar da importância de seus temas, é o IBAS, que representa o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul. Criado em 2003, o bloco congrega as três maiores democracias multiétnicas do Sul (MRE, s.d.3). Seu

3 A cooperação Sul-Sul é um termo amplo e genérico para se referir às relações de troca e colaboração entre países do chamado Sul Global em áreas tão diversas quanto tecnologia, economia e indústria. O termo tem origem na Unidade de Cooperação Sul-Sul da ONU, criada em 1978. Sobre a agência, ver <<http://ssc.undp.org/content/ssc.html>>. Acesso em 30 de outubro de 2016.

4 É importante mencionar que parte significativa desses avanços foram feitos durante os governos FHC e Lula. O governo Roussef dedicou menos atenção à formação dessas, ainda que as tenha administrado e usado politicamente para garantir interesses brasileiros.

foco é no diálogo intergovernamental em três vertentes principais: coordenação política, cooperação setorial e o chamado Fundo IBAS para o alívio da pobreza e da fome. A ação dos três países foca na coordenação de suas estratégias para a promoção da democracia e dos direitos humanos, além da reforma das estruturas de governança internacional. Há, também, foros temáticos para a discussão e desenvolvimento de estratégias comuns nas áreas de (i) mulheres e gênero, (ii) temas acadêmicos, (iii) empresários, (iv) pequenos e médios empresários, (v) editores, (vi) governos locais e (vii) assuntos parlamentares.

Além do BRICS e do IBAS, o Brasil também tem atuação destacada na cooperação Sul-Sul no âmbito do BASIC e do G-20 comercial. O BASIC consiste em um bloco formado por Brasil, África do Sul, Índia e China para negociação conjunta na área ambiental. O bloco surgiu durante a cimeira sobre mudanças climáticas em Copenhague e tinha como objetivo consolidar uma posição comum do bloco *vis-à-vis* a posição dos países desenvolvidos, alterando o equilíbrio de forças na reunião. Com a aliança, havia a ameaça de abandono das negociações caso a posição do BASIC não fosse aceita. O G-20 comercial, por sua vez, opera no âmbito da Organização Mundial do Comércio (“OMC”) e permitiu que as discussões de interesse dos países do Sul em questões agrícolas fossem tratadas como um bloco coeso. Tal como o caso do BASIC, a atuação em conjunto dos países do G-20 permitia um posicionamento mais decisivo, afetando a dinâmica das negociações ora em curso. O grupo não apenas assumia legitimidade em função da importância dos seus membros na área agrícola, como também conseguia manter coesão e estrutura em seus posicionamentos, aumentando seu poder relativo de barganhar e negociar.

Em nível regional, é fundamental citar o Mercosul e a União de Nações Sul-Americanas, a Unasul. O primeiro, apesar de sua longa história, assumiu maior força recentemente, inclusive com a entrada de novos membros. Porém é a Unasul que merece destaque como exemplo de cooperação Sul-Sul e de promoção dos valores brasileiros.

Discutida desde 2003 e formalizada em 2008, a Unasul consagra o esforço diplomático brasileiro para um modelo de integração similar ao da União Europeia.⁵ A Unasul foi prioridade para a diplomacia brasileira (MRE, s.d.1) durante o go-

5 A Unasul possui foros – os Conselhos Setoriais – responsáveis por uma variedade ampla de temas e agendas. Estes são energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura; problema mundial das drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transacional.

verno Lula e teve destaque, ainda que em menor escala, no governo Dilma. Seu sucesso representaria o sucesso do projeto autonomista de liderança regional da América do Sul, dado que o Brasil seria a maior economia do continente, além do interlocutor político do grupo. O bloco ainda está em fase de consolidação e sua complexidade torna esse processo lento. Contudo, é importante perceber que suas áreas de atuação proporcionam a promoção de valores e bens políticos comuns aos seus membros, sem pensar necessariamente em poder material.

Esses blocos operam em diferentes níveis, temáticas e graus de institucionalização. Contudo, essas parcerias apresentam três aspectos em comum que são compatíveis com as pretensões históricas e, mais precisamente, contemporâneas do Brasil. O primeiro é o de construir o consenso a partir de ações multilaterais envolvendo parcelas legítimas da sociedade internacional. O segundo é a preferência por temas de interesse coletivo que fortalecem a ordem sem entrar no mérito da promoção da segurança em termos tradicionais.⁶ Finalmente, esses blocos permitem a mudança das bases de poder na política internacional.

A construção do consenso se dá a partir da associação de diferentes Estados que, unidos por um objetivo imediato comum, desenvolvem posições similares e compatíveis e as mantêm em negociação. Com isso, ao invés de negociarem como atores isolados, aumentam sua posição relativa no acordo e conseguem avançar em suas agendas. É, essencialmente, um processo de ação coletiva que, mesmo não assumindo uma dimensão institucionalizada, aumenta a representatividade das partes diante de atores com maiores capacidades de poder. Esse aspecto reforça, principalmente, o componente idealista da PEB por meio desse discurso e prática do multilateralismo. Ademais, percebe-se uma possível redução da incidência do uso da força nas relações internacionais, o que também é compatível com os valores defendidos pelo Brasil (Kenkel e de Rosa, 2015; Valença e Tostes, 2015).

O segundo aspecto, que ressalta os interesses coletivos em jogo, permite que se evidencie novas prioridades na política internacional. Se, com o emprego da força, há a prevalência do interesse individual dos Estados mais fortes. Isso, inclusive, poderia ser fundamentado a partir da ideia de interesse nacional. Consequentemente, há uma percepção de que a ação coletiva de atores com menor capacidade de poder – econômico, político ou militar – ajudaria na preservação da ordem sem a necessidade de se valer de mecanismos coercitivos, de qualquer natureza. Podemos entender que este ponto é uma decorrência do ar-

6 Por segurança no sentido tradicional do conceito me refiro à questões militares e de uso da força nas relações entre Estados. Sobre o tema, Walt (1992).

gumento anterior e, ainda, que se mostra compatível com o componente pragmático da PEB.

No tocante à mudança das bases de poder na política internacional, esses blocos rompem com uma expectativa de ordem existente e colocam como prioridade nas agendas políticas questões como meio ambiente, desenvolvimento sustentável e questões sociais. Essas temáticas, de escopo difuso, são pertinentes a toda a sociedade internacional, mas assumem maior importância para países em desenvolvimento. Considerando que a atuação em blocos alteraria a posição relativa desses atores na negociação, sugere-se que a dimensão do poder também poderia ser alterada. Nesse caso, a favor dos países do Sul.

Em suma, o cenário internacional das duas últimas décadas se apresentou como extremamente favorável para a ascensão de novos atores na política internacional, o Brasil inclusive. Especialmente a partir da parceria com atores de peso, mas “pouco ortodoxos”, como a China e a Rússia, o país conseguiu inserir debates políticos que lhes são caros nas agendas internacionais e se envolver de maneira mais incisiva nos processos decisórios. Governança global e democratização das relações internacionais, por exemplo, passaram a ser temas constantes em organismos internacionais de diferentes áreas.

A cooperação Sul-Sul permitiu que a opção pelo multilateralismo, presente nas constituições brasileiras durante todo o seu período republicano, fosse promovida a partir de uma maneira pouco usual para o Brasil. Ao invés de se tornar parte do sistema, como durante o período do governo FHC, agora o Brasil se valia das instituições e blocos internacionais como forma de projetar sua influência e liderança. Esses arranjos instrumentalizam as estratégias para o alcance dos objetivos de longo prazo da PEB. Em um cenário internacional multipolarizado, a busca por autonomia e relevância se torna possível na medida em que a inserção brasileira se dá pelas vias consolidadas, mas explorando novas alternativas.

EXPECTATIVAS E TENDÊNCIAS PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATÉ 2018

■ O novo governo brasileiro, iniciado em setembro de 2016 com a saída da presidente Rouseff após processo de *impeachment*, assume diante de um cenário de incredulidade e de desconfiança generalizados em relação ao Brasil. As declarações e arranjos políticos do presidente Michel Temer, por sua vez, enviam sinais mistos para a população brasileira e para a comunidade internacional, que não permitem apontar com precisão qual será a posição assumida durante os dois anos

de seu mandato. Apesar da boa receptividade internacional ao Brasil nas últimas duas décadas, especialmente diante de figura carismática como era o ex-presidente Lula, o país enfrentava certas resistências quanto aos seus posicionamentos sobre questões internacionais delicadas. Com a crise política interna, discursos em organismos internacionais passaram a servir mais como palanque político do que espaço para debates, comprometendo ainda mais como a comunidade internacional enxergava os rumos do país.

O novo governo assume diante de um desafio duplo. Domesticamente, há um rol de decisões e medidas para conter as crises econômica e política herdadas do governo Rousseff. Em um cenário de extremo pessimismo, os desafios econômicos são considerados os maiores em quase cem anos. Desse modo, as escolhas tomadas incluem não apenas medidas pouco simpáticas à população, como congelamento de gastos, limitação de investimentos e cortes de direitos, como também outras contraditórias, como aumento de cargos políticos e verbas excepcionais às suas bases de apoio no congresso. O objetivo alegado é promover a governabilidade e o retorno do crescimento econômico do país. Porém, os efeitos percebidos por essas medidas não afetariam somente o plano doméstico. Elas teriam impacto direto influenciando diretamente a credibilidade internacional do país, tanto na esfera econômica quanto na política.

Nesse sentido, a tentativa de sanear as políticas e dívidas públicas serve para sinalizar à comunidade internacional que o Brasil está em um novo rumo. Como consequência, algumas medidas foram tomadas no plano internacional para reforçar o resgate da credibilidade e prestígio brasileiros. Talvez a principal delas seja a retomada da tratativa para quitação de dívidas com diversos organismos internacionais, bem como a reestruturação da participação brasileira em organismos internacionais. Isso afeta diretamente as estratégias de projeção internacional promovidas desde o governo Lula e ainda em andamento.

A principal medida em relação ao envolvimento brasileiro em iniciativas multilaterais consistiu na denúncia da participação em associações e organismos internacionais, vistos como de menor relevância. Alguns desses são a Comissão Internacional da Baleia, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial, a Organização Internacional do Cacau e o Fundo de Cooperação Técnico da Agência Internacional de Energia Atômica (Folha, 2016).

À primeira vista, e considerando que o multilateralismo é diretriz norteadora da PEB, essa denúncia pode ser considerada um erro político. Contudo, não enxergo isso desta forma. A opção pela diminuição na atuação brasileira mostra coerência com os componentes pragmáticos e idealistas que moldam a PEB. A

renúncia a esses acordos, ao menos no nível retórico, representa uma decisão estratégica que leva em consideração as capacidades do país e seus interesses, valorizando e fortalecendo aquelas instâncias com potencial de avançar a inserção internacional brasileira. Incapaz de arcar com os compromissos políticos e financeiros que o envolvimento multilateral demanda, o Brasil opta por escolher aqueles compatíveis com suas pretensões e visões de mundo, mantendo sua participação ativa nos organismos restantes.⁷

O que me faz levar a crer nessa postura é o fato de que o novo governo manteve compromissos já assumidos em blocos envolvendo questões mais substanciais. Exemplos são a viagem à China, logo após sua posse, e à reunião dos presidentes do BRICS, em outubro. Ademais, e como amplamente noticiado pela mídia, ao comparecer a compromissos agendados pela ex-presidente Dilma, Temer sofreu repúdios por parte de lideranças desses blocos, como do presidente da Rússia, Putin. Porém, em discursos e pronunciamentos, Temer sinalizou a importância desses blocos e do trabalho desenvolvido por seus antecessores para o sucesso do Brasil no futuro próximo.

Obviamente é cedo demais para apontar qualquer indicação mais estável do novo governo em relação às suas estratégias de política externa. De igual modo, há pouco envolvimento internacional do governo Temer para afirmar se há manutenção do paradigma autonomista ou se outro será desenvolvido. Contudo, podemos perceber tendências em função desses primeiros sinais e da base política que o compõe.

Uma primeira tendência que deve ser apontada é a provável redução do papel de protagonismo no que diz respeito à busca por liderança regional e internacional. Tendo como foco explícito para os dois anos de governo Temer a garantia de condições que levem à reconstrução da economia brasileira, entendo que o projeto de liderança regional e internacional deve ser abandonado em prol do desenvolvimento de condições de governabilidade doméstica. A ideia de autonomia se alteraria novamente para encaixar as questões e requisitos referentes a esse novo papel.

Como pensar, então, autonomia nesse novo cenário? Uma possibilidade é o retorno às bases do paradigma institucionalista pragmático, quando a autonomia se dava pela integração e a aproximação aos EUA e à Europa servia para aumentar o papel e importância internacionais brasileiro. Agora, se por um lado,

7 Cabe lembrar que o governo de Dilma Rousseff, por mais que se apoiasse nos mesmos organismos internacionais para projetar o Brasil, tinha dívidas significativas com organizações como a ONU e a OMC, que colocavam em risco a participação brasileira através do voto.

o foco em manter a participação em algumas poucas organizações pode não ser condizente com as pretensões históricas brasileiras, mas, por outro, mostraria coerência com o discurso político doméstico. Além disso, evitaria desgaste internacional do governo, dado o processo no mínimo turbulento de ascensão ao poder de Michel Temer.

Diferentemente do projeto autonomista em que a autonomia refletiria liderança, mesmo com choques com as grandes potências, a política externa do novo governo precisa se manter integrada aos grandes centros de poder para se manter relevante. Por isso, o *trade-off* entre liderança e inclusão internacional deve privilegiar o último. A opção pela liderança é por demais custosa e o governo não detém o capital econômico e político para tanto.

Como consequência, uma segunda tendência deve ser a busca por objetivos de curto e médio de caráter pragmático, voltadas para o binômio autonomia-desenvolvimento. Isso se aplicaria desde a escolha de parceiros até os fóruns de atuação. Neste último caso, aponto novamente que a participação em fóruns multilaterais deverá se manter forte, mas seletiva e mantendo distância prudente de questões que possam gerar tensões ou acender antigas rivalidades. Ao contrário do que aconteceu nos últimos 15 anos, o Brasil deve reduzir sua ambição e focar seus esforços à questões que tenham potencial para promover impactos reais às pretensões nacionais. Portanto, o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU deve perder força, enquanto acordos comerciais bilaterais e no âmbito da OMC devem constituir a tônica da nova política externa.

Nesse sentido, a tendência é o retorno a antigos aliados e associações que permitam acesso ao poder e a condições que possam, eventualmente, levar à retomada das pretensões brasileiras. As relações Sul-Sul não serão ignoradas, mas tendem a assumir menor dimensão nesse período. O fortalecimento das relações com países do Norte deve acontecer sob a égide das organizações internacionais, mas deverá ter prioridade sobre os parceiros até então percebidos. Coalizões como o BRICS, contudo, podem e devem se manter centrais para a política externa brasileira, pois pode servir para manter o Brasil no rol das potências emergentes, ainda que com capacidade de atuar de forma limitada (Stuenkel, 2016).

De forma análoga a esses pontos, e de certo modo compatível com a seletividade nas relações internacionais que acredito que norteará a política externa do governo Temer, entendo que o movimento de redução de representações diplomáticas em áreas com menor valor estratégico deve continuar. Esse movimento, que se iniciou ainda durante o governo Rousseff, afetaria principalmente embaixadas em países africanos. Contudo, isso poderá significar também uma redução

de pessoal em postos de menor destaque internacional. Movimento nessa direção já foi feito com o corte de cargos comissionados de baixo escalão em junho (Folha, 2016).

Como proposto por Matias Spektor (2016), a política externa brasileira enfrentará o desafio de redefinir os ideais de integração regional. Isso significaria repensar instituições e processos políticos, sejam os existentes ou aqueles em processo de implementação. Nesse sentido, acredito em uma valorização e fortalecimento do Mercosul, dada a proximidade ideológica e política entre as presidências do Brasil e da Argentina. A Unasul, por outro lado, e dada a sua complexidade e pouco retorno em potencial no curto prazo, apresenta riscos de que seja negligenciada, especialmente se a saída da Venezuela do Mercosul se concretizar.

Essas tendências indicam, em suma, a manutenção do multilateralismo como ferramenta de participação e inserção internacionais. Contudo, os objetivos e a forma como essa inserção acontecerá será, acredito, mais próxima ao período FHC do que o de Lula.

Há que se reconstruir as bases para nova inserção a partir da superação das incertezas políticas e econômicas. Além disso, o governo Temer não conta nem com a popularidade, nem legitimidade que teve Lula, Dilma e FHC. Por isso, uma ação mais cautelosa deverá pautar sua política externa, deixando para o presidente a ser eleito em 2018 um caminho, espera-se, mais estável e democraticamente fundamentado.

MARCELO M. VALENÇA é professor adjunto no Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Possui doutorado em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2010). Sua pesquisa se foca na interseção entre o Direito e as Relações Internacionais, principalmente em temas como Estudos Críticos de Segurança, Humanitarismo e Intervenção Humanitária, Política Externa Brasileira e Prevenção de Conflitos. Tem interesse também em questões de aprendizado ativo. e-mail: mmv@uerj.br

REFERÊNCIAS

- CERVO, Amado L.. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 46, No 02, 2003, p. 5-25.
- FOLHA de São Paulo. Governo brasileiro avalia se abandona grupos ligados ao Mercosul. 2016. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/06/1783002-governo-brasileiro-avalia-se-abandona-grupos-ligados-ao-mercosul.shtml>>. Acesso em 04 de novembro de 2016.
- HAMANN, Eduarda P. Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Principles and Practice. In: *The Responsibility to Protect – from evasive to reluctant action? The Role of Global Middle Powers*. Edited by Malte Brosig. Johannesburg: Hans Seidel Foundation, Konrad-Adenauer-Stiftung, Institute for Security Studies and South Africa Institute of International Affairs, 2012.
- HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 12, Rio de Janeiro, dezembro de 2010.
- KENKEL, Kai Michael. Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa. *Journal of International Peacekeeping*. Vol. 17, 2013, p. 272-292.
- KENKEL, Kai M.; DE ROSA, Felipe. Localization and Subsidiarity in Brazil's Engagement with the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, v. 7, 2015, p. 325-349.
- KINGSTONE, Peter R.; PONCE, Aldo F.. From Cardoso to Lula: the triumph of pragmatism in Brasil. In: WEYLAND, Kurt et al (ed.), *Leftist Governments in Latin America: successes and shortcomings*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 98-123.
- MELLO, Flavia de Campos. "Política Externa Brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral". In: Lazarou, Elena. (ed.), *Multilateralismo Nas Relações Internacionais: visões cruzadas*. Rio de Janeiro: Campus, 2014.
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). s.d. União de Nações Sul-Americanas. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso em 01 de novembro de 2016. (s.d.1).
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>. Acesso em 01 de novembro de 2016. (s.d.2).
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). s.d. *IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul*. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>>. Acesso em 01 de novembro de 2016. (s.d.3).
- PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2004.
- SARAIVA, Miriam. G.; VALENÇA, Marcelo M.. Brasil: potencia regional com interesses globais. *Diálogo Político*, v. XXVIII, n. 4, dez. 2011, p. 99-119.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. El Papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas. Working Paper n. 1, Julio de 2011, Plataforma Democrática.

SPEKTOR, Matias. Five Goals for Brazil's New Foreign Policy. 2016. Disponível em <http://www.americasquarterly.org/content/five-goals-brazils-new-foreign-policy#.V_8w3rWvgos.twitter>. Acesso em 26 de outubro de 2016.

STUNKEL, Oliver. BRICS ainda é prioridade estratégica para o Brasil 2016. Disponível em <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/30/opinion/1467310216_174955.html>. Acesso em 06 de novembro de 2016.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: the shifting role of power in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 3, 2014, p. 66–94.

VALENÇA, Marcelo M.; TOSTES, Ana Paula. A inserção internacional brasileira por meio da consolidação das normas de prevenção de conflitos e proteção aos civis em conflitos armados: possibilidades a partir da Responsabilidade ao Proteger. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, 2015, p. 63-82.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. *International Security Quarterly*, v. 35, n. 2, p. 211-239. 1991.