

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE OS PRIMEIROS MANDATOS DOS GOVERNOS LULA E DILMA

André Pimentel Ferreira Leão¹

RESUMO

Este trabalho pretende fazer uma análise comparada de política externa. O objetivo é comparar as ações de política externa para a América do Sul implementadas no primeiro governo Lula com aquelas desenvolvidas pelo primeiro governo Dilma. Para isso, é necessário analisar tanto o âmbito doméstico – buscando entender a mudança dos perfis dos atores tomadores de decisão em política externa – quanto a conjuntura externa - visando à compreensão da evolução das instituições regionais de integração e dos governos de “esquerda”. Como esses dois fatores impactam decisivamente a formulação da política externa para a América do Sul, é importante compará-los para identificar as diferenças e as semelhanças entre as iniciativas e as estratégias desenhadas pelos dois governos, assim como para observar as continuidades e os recuos que ocorreram no governo Dilma.

Palavras-chave: América do Sul; política externa.

BRAZILIAN FOREIGN POLICY TOWARDS SOUTH AMERICA: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE FIRST TERMS OF LULA AND DILMA ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

This article aims to do an exercise of comparative foreign policy. Its main goal is to compare the foreign policy actions towards South America adopted by Lula's government on his first term, with the actions developed by Dilma's government on her first term. In order to perform this analysis, it is necessary to look at both the domestic and the international realms, so that it is possible, respectively, to understand the profile changes of the actors who make foreign policy decisions and to comprehend the evolution of the regional institutions of integration and the leftist governments. As these two aspects have a decisive impact on the formulation of the foreign policy tools towards South America, it is important to compare them, to identify the similarities and differences between the initiatives and strategies designed by both governments, and to observe the improvements and throwbacks that occurred in Dilma's government.

Keywords: South America; foreign policy.

JEL: F50; F59.

1 INTRODUÇÃO

Uma das grandes prioridades da política externa do governo Lula foi o aprofundamento das relações do Brasil com os países vizinhos. Desde o início do governo, a integração sul-americana consolidou-se como um dos principais eixos de atuação da política exterior, tendo sido inserida em um novo

1. Mestre em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

modelo de regionalismo, mais voltado para a concertação política e para a interlocução entre os países, passando por temas sociais e energia, indo além do tradicionalismo da integração restrita ao âmbito econômico-comercial. A materialização desse novo arranjo regional expressou-se, durante o primeiro mandato de Lula, sobretudo por meio das ideias dos principais formuladores da política exterior, como Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, que, entre outras iniciativas, possibilitaram o avanço da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), criada em 2004. Nesse contexto, deve-se destacar a forte presença da diplomacia presidencial, em que o presidente Lula teve papel muito importante para a evolução do processo de integração e para o desenvolvimento de melhores relações com o entorno regional.

A política externa do governo Dilma mantém a América do Sul em evidência, mas ela parece deixar de ser prioridade, tanto porque o governo se reveza entre iniciativas mais voltadas ao plano global quanto porque a presidenta prioriza mais questões de cunho doméstico em detrimento da política externa. No que concerne à diplomacia presidencial, ela perde força considerável quando é novamente comparada ao governo Lula, muito em função dessa preferência da presidenta pelo âmbito doméstico e pela falta de coordenação com os principais formuladores de política exterior do Itamaraty, que passou a sofrer um processo de certo esvaziamento e desprestígio em relação ao governo Lula.

Neste trabalho, trabalha-se com conceitos de análise de política externa (APE) que priorizam a agência – atores domésticos – em detrimento da estrutura do sistema internacional. Entre esses conceitos, seleciona-se o papel das ideias e da identidade, que têm origem na matriz construtivista de relações internacionais. Desse modo, o objetivo deste artigo é examinar as diferenças de comportamento da política externa dos primeiros mandatos de Lula e de Dilma por meio das ideias dos formuladores de política exterior e das identidades que aí se manifestam.

Este artigo classifica-se metodologicamente como um estudo exploratório, que serve como base para que se comparem as políticas externas desses dois governos. Nesse sentido, ele divide-se em cinco seções, excluindo-se esta introdução. Na seção 2, desenvolve-se o arcabouço teórico, em que se apresentam, brevemente, os conceitos citados. Na seção 3, analisam-se as ideias dos principais formuladores de política externa do governo Lula e seu impacto na integração regional. Na seção 4, também se observam as ideias dos personagens fundamentais da política exterior de Dilma, avaliando as diferenças em relação ao governo Lula. Por fim, na seção 5, tecem-se algumas considerações finais.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Uma das ferramentas mais úteis da APE é a observação do plano doméstico, por meio do comportamento dos agentes tomadores de decisão. Hudson (2005) afirma que um dos maiores interesses da análise de política externa é justamente o processo de tomada de decisão implementado – na maioria das vezes, mas nem sempre – por autoridades dos Estados. Não se trata, nesse caso, de analisar decisões isoladas, mas um conjunto delas, que se inserem em determinado contexto; nesse sentido, o foco de análise é o processo decisório (Hudson, 2005).

A utilização da análise de política externa como eixo de direcionamento deste artigo não implica o desprezo pela aplicação das teorias de relações internacionais (RI) para compreender o comportamento do Estado brasileiro no seu entorno regional. Hudson (2005), por exemplo, enfatiza que:

A (...) maior contribuição da APE à teoria de RI é identificar o ponto de interseção teórico entre os determinantes primários do comportamento do Estado: fatores ideacionais e materiais. O ponto de interseção *não* é o Estado, são as pessoas que tomam decisões (Hudson, 2005, p. 3, tradução do autor).²

Em outras palavras, a análise da política externa brasileira para a América do Sul deve incluir, além dos condicionantes externos do Estado, por exemplo, as instituições de integração regionais, a observação das ideias, das crenças e dos princípios de certos agentes domésticos - não somente os que atuam dentro da estrutura burocrática do Estado, por exemplo, o Itamaraty e os membros originários dos seus quadros – mas também outros que atuam em outras esferas da sociedade civil, como os partidos políticos e seus afiliados.

Os fatores ideacionais, ou seja, o papel das ideias – e também a questão da identidade – ganharam relevância no estudo de política externa, em grande parte, devido à perspectiva construtivista de RI (Kaarbo, 2003). Partindo dessa perspectiva, Goldstein e Keohane (1993) afirmam que ações tomadas por seres humanos dependem da qualidade de ideias, as quais ajudam a definir melhor certos princípios e a coordenar seus comportamentos individuais. A identidade, assim como as ideias, influencia os processos de tomada de decisão domésticos e também o comportamento externo dos Estados (Kaarbo, 2003). Embora a identidade não possa explicar toda e qualquer mudança em política externa e no comportamento dos Estados no ambiente internacional, as teorias que nela se baseiam oferecem um arcabouço explicativo importante para compreender temas em que a identidade predomina (Altorai, 2012).

A identidade tornou-se importante para o estudo da política externa na medida em que se conecta a outros fatores que fazem parte da agenda de APE, por exemplo, as crenças dos agentes domésticos, como os líderes governamentais (Kaarbo, 2003). A importância dessas crenças dos líderes não pode ser negada, já que tem um potencial explicativo muito grande, especialmente no que diz respeito a escolhas específicas de política externa e em situações de crise (*op. cit.*).

A APE é crucial porque ela oferece uma conceituação melhor da agência, ao contrário das teorias de RI, que focam mais a estrutura, o que implica perda de poder explicativo sobre mudanças de política externa (Hudson, 2005).

A relação entre identidade e política externa pode ser contextualizada dentro do processo decisório de instituições domésticas. Na medida em que as identidades dos atores encontram-se em conflito dentro das instituições, ou seja, quando elas são distintas, abordagens sobre a estrutura burocrática dessas instituições, nas quais essas diferenças podem ser negociadas, podem tornar a identidade um elemento de análise de política externa (Kaarbo, 2003).

Essa matriz teórica apresentada norteia esta análise da política externa brasileira dos governos Lula e Dilma porque não se podem desprezar os condicionantes internos que estruturam a formulação da política exterior para a América do Sul nos primeiros mandatos de ambos os governos. Nesse sentido, observações sobre a formação e a preservação – ou não – da identidade sul-americana do Estado brasileiro implica certo detalhamento da atuação de agentes domésticos importantes – como os ministros de Relações Exteriores, os secretários-gerais do Itamaraty, os partidos políticos – neste caso, o Partido dos Trabalhadores (PT) – e o assessor especial da Presidência da República (PR), Marco Aurélio Garcia.

2. "The (...) most important contribution of FPA to IR theory is to identify the point of theoretical intersection between the primary determinants of state behavior: material and ideational factors. The point of intersection is not the state, it is human decision makers" (Hudson, 2005, p. 3).

3 CORRENTES DOMÉSTICAS E A INTENSIDADE DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NA AMÉRICA DO SUL

Dentro da política externa brasileira, ou seja, dentro da estrutura burocrática do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Itamaraty, há algumas correntes políticas distintas que se manifestam. Santos (2011) discorre sobre duas delas: uma chamada de liberal-institucionalista e outra de nacional-desenvolvimentista, dentro da qual esteve presente, de forma intensa, um enfoque mais ligado aos valores do PT, personificado na figura de Marco Aurélio Garcia. Já Saraiva (2010) fala em duas correntes, que ela denomina de institucionalistas pragmáticos e autonomistas. Na prática, não há diferenças entre as correntes, a não ser a denominação que cada autor oferece e a separação de uma corrente mais ligada ao PT. Esse enfoque vinculado ao PT, e também a acadêmicos defensores da integração regional, é chamado de comunidade epistêmica pró-integração por Saraiva (2013). Esse grupo situa-se fora do corpo diplomático do Itamaraty, possui uma visão mais progressista e foca a dimensão política da integração, ou seja, entende que o processo de integração fortaleceria a América do Sul na ordem internacional e teria como “base uma identidade comum e na qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional, e veem a institucionalização como um incentivo para a integração” (Saraiva, 2013, p. 9).

Desse modo, para Santos (2011), a corrente liberal-institucionalista visa, basicamente, a uma maior projeção econômica do Brasil no âmbito global. Saraiva (2010) segue a mesma linha e afirma que os institucionalistas pragmáticos defendem uma maior abertura econômica, sem, entretanto, abrir mão de uma política industrializante. Ambos argumentam que essas correntes surgiram no governo de Fernando Henrique Cardoso, e Saraiva (2010) detalha que, no âmbito partidário, elas encontram identidade no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e no Democratas (DEM).

A corrente nacional-desenvolvimentista prega o fortalecimento da indústria nacional, por vezes tendo um viés mais protecionista (Santos, 2011). Os autonomistas são mais ligados à ideia de desenvolvimentismo, universalismo, autonomia e maior presença do Brasil no cenário internacional (Saraiva, 2010). Ambos os autores defendem que corrente ganhou força no governo Lula, mas Saraiva (2010) sublinha que, embora seus membros sejam ligados a grupos mais nacionalistas, ela não se originou, necessariamente, do PT.

No que concerne à região sul-americana, os membros da corrente dos institucionalistas pragmáticos baseiam-se na “construção de uma liderança brasileira na América do Sul, mas com moderação e com base nas ideias de estabilidade democrática e desenvolvimento de infraestrutura” (Saraiva, 2010, p. 47). Já os pensadores da corrente dos autonomistas têm ideias distintas. Um ponto a se destacar é a participação ativa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, de Celso Amorim (ministro de Relações Exteriores do governo Lula), de Samuel Pinheiro Guimarães (secretário-geral do Itamaraty) e quadros acadêmicos do PT, que apresenta como expoente Marco Aurélio Garcia. Segundo Saraiva (2012), para esses agentes, a

integração regional de caráter político e social, com base em uma identidade sul-americana, seria vista como uma prioridade da política exterior. Eles seriam mais favoráveis que o Brasil se dispusesse a assumir uma parte relativa dos custos da integração sul-americana (Saraiva, 2012, p. 292).

Santos (2011) também concorda que a corrente mais ligada ao governo Lula confere maior peso à visão regional, priorizando uma maior sintonia com os vizinhos e “dando uma especial relevância à integração regional e à dimensão identitária” (Santos, 2011, p. 159).

Almeida (2005) destaca que uma das inovações da política externa do governo Lula é a participação de Samuel Pinheiro Guimarães e de Marco Aurélio Garcia, o que não ocorreu em administrações pretéritas. Enquanto o então secretário-geral era tido como formulador das principais ideias da política externa, o assessor especial para assuntos internacionais assumiu papel importante na definição – e, por vezes, também na execução – de algumas linhas de política exterior, principalmente as que se referiam ao cenário regional (*op. cit.*).

Pode-se afirmar, portanto, que a prioridade conferida à América do Sul e à integração regional se deve às ideias e às crenças dos principais formuladores da política externa brasileira. De acordo com Saraiva (2012), o presidente Lula foi uma figura muito importante na diplomacia nacional porque atuou, diversas vezes, como articulador de diferenças. No discurso de posse como presidente da República, Lula da Silva (2003, p. 9) salientou que “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”, destacou que a integração da América do Sul é um projeto político e ainda disse que o Brasil apoiaria todos os arranjos institucionais necessários para que se pudesse forjar uma identidade sul-americana.

A diplomacia presidencial é tema comum em estudos de política externa, nos quais a quantidade de viagens presidenciais realizadas consiste em um indicador importante da política externa promovida pelo presidente da República (Cornetet, 2014). Nesse sentido, em matéria da BBC Brasil (Schreiber, 2015), Antonio Carlos Lessa afirmou que “as viagens presidenciais são uma medida interessante da intensidade com que o presidente se põe à disposição da diplomacia, do valor da política externa no (...) governo”, e que “Lula realmente levou às últimas consequências essa ideia de diplomacia presidencial. Ele produziu um novo parâmetro, um novo marco zero”. No que concerne à América do Sul, Lula realizou 38 viagens durante a vigência de seu primeiro mandato. A tabela 1 ilustra melhor a distribuição de viagens por cada país.

TABELA 1
Viagens de Lula para a América do Sul

País/ano	2003	2004	2005	2006
Argentina	2	1	2	2
Bolívia	1	2	-	2
Chile	-	1	-	1
Colômbia	-	-	2	-
Equador	1	1	-	-
Guiana	-	-	1	-
Paraguai	2	1	1	-
Peru	2	1	1	1
Suriname	-	-	1	-
Uruguai	1	-	2	-
Venezuela	1	1	2	2
Total	10	8	12	8

Fonte: Secretaria de Imprensa da PR. Ver mais em: <<http://goo.gl/oDU1Zi>>.

Elaboração do autor.

De acordo com Amorim (2004), os destinos do Brasil e dos seus vizinhos são interdependentes e, diante das afinidades que os aproximam e as dificuldades que devem ser superadas, a integração sul-americana torna-se um imperativo para a diplomacia. Além disso, o aprofundamento dos laços econômicos e uma maior convergência política dependem de aspectos como o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a formação da Casa e o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) (Amorim, 2004; 2005). Já Guimarães (2007) exacerba a importância da América do Sul para a política exterior, ao afirmar que mesmo que os vínculos e os interesses do Brasil com outras regiões do mundo sejam os melhores possíveis,

a política externa não poderá ser eficaz se não estiver ancorada na política brasileira na América do Sul. As características da situação geopolítica do Brasil, isto é, seu território, sua localização geográfica, sua população, suas fronteiras, sua economia, assim como a conjuntura e a estrutura do sistema mundial, tornam a prioridade sul-americana essencial (Guimarães, 2007, p. 170).

Garcia (2008) também enfatiza a opção brasileira em priorizar a América do Sul, sublinhando que a política externa do governo Lula decidiu por dar maior consistência à integração regional, sobretudo devido à transição do unilateralismo do pós-Guerra Fria para a configuração de um mundo multipolar, o que permitiu ao Brasil buscar associar-se com os vizinhos, com os quais compartilha aspectos históricos e valores.

Esse compartilhamento de valores insere-se na ideia de dimensão identitária, citada por Mallmann (2010), que afirma que é essa a percepção do Brasil em relação à América do Sul. Adler (1999) destaca que organizações internacionais podem contribuir para forjar identidades, já que elas podem encorajar os Estados a sentirem-se parte de determinada região. No que se refere ao continente sul-americano, instituições como a Casa e o Mercosul são importantes para entender como as ideias dos formuladores de política exterior preenchem-nas com um viés identitário sul-americano.

Almeida (2004) afirma que o Mercosul é crucial para a estratégia de política externa brasileira, tendo em vista que o presidente Lula ressaltou que ela poderia servir de base material para a união política da América do Sul. Uma das grandes novidades nesse âmbito é que os temas comerciais e econômicos cederam espaço aos temas sociais e políticos, com o Brasil dispondo-se a assumir os custos de colocar maior ênfase no Mercosul; outra novidade consiste no envolvimento direto de Samuel Pinheiro Guimarães no processo de integração sul-americana. Saraiva (2013) também defende que o Brasil passou a arcar com custos no Mercosul, por meio do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e que houve a coexistência das correntes autonomista e da comunidade pró-epistêmica sobre os destinos do Mercosul, em que a primeira defendia a ampliação do bloco, priorizando a liderança brasileira, e a outra era favorável ao aprofundamento político e social, buscando o seu fortalecimento institucional.

Saraiva (2013) enfatiza, ainda, que a estratégia da Casa – e também da União de Nações Sul-americanas (Unasul) – foi fundamental para a diplomacia brasileira, porque ela tem um perfil diferente de outras iniciativas na região, já que se aproxima mais de um modelo de governança regional do que dos padrões clássicos de integração e tem como exemplos as iniciativas de discussão de novos temas, como o diálogo político, a integração energética, os mecanismos financeiros e as assimetrias entre países. Marchiori (2011) salienta que a essência da Casa era o entendimento político e a integração social dos povos da América do Sul e, para que sua institucionalidade evoluísse, ela buscava evitar a duplicação de esforços integracionistas, ou seja, ela não geraria novos gastos para os países, e sim tentaria utilizar os mecanismos de integração já existentes, procurando apenas

aperfeiçoar seu funcionamento. A agenda prioritária da Casa incluía valores comuns, como a democracia, a igualdade soberana e a autonomia entre os Estados (Marchiori, 2011).

Sobre a autonomia, Mariano, Ramanzini Júnior e Almeida (2014) entendem que o fortalecimento da autonomia nacional é importante para compreender a integração regional, porque, diante das diferentes perspectivas político-ideológicas entre os países da região, há o interesse do Brasil em preservar o processo de integração em nível intergovernamental, resguardando sua autonomia nacional. Na verdade, apesar de a autonomia ser um instrumento de “proteção” às diferenças, o respeito a ela acaba sendo um elemento unificador na integração (*op. cit.*).

Um outro elemento unificador é a existência de vários governos de esquerda na região, que, apesar de serem heterogêneos organizacionalmente, questionam as proposições liberais que vigoraram com força no fim do século XX. Dentro dessas esquerdas, é possível observar uma ênfase mais nacionalista – que preserve a autonomia dos Estados – e uma identidade sul-americana bastante forte (Lima e Coutinho, 2006).

4 O ESVAZIAMENTO DO ITAMARATY E A REDUÇÃO DA IMPORTÂNCIA DA AMÉRICA DO SUL PARA A POLÍTICA EXTERNA

A eleição de Dilma Rousseff à PR provocou algumas mudanças nas correntes de pensamento que vigoram no Itamaraty. A corrente autonomista, de viés mais desenvolvimentista, seguiu no comando de postos cruciais do ministério, porém a comunidade epistêmica pró-integração perdeu força no processo decisório, o que significa que, embora a presidenta tenha mantido as linhas gerais de política externa estabelecidas durante o governo Lula – por exemplo, uma atuação do Brasil em foros multilaterais como representante dos países do Sul e o foco na integração sul-americana – ela não atuou como elemento de equilíbrio e tampouco mostrou vontade política específica com o entorno regional (Saraiva, 2013).

Apesar da manutenção da corrente autonomista dentro do Itamaraty, ela deu lugar a uma geração mais jovem, com uma visão de mundo mais globalizada e, embora as linhas de atuação da política exterior para a América do Sul tenham sido mantidas, é possível perceber uma diminuição da sua importância dentro dos quadros gerais da política externa, materializada por ações que possuem um caráter mais pragmático e com baixo perfil, talvez como resultado de um comportamento mais pragmático adotado pelos autonomistas em relação a temas mais controversos da seara internacional (Saraiva, 2012). Nesse sentido, Cornetet (2014) destaca a perda de espaço de uma política externa mais “ativa e ativa” iniciada por Lula e Celso Amorim, e a ascensão de uma política mais “reativa”, como se exemplifica nos casos da suspensão do Paraguai do Mercosul e da demissão de Antonio Patriota, ministro das Relações Exteriores durante o início do governo Dilma. Casarões (2015) também realça essa perda da altivez e de atividade da política exterior, destacando que o governo passou a adotar atitudes mais táticas, em sua maioria defensivas.

Esse maior pragmatismo na política exterior também pode ser percebido pela mudança dos principais formuladores da política externa. Cornetet (2014) sustenta a ideia de que não houve mudança na estrutura burocrática do Itamaraty - mesmo com a troca do ministro e do secretário-geral de Relações Exteriores, além da manutenção de Marco Aurélio Garcia como assessor especial da PR – afinal, Antonio Patriota havia sido secretário-geral no governo Lula e Samuel Pinheiro Guimarães passou a exercer o cargo de alto representante-geral do Mercosul.

Entretanto, o problema nessa análise é não identificar a mudança de ideias e a sua força na condução da política externa. Lopes (2013a), por exemplo, afirma que, com Antonio Patriota, o Brasil voltou-se mais para o plano global, tendo buscado maior aproximação com os Estados Unidos e condenado as violações de direitos humanos no Irã, relegando a segundo plano o regionalismo pós-liberal na América do Sul. Santos (2011) também destaca que o entorno regional passou a ser secundário, considerando-se que o governo brasileiro preferiu entabular relações mais próximas com os países do Norte, como os Estados Unidos, e também com os países emergentes, como no bloco Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). Por fim, Saraiva (2012) salienta que a prioridade do Brasil de construção de uma liderança regional cedeu espaço a uma vontade de estabelecer uma liderança mais ampla, de vocação mais global, que envolve os países do Sul em geral.

Cervo e Lessa (2014) acreditam que esse dilema entre o plano global e o regional não mancha a política exterior, tendo em vista que sua interpretação acerca da integração regional coaduna com sua vocação globalista, ou seja, as instituições integracionistas, como a Unasul e o Mercosul, têm papel sistêmico para as relações internacionais do Brasil, servindo para que o país construa um bloco regional de poder. Entretanto, os autores sublinham erros de política externa, como a suspensão do Paraguai do Mercosul e a admissão da Venezuela como membro pleno justamente nesse íterim (*op. cit.*).

Além desses erros, Lopes (2013b) cita o episódio do resgate do senador boliviano Roger Pinto Molina, cujo cerne é o *deficit* de liderança institucional do Itamaraty, ou seja, a dificuldade de relacionamento entre a presidenta da República e Antonio Patriota,³ o que representa um sintoma do processo de esvaziamento que sofre o Itamaraty. Em outro artigo, Lopes (2013a) descreve como problemas de atuação do Itamaraty a delegação de temas econômicos da política externa para Guido Mantega e Fernando Pimentel – respectivamente, ex-ministros da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – e de temas políticos e sociais para Marco Aurélio Garcia e Gilberto Carvalho, este último ex-ministro-chefe da Secretaria-Geral da PR.

A diplomacia presidencial representa uma mudança marcante em relação ao governo Lula e é exaltada por alguns autores. Cornetet (2014) mostra que a redução do número de viagens presidenciais realizadas por Dilma indica que a presidenta prioriza a política interna em detrimento da política externa. Saraiva (2012) também destaca a diminuição do papel da Presidência em assuntos de política externa, não tendo atuado como articuladora de diferentes visões dentro do governo, ao contrário do que ocorreu no governo Lula. Lopes (2013a) salienta que houve um recuo da diplomacia presidencial por desinteresse ou inaptidão de Dilma. Finalmente, Casarões (2013) aponta que a presidenta abdicou do exercício desse tipo de diplomacia – que fora tão importante na construção da imagem do Brasil desde o governo de Fernando Henrique Cardoso –, tendo se engajado muito pouco em temas internacionais, à exceção de cúpulas e visitas a alguns países amigos.

No tocante à América do Sul, deve-se ressaltar a diferença do número de viagens de Dilma quando comparado ao número de Lula (Cornetet, 2014). No total, como se observa na tabela 2, Dilma viajou 24 vezes à região, um pouco mais da metade das viagens de Lula.

3. Isso é o oposto do que ocorreu entre Lula e Celso Amorim, cujo relacionamento, sobretudo no que se refere à América do Sul, era convergente. Ver mais em Amorim (2005).

TABELA 2

Viagens de Dilma para a América do Sul

País/ano	2011	2012	2013	2014
Argentina	2	2	1	1
Bolívia	-	-	-	-
Chile	-	-	1	1
Colômbia	-	1	-	-
Equador	-	-	-	1
Guiana	-	-	-	-
Paraguai	1	-	1	-
Peru	1	1	2	-
Suriname	-	-	1	-
Uruguai	2	-	1	-
Venezuela	1	-	2	1
Total	7	4	9	4

Fonte: Secretaria de Imprensa da PR. Ver mais em: <<http://goo.gl/tSZCsb>>.

Elaboração do autor.

Um dado bastante significativo da tabela 2 é referente à Bolívia – parceiro importante do Brasil e país fundamental para avançar na questão da integração energética – para onde a presidenta não fez nenhuma viagem durante o primeiro mandato, ao contrário de Lula, que fez cinco. Isso inclusive gerou reclamações do presidente da Bolívia, Evo Morales.⁴

A redução da intensidade da diplomacia presidencial é sintomática da perda de espaço da América do Sul no governo Dilma. Apesar da manutenção do Mercosul como eixo propulsor do processo de integração – em que se promovem objetivos políticos, geopolíticos, financeiros e sociais que extrapolam o âmbito econômico-comercial, e desenvolvem-se ainda mais as iniciativas de integração, como o Focem, a participação do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (Cosiplan) – sua construção, a exemplo do governo Lula, ainda sobrepõe o projeto nacional ao regional, ou seja, ainda elege a autonomia nacional para preservar a soberania decisória (Cervo e Lessa, 2014). Saraiva (2013) também entende que há a manutenção do caráter do Mercosul no governo Dilma em relação ao governo Lula, mas cita as dificuldades comerciais como elemento de complicação nas relações entre os países, sendo que o Brasil não se mostra muito disposto a fazer concessões aos parceiros. Há, ainda, o problema da institucionalidade do bloco, que não avançou, a exemplo do Parlamento do Mercosul (Parlasul) (Saraiva, 2012).

No que diz respeito à Unasul, prolongamento da Casa, a política externa de Dilma continua a mantê-la como a maior instância política regional (Saraiva, 2013). A ideia de autonomia também continua vigente frente à Unasul, já que essa instituição contempla essa ideia, além de promover o desenvolvimento econômico e social e a formação de uma identidade sul-americana (Mariano, Ramanzini Júnior e Almeida, 2014). Finalmente, outro avanço importante é a maior institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), com a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (Ceed) na Argentina, em 2011, que serve de suporte para que a Unasul construa uma identidade sul-americana em matéria de defesa e preserve a autonomia da região (Mariano, Ramanzini Júnior e Almeida, 2014).

4. Ver mais em: <<http://goo.gl/JbUUgD>>.

As eleições na América do Sul também não provocaram grandes mudanças no quadro das esquerdas. Com exceção do Paraguai, em que houve a destituição de Fernando Lugo, e da Colômbia, nos demais países, como Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Venezuela e Chile, governos de vieses mais esquerdistas foram eleitos. Ainda é cedo para fazer um prognóstico mais detalhado, mas, a princípio, essa conjuntura favorece a manutenção de uma ênfase na ideia de identidade sul-americana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa para a América do Sul desenvolvida nos primeiros mandatos de Lula e de Dilma tem traços de continuidade, mas há certos ajustes, porque ela perde importância no governo Dilma quando comparada ao governo Lula. Vimos que a América do Sul perde espaço, sobretudo na presença e nas ideias dos principais formuladores de política externa; no entanto notamos certa continuidade no que diz respeito à atuação brasileira nas instituições de integração regional, que, com Dilma, seguem seu curso iniciado no primeiro mandato de Lula.

Reconhecemos as dificuldades que nosso trabalho apresenta, afinal escolhemos saltar a análise do segundo mandato do governo Lula, o que implica, de certa forma, ignorar a continuidade de certos processos de integração. Isso, portanto, acaba por prejudicar a análise, porque não podemos comparar iniciativas imediatamente anteriores aos do governo Dilma e se houve avanços ou recuos em determinadas estratégias de política externa. Além disso, certamente há problemas em restringir a análise da política externa somente ao campo das ideias e da identidade de política externa, porque deixamos de avaliar a sua execução, ou seja, a transformação do discurso e da retórica dos líderes políticos em prática. Entretanto, acreditamos que a análise das ideias é extremamente importante para entender as nuances da política externa, provocadas pelos agentes domésticos.

As ideias dos atores e sua presença na formulação da política externa são muito mais significativas no governo Lula do que no governo Dilma. Durante o governo Lula, existe um destaque e um espaço muito maior para que tanto o Itamaraty quanto outros atores participem da formulação da política exterior e façam avançar o processo de integração regional, situando a América do Sul como topo da prioridade de política externa. Nesse caso, identificamos que há uma convergência significativa entre Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, aliado a uma diplomacia presidencial bastante pujante, sendo que Lula participa ativamente da confecção da estratégia regional do Brasil.

Com Dilma, a diplomacia presidencial perde bastante força, muito em função das preferências da presidenta por envolver-se mais em questões domésticas do que internacionais. Além disso, observamos que o Itamaraty sofre um processo de certo esvaziamento, em que Antonio Patriota não consegue exercer liderança e não se entrosou com Dilma.

No âmbito das instituições regionais, há certa continuidade, principalmente no Mercosul, na Casa e na Unasul, quando se observa o aspecto da preservação da autonomia nacional e a questão da identidade sul-americana na política externa. Entretanto, para a integração continuar a se desenvolver, será necessário que o Itamaraty volte a desempenhar papel fundamental, contribuindo com a formulação de ideias, e que a PR se envolva de forma mais vigorosa na inserção do Brasil na América do Sul.

REFERÊNCIAS

- ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, n. 47, p. 201-246, 1999.
- ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.
- _____. Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 95-116, 2005.
- ALTORAIFI, A. **Understanding the role of state identity in foreign policy decision-making: the rise of Saudi-Iranian rapprochement (1997-2009)**. 2012. Thesis (Doctorate) – The London School of Economics and Political Science, London, 2012.
- AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Diplomacia, Estratégia, Política**, Brasília, ano I, n. 1, p. 41-48, out.-dez. 2004.
- _____. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura OPISA**, n. 4, p. 1-14, 2005.
- CASARÓES, G. Uma política externa à altura do Brasil. **Estado de São Paulo**, 9 set. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/WRUY5V>>. Acesso em: 24 abr. 2015.
- _____. Soberba, avareza e ira: os três pecados da diplomacia de Dilma Rousseff. **Estado de São Paulo**, 25 maio 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/l6SW6z>>. Acesso em: 26 maio 2015.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.
- GARCIA, M. A. A opção sul-americana. **Revista Interesse Nacional**, ano 1, n. 1, p. 22-28, abr.-jun. 2008.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. *In*: _____. (Eds.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. New York; London: Cornell University Press, 1993. p. 3-30.
- GUIMARÃES, S. P. O mundo multipolar e a integração sul-americana. **Revista Comunicação & Política**, v. 25, n. 3, p. 169- 189, 2007.
- HUDSON, V. M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.
- KAARBO, J. Foreign policy analysis in the twenty-first century: back to comparison, forward to identity and ideas. **International Studies Review**, v. 5, n. 2, p. 155-202, 2003.
- LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. V. Integração moderna. **Análise de Conjuntura OPISA**, n. 1, p. 1-15, 2006.
- LOPES, D. B. Antonio, o breve. **O Estado de São Paulo**, 15 jun. 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/fbAPbA>>. Acesso em: 16 ago. 2013.
- _____. Itamaraty sofre processo de esvaziamento no atual governo. **Folha de São Paulo**, 27 ago. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/jPsNvp>>. Acesso em: 14 maio 2015.
- LULA DA SILVA, L. I. **Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/oeTwSm>>. Acesso em: 12 nov. 2013.
- MALLMANN, M. I. Relações sul-americanas em perspectiva. **Revista Diálogo**, Canoas, n. 16, p. 183-201. jan.-jun. 2010.

MARCHIORI, A. P. A Comunidade Sul-americana de Nações: um projeto de integração. *In*: VIANA, J. P. S. L.; VASCONCELLOS, P. M. C.; MIGUEL, V. V. R. (Orgs.). **Integração sul-americana: desafios e perspectivas**. Porto Velho: Unir, 2011.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. O Brasil e a integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). **Relações Internacionais**, n. 41, p. 123-134, 2014.

SANTOS, S. C. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

_____. La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: continuidad en estrategias y ajustes en prioridades. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR., H. (Coords.). **El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: Cries, 2012. (Anuario de la Integración Regional y el Gran Caribe 2012). p. 289-300.

_____. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 3-21, 2013.

SCHREIBER, M. Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior. **BBC Brasil**, Brasília, 21 jan. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/TwIHCp>>. Acesso em: 15 jun. 2015.