



## 1.11 • Conjuntura Internacional

### Uma breve análise de percepção da política externa brasileira no governo Rousseff (2011-2014)

Augusto César Dall'Agnol  
José Renato Ferraz da Silveira

AS HORAS DECISIVAS DE MUDANÇA e escolha dos sujeitos históricos são, quase sempre, acompanhadas por escolhas dilacerantes entre alternativas que provocam ruptura na ordem constituída.

De fato, o governo de Dilma Rousseff fez opções e definiu prioridades entre 2011 e 2014. A política externa foi preterida dentre as prioridades. Há um consenso, entre os especialistas de política externa brasileira, de que o governo de Rousseff teve uma atuação tímida em comparação com o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que era apontado como tendo uma diplomacia presidencial “ativa e altiva”.

O temperamento distinto de Dilma Rousseff – mais técnico, centralizador e introspectivo – tem feito muitos críticos da política externa de seu governo avaliarem que o Brasil perdeu espaço no exterior, principalmente na área comercial.

De acordo com João Marcelo Conte Cornetet<sup>1</sup> (2014: 111): “o atual governo segue com os mesmos objetivos na esfera internacional mantidos pelo de Lula, incluindo a obtenção de desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros comerciais e a afirmação do Brasil como líder regional –, mas a diplomacia de Dilma busca esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas”.

Em uma breve retrospectiva, Dilma Rousseff escolheu como ministro das Relações Exteriores um diplomata de carreira e de boa relação com o governo norte-americano, o embaixador Antonio Patriota, que era secretário-geral do Itamaraty na gestão Celso Amorim, desde a aposentadoria do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

A tensa e desgastante relação entre a presidente e o ministro levaram ao pedido de demissão e substituição pelo embaixador Luiz Alberto Figueiredo, principal negociador brasileiro na área ambiental, com quem a presidente desenvolveu boa relação durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, realizada em 2012. Figueiredo assumiu o ministério no meio da crise causada pela fuga do embaixador boliviano Roger Pinto Molina da embaixada brasileira em La Paz.

#### Brasil, Estados Unidos e União Europeia

Nas relações com os três grupos – Estados Unidos, União Europeia e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) – notamos diferença de atuação entre o governo de Rousseff e Lula.

Em relação aos Estados Unidos e a União Europeia, em virtude da crise econômica, a política externa brasileira atuou de modo crítico em relação aos países desenvolvidos, cujas ações agravavam a situação econômica do país, como no caso da onda de emissões de dólares, que prejudica a competitividade dos produtos dos países emergentes.

Outra tensão com o governo norte-americano foi a revelação de espionagem realizada pela americana *National Security Agency*, que envolvia, entre outras transgressões, a interceptação de comunicações da presidente Dilma Rousseff e de empresas estatais brasileiras.

“  
Se o futuro é incerto e esbarra em previsões, conclui-se, pois, que a política do governo Rousseff, baseada na diversificação das relações exteriores e na ampliação da autonomia, encontrou uma continuidade quando comparada com o governo Lula.”

Divulgadas por Edward Snowden, essas informações levaram a presidente Rousseff a adiar a viagem aos Estados Unidos, além de articular, com a Alemanha, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, uma resolução condenando a espionagem, e de marcar uma conferência internacional, a ser realizada em 2014, para discutir

propostas de um marco multilateral civil de controle da internet. Com isso, indaga-se a respeito das relações do Brasil com os Estados Unidos no segundo mandato de Dilma após a reação da presidente frente a este recente episódio.

Em comparação com o governo de Lula (2002-2010), pode-se dizer que o governo de Rousseff aplicou um tom revisionista mais moderado – traduzido pela liderança do Itamaraty pelo chanceler Antonio Patriota – em relação aos Estados Unidos. Soma-se a isso o fato de o Brasil ter mudado de postura em relação ao Irão a partir de 2011, e a maior ênfase brasileira nos discursos acerca dos direitos humanos, significou um maior grau de proximidade aparente com o governo de Barack Obama. Em relação à União Europeia, no que se refere às questões econômicas, não houve um desfecho, no primeiro mandato, do Acordo Mercosul-União Europeia. O novo ministro do Desenvolvimento da presidente Rousseff, Armando Monteiro Neto, afirmou que a parceria comercial do Brasil com a União Europeia deve ser tratada em primeiro plano para a política de comércio exterior em 2015.

#### Brasil, BRICS e o Ibas

Quanto à posição do governo Rousseff no Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), a mesma segue uma política de continuidade do posicionamento do governo Lula (2003-2010).

#### Principais organizações internacionais das quais o Brasil faz parte

Associação Latino-Americana de Integração – ALADI

BRICS

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP

Conferência Ibero-Americana

Conselho Latino-Americano – CLA

Cúpula América do Sul-Países Árabes – ASPA

Cúpula das Américas

Cúpula entre Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe e da União Europeia

Foro de Cooperação América Latina - Ásia do Leste – FOCALAL

Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS

G4

G5

Grupo de Cairns

Grupo do Rio

Grupo dos 20 países em desenvolvimento – G20

Grupo dos 20 países industrializados – G20

Grupo dos Oito + 5 – G8+5

Mercado Comum do Sul – Mercosul

Organização das Nações Unidas – ONU

Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OCTA

Organização dos Estados Americanos – OEA

Organização Mundial do Comércio – OMC

Parlatino, Parlamento Latinoamericano

Sistema Econômico Latino-Americano – SELA

União de Nações Sul-Americanas – UNASUL

Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

No repertório de posições conjuntas do IBAS nos comunicados dos chefes de Estado e Governo e de chanceleres – nas Cúpulas do IBAS, bem como nas Comissões e Reuniões Ministeriais Conjuntas – identifica-se a potencial de atuação do IBAS<sup>2</sup> na reforma de: a) estruturas de governança global, especialmente do Conselho de Segurança; b) os fóruns financeiros, no que se refere ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional, a fim de representar o peso dos países emergentes por intermédio dos votos proporcionais.

Os encontros formais dos chefes de Estado e de Governo dos países membros dos BRICS, por sua vez, ocorrem anualmente, após junho de 2009. Durante o período do governo Rousseff aconteceram quatro reuniões de Cúpula – Sanya, Nova Deli, Durban e Fortaleza.

Na Cúpula de Sanya, houve a adesão da África do Sul aos BRICS e a menção, pela primeira vez, da necessidade de alargamento da composição do Conselho de Segurança. O documento defende, ainda, o uso de energias renováveis e o uso pacífico de energia nuclear, e condena o terrorismo. Em Nova Deli, 2012, foram assinados, durante o evento, dois acordos entre os Bancos de Desenvolvimento dos BRICS, visando facilitar a concessão de créditos em moedas locais. Já a Cúpula de Durban, em 2013, resultou no ponto de partida das negociações para constituição do Arranjo Contingente de Reservas e a aprovação do relatório de viabilidade e do Banco de Desenvolvimento dos BRICS. Por fim, em Fortaleza, 2014, houve a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e o estabelecimento de um Arranjo Contingente de Reservas do BRICS. Ocorreu, ainda, a assinatura de acordos de cooperação entre Bancos de Desenvolvimento do BRICS e Agências de Seguro de Crédito à Exportação.

A Cúpula de Fortaleza permitiu aos BRICS mostrar os avanços já alcançados, e dar sequência às discussões com vistas à realização do amplo potencial do grupo. Desde a primeira Cúpula, em Brasília, os BRICS têm afirmado o papel de força positiva para a democratização das relações internacionais e para o aprimoramento das instituições de governança internacional existentes.

### **Segundo mandato: ruptura ou continuidade?**

Cabe, então, frente à reeleição de Rousseff, ao analista de política externa, indagar-se como o governo Dilma atuará frente o cenário internacional que se desenha. Haverá uma política de ruptura ou continuidade em relação ao seu primeiro mandato?

Cúpula	Local	Data
<b>I Cúpula</b>	Ecaterimburgo - Rússia	Junho de 2009
<b>II Cúpula</b>	Brasília - Brasil	Abril de 2010
<b>III Cúpula</b>	Sanya - China	Abril de 2011
<b>IV Cúpula</b>	Nova Deli - Índia	Março de 2012
<b>V Cúpula</b>	Durban - África do Sul	Março de 2013
<b>VI Cúpula</b>	Fortaleza - Brasil	Julho de 2014

### **As seis Cúpulas dos Chefes de Estado e de Governo dos BRICS.**

Fonte: MRE.

## **O BRASIL NO MUNDO**

“O Brasil é um ator global – um país de dimensões continentais, com a sétima maior economia do mundo e a quinta maior população.

É um país que sempre esteve presente em todos os grandes acontecimentos da vida internacional, desde a sua independência.

Participou de todos os grandes acontecimentos que marcaram o século XX, e isso continua a ser verdade atualmente.

O Brasil tem uma presença universalista e interesses universais, além de interesses e engajamentos regionais”.

Excerto do discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira, na Audiência Pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal – 24 de março de 2015.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores. [Consult. 27 jun. 2015], disponível em [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR).

No primeiro mandato da presidente, percebe-se uma clara diminuição na intensidade de vezes em que o tema passa pelo assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas nos discursos diplomáticos, um dos fatos que afasta Rousseff de Lula.

Há, de fato, o interesse brasileiro em participar do CSONU; entretanto, é evidente que houve uma mudança de ajuste acerca dessa questão, que assume um segundo plano temporariamente. Com a postura assumida pelos BRICS nas Cúpulas – de alargamento do Conselho de Segurança – resta saber como será a política de Dilma frente a esse antigo desejo brasileiro. Com a substituição de Figueiredo pelo embaixador Mauro Vieira, como ministro das Relações Exteriores, e com uma pressão cada vez maior da oposição à postura de Dilma Rousseff, a chefe de Governo enfrentará escolhas dilacerantes entre alternativas que podem provocar, ou não, a ruptura na ordem constituída. Se o futuro é incerto e esbarra em previsões, conclui-se, pois, que a política do governo Rousseff, baseada na diversificação das relações exteriores e na ampliação da autonomia, encontrou uma continuidade quando comparada com o governo Lula.

Além disso, os valores históricos da política externa brasileira de não-intervenção, promoção da paz, pragmatismo e defesa do multilateralismo – defendidos no artigo 4º da Constituição Federal – mantiveram-se presentes nos discursos das autoridades brasileiras ao longo do governo Rousseff. ■

### **Notas**

<sup>1</sup> Para uma análise comparativa entre as políticas externas dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, ver João Marcelo Conte Cornetet, 2014. *A Política Externa de Dilma Rousseff: Continuação na Continuidade*. Revista Conjuntura Austral, p. 111-150.

<sup>2</sup> Ministério das Relações Exteriores. IBAS - *Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul*. Ver: [www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br).