

I O IMPACTO DA CRISE NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

THE IMPACT OF THE CRISIS IN THE EXTERNAL POLICY OF BRAZIL

207

PEDRO SEABRA / JÚLIO C. RODRIGUEZ / LUIZ EDUARDO GARCIA DA SILVA / CARMEN FONSECA

CRISE E CASTIGO? REVISITANDO A AGENDA EXTERNA DO BRASIL

Com 2017 a chegar ao fim, um certo consenso parece emergir face ao momento de transição com que o Brasil se depara. Constrangido por dinâmicas internas implacáveis que ameaçam desmoronar os ganhos alcançados nos últimos anos, e acossado por um sistema internacional que reclama a concretização das expectativas suscitadas durante um ciclo anterior expansivo, o Brasil apresenta todos os sinais de se encontrar entre a espada e a parede no que diz respeito ao seu papel no mundo. Após anos de intenso protagonismo e visibilidade, a probabilidade de conseguir garantir um lugar definitivo no seio dos principais centros de decisão parece agora francamente mais diminuta. Ainda assim, quaisquer avaliações definitivas deste género acabam também elas, em boa medida, por ofuscar a complexidade inerente ao próprio percurso externo do Brasil até esta data.

Essa constatação torna-se por demais evidente quando verificamos o quão produtivo se tornou analisar o Brasil nos últimos 15 anos. Quer lhe atribuamos a classificação de potência regional, média ou emergente, é inegável a curiosidade generalizada que o Brasil desencadeou quanto às condições que propiciaram e/ou sustentaram o seu percurso de 2003 em diante. Isto dito, o conceito de potên-

cia não pode nem deve ser interpretado como absoluto em si mesmo. Longe vão os tempos do discurso político subjacente ao 'Brasil Potência' no início dos anos 70. Mas as contradições na emergência do país por entre um sistema internacional fortemente limitativo e restritivo continuam ainda bastante próximas da realidade. Durante anos, a expressão político-idiomática 'de Porto Alegre a Davos' ilustrou na perfeição tal díade estrutural. Por entre uma aposta no Sul Global e a preservação de canais de comunicação privilegiados com o hemisfério Norte, o Brasil reclamou para si o ónus de trilhar um caminho através do qual almejava manter o melhor de dois mundos, tão desconectados quanto aparentemente in-comunicáveis. Essa capacidade para estabelecer pontes permitiu-lhe, por sua vez, jogar nos principais palcos internacionais, recorrendo a diferentes estratégias e instrumentos, ao mesmo tempo que buscava ocupar um espaço próprio onde pudesse projetar as suas posições face a temáticas e áreas geográficas mais prementes e rentáveis.

No entanto, tal abordagem acabou também por deixar transparecer a verdadeira magnitude associada ao conjunto das suas ambições externas. Colocado de outra forma, as capacidades materiais do

Brasil foram esticadas até ao limite, levantando questões sobre a sustentabilidade daquilo que era efetivamente possível abarcar e gerir. Quando tudo é considerado uma prioridade, nada acaba sendo verdadeiramente priorizado. E muito embora as raízes do problema venham de trás, os sinais começaram a multiplicar-se à medida que a crise política se agudizou com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, e as contas nacionais começaram a exigir medidas de austeridade profundas: a rede diplomática existente viu a sua anterior extensão começar a ser abertamente questionada e reavaliada; o espectro do congelamento do direito de voto em várias organizações internacionais começou a ser suscitado devido a quotas em atraso; e a defesa da legitimidade do novo governo no exterior passou a exigir um esforço assinalável e recorrente, tendo originado níveis menores de diplomacia presidencial. Por entre tudo isto, com cinco diferentes ministros no espaço de sete anos, a liderança do Itamaraty definiu no seio de uma Brasília mais concentrada na auto-sobrevivência do que na resolução dos problemas que se pareciam acumular de forma interrupta.

Os diferentes contributos nesta secção são particularmente incisivos a respeito do momento que o Brasil experiencia, bem como sobre os efeitos que se têm feito sentir em variados domínios da sua agenda externa: um subcontinente que oscila entre ser considerado uma prioridade ou ser instrumentalizado para fins maiores; o risco de expectativas criadas em África saírem defraudadas; um relacionamento invariavelmente surdo e pouco consequente com o México; e uma parceria formal com a União Europeia que,

de privilegiada, se revelou muito pouco. Atravessando vários cenários geográficos distintos, todos os autores acabam por expor um conjunto considerável, quer de incongruências estruturais, quer de desafios significativos em anos vindouros. De igual forma, mais do que uma causa-efeito automática, é reconhecido que a crise atual, composta por múltiplos choques externos e internos, acaba sobretudo por levantar o véu de algumas fragilidades pré-existentes que sustentaram grande parte da atividade externa do Brasil até a este ponto.

A consciencialização destas limitações tem, sem surpresa, levado à redução do entusiasmo em torno daquilo que o Brasil pode ou não alcançar e tem também invariavelmente levado a um repensar de pressupostos prévios. Nesse sentido, o debate espoletado nesta secção sobre o lugar do Brasil no mundo encontra-se ainda na infância. Fugindo a determinismos fáceis, parece, no entanto, claro que qualquer tentativa de compreender o presente cenário exige que se ultrapasse dicotomias simplistas e se incorpore as várias nuances que marcaram este último ciclo aqui em análise. Como tal, e por um lado, é facto que as suas dimensões naturais continuarão a torná-lo um país incontornável a vários níveis. Mas, por outro lado, e levando em conta as vulnerabilidades existentes, qualquer sinal adicional de ‘desengajamento’ tenderá a minar ainda mais os ganhos anteriores enquanto ator internacional relevante e suscitará certamente questões acrescidas sobre o seu lugar na agenda regional e global.

PEDRO SEABRA

A política externa brasileira sofreu ampla retração nos últimos anos. As causas frequentes deste processo estão localizadas no nível interno, mas com íntima relação com aspectos regionais e sistêmicos. Internamente, a instabilidade política e a desaceleração da economia são as causas principais. Nota-se que, em meio à crise econômica do segundo governo Dilma e ao longo do governo Temer, a chancelaria brasileira dá dois passos atrás em sua inserção internacional, deixando de lado a esfera global e diminuindo a atenção que outrora fora dada à região. A diplomacia do governo Dilma já se caracterizava por ser menos ambiciosa que as anteriores de Lula e Fernando Henrique Cardoso (FHC); entretanto, a diplomacia presidencial ainda funcionava, pois a presidente ainda frequentava reuniões de cúpula com líderes mundiais com algum respeito e protagonismo. Com a queda do governo e a mudança na orientação geral da política externa, então sob comando de José Serra, nem mesmo a diplomacia presidencial restou, já que a ação deste Ministro se vinculava mais aos seus interesses políticos internos, do que à projeção de poder do Brasil no mundo e na região. Inicia-se, portanto, nesta fase de fortes turbulências na economia e na política nacionais, uma nova fase de retração da política externa brasileira, na qual o mundo ficou distante e a região pode voltar a ser o terreno de ação prioritário. Cabe destacar, então, quais os fatores que influenciaram a política externa brasileira nos últimos anos e que permitem a identificação de quais as opções mais prováveis desta política para a região sul-americana.

As condicionantes principais da Política Externa Brasileira e seus impactos para a região sul-americana

A política externa do Brasil apresenta diversas condicionantes, que decorrem de diferentes níveis analíticos e, logo, de distintas percepções teóricas. Para a análise das relações do Brasil com a América do Sul, recorre-se, então, a três níveis distintos, porém inter-relacionados: o sistêmico, regional e nacional. E em função destes níveis e das diferentes filiações teóricas, define-se, nesta análise, três cenários possíveis para as relações do Brasil com seu entorno estratégico mais próximo.

Os distintos níveis caracterizam-se por oferecer constrangimentos e oportunidades à ação externa do Brasil. Iniciamos a análise pelo nível sistêmico. Assim, as variações na distribuição de poder ao nível sistêmico condicionam as possibilidades de inserção do país que, por seu *status* intermediário de poder, acompanha tais mudanças em busca de riscos e oportunidades. Nos primeiros quinze anos do século XXI, há redistribuição do poder dos Estados Unidos em direção às potências regionais emergentes, como China, Índia e Brasil, que representou uma importante brecha de oportunidade para crescimento no poder relativo destes atores e tal foi acompanhada pela escolha destes países em ocupar espaços na política internacional. Passaram, então, a frequentar com mais afinco as altas rodas de negociação. Deriva desta conjuntura de oportunidade a inserção do Brasil em diversos grupos, fóruns e demais organizações reformis-

tas da ordem internacional (ex.: IBAS, BRICS e BASIC). Enfim, as oportunidades sistêmicas são condições necessárias do alcance da política externa brasileira, e, logo, menores brechas sistêmicas, em função da diminuição da velocidade da redistribuição de poder nos últimos anos, também explicam a retração da inserção internacional brasileira.

Com relação ao nível regional, o país também faz a leitura dos riscos e oportunidades. Entretanto, com relação à sua área contígua, adota um padrão de relação dual, em que ora está bastante próximo, ora distancia-se. As causas desta aproximação e distanciamento estão nas dinâmicas regionais de poder, com vinculação às variações no poder material do país e às preferências e possibilidades internas ao país. Em trabalho anterior, em coautoria com Andrés Malamud, sobre a relação do Brasil com a região, evidenciamos que o país, no início da segunda década do novo século, estava com um pé na região e outro no mundo. E dentre as causas principais apontamos que a diferença de poder entre o Brasil e seus vizinhos condicionava as suas escolhas para a região. Assim, quanto menor é a diferença de poder entre o Brasil e os vizinhos, mais alinhado com os interesses regionais estará o país. Portanto, mais propenso a aderir a processos de integração. Por outro lado, quanto maior a diferença de poder, menos comprometido com a região estará, assim crescem na sua agenda processos cooperativos menos formais. Isto é, quando o Brasil apresenta emergência global, menor será o peso da região na sua agenda. Portanto, o Brasil quando pode “vai ao mundo” e lá fica! No entanto, quando os ventos da política internacional param

de empurrar o Brasil para fora da região, a tendência é de regresso à região. Desta forma, o fim do *boom* das *commodities*, a relativa diminuição do crescimento da economia chinesa, conduzem o país de volta à região. Porém, a instabilidade interna faz com que este retorno seja ainda mais forte e o gigante regional, ao invés de caracterizar-se por um pé na região e outro no mundo, está, nesta conjuntura, com os dois pés dentro do seu próprio território.

Relativo ao último nível, que oferece a última condição necessária da retração da política externa brasileira, pode destacar-se que adquire peso relativo maior que as outras condições explicativas, ao longo dos últimos anos, pois a crise política e a derivada crise econômica são de grande tamanho e afetaram frontalmente a capacidade de condução da política externa brasileira, tanto pelas burocracias estatais (Itamaraty e Ministérios vinculados a projeção econômica do país), quanto pelo Presidente e seus Ministros. Desta forma, oscilam as prioridades e as agendas, não há nitidez sobre as prioridades, e a escolha do governo é gastar energia na tentativa de estabilizar econômica e politicamente o país. Assim, quando levados em conta os três fatores causais principais, justifica-se plenamente a retração da política externa brasileira, pois a conjuntura sistêmica é desfavorável, a região caracteriza-se por apresentar mais riscos que oportunidades e o nível interno está a consumir toda a capacidade de ação do estado brasileiro. Mas cabe questionar: o que restou de ação externa do Brasil? Quais os cenários e implicações para seu entorno estratégico?

Três Cenários Hipotéticos sobre a relação do Brasil com a América do Sul

Os cenários propostos aqui relacionam as três condicionantes e apontam para as possibilidades de atuação do Brasil em função dos riscos e oportunidades regionais. O (1º) primeiro cenário, pessimista ou “o Gigante Ensimesmado”, relaciona-se com três aspectos centrais: (1) a manutenção da desaceleração da economia chinesa, com queda no consumo de produtos produzidos no Brasil, e a consequente estabilização para baixo da redistribuição de poder global; (2) a piora no cenário político na Venezuela, com pressões para o engajamento regional na solução pacífica dos conflitos internos e os riscos de transbordamento da crise e (3) o recrudescimento da crise política e econômica nacional, com a eventual queda do presidente Temer antes das eleições de 2018. Neste cenário, as alternativas ao país são escassas e o engajamento regional é pequeno. O recrudescimento dos problemas internos, com a região e o mundo sinalizando com riscos, configura a conjuntura propícia para o isolamento do país. Neste cenário, não seria possível contar com o Brasil na resolução pacífica (ou não-intervencionista) dos problemas regionais que a crise da Venezuela pode produzir, nem com o engajamento do país em outros processos regionais. Adiciona-se a esta tendência a paralisia dos processos de integração (Mercosul) e nas dinâmicas cooperativas (Unasul, CDS) que envolvam o país. Tal retração, cabe mencionar, confere brechas de oportunidades às potências externas à região na perspectiva de solucionar a crise venezuelana, como, por exemplo, Rússia e China.

O (2º) segundo cenário, moderado ou “o Brasil entre a região e o mundo”, vincula-se com três fatores centrais: (1) a estabilização da economia chinesa, com a manutenção da compra de produtos produzidos no Brasil, estabilização da redistribuição de poder global; (2) a estabilização da crise política na Venezuela, com engajamento regional na solução dos conflitos políticos e (3) estabilização da crise econômica e política, com eleições em 2018, transcorrendo com normalidade e leve recuperação da economia. Neste cenário, a estabilização interna e a relativa estabilização da economia internacional permitiriam ao país o engajamento em temas regionais, como a crise Venezuelana, porém, este engajamento permaneceria vinculado ao Mercosul e aos processos cooperativos regionais, como a Unasul. As oportunidades sistêmicas, regionais e nacionais não são grandes o suficiente para permitirem que o país assumira liderança nos processos e dinâmicas regionais. Portanto, neste cenário, riscos e oportunidades são moderadas e não configuram uma conjuntura ótima para o retorno da inserção internacional do Brasil. Contudo, para a região, pode configurar na melhor alternativa, pois o engajamento brasileiro diminui em função do seu poder. Quanto maior o seu poder relativo aos vizinhos, mais distante da região estará. E, ao contrário, quando há grandes distúrbios internos, menos engajamento regional. Assim, esta conjuntura mediana pode permitir, se as preferências internas permitirem, que o país atue em conjunto com seus parceiros de Mercosul para mediar a crise venezuelana e envolva os demais países, liderando a atuação da organização que foi criador, a Unasul.

O (3º) terceiro cenário, otimista ou “o Brasil retorna ao mundo”, vincula-se, também, a três fatores permissivos centrais: (1) o retorno dos bons tempos da política internacional, com retomada do consumo dos produtos brasileiros pela China e nova onda de redistribuição de poder global; (2) a resolução regional da crise venezuelana, novas eleições e pacificação das disputas políticas, recuperação do preço do petróleo e recuperação da economia, estabilização da região e (3) resolução da crise política e crescimento econômico do país. Neste cenário, portanto, atuam todas as condições que permitem a retomada da inserção do Brasil em nível global, distanciando-se relativamente da região. Em função das oportunidades globais reaparecerem, da diminuição dos riscos regionais, com a estabilidade regional e o fim dos riscos internos, com crescimento econômico e com estabilidade política, o país voltaria à sua atuação, caso haja interesse interno, aos moldes do período do governo Lula, com grande alcance de sua inserção internacional. Nesta configuração, a atuação regional seria de equidistância e envolver-se-ia apenas em processos cooperativos, que produzem menos entraves à sua atuação global. Assim, esta atuação do Brasil representaria para os atores de nível mediano, como Argentina, Colômbia e Chile, oportunidades para a sua atuação regional; porém, aos países com menor poder como Paraguai, Bolívia e Uruguai, o desengajamento do Brasil poderia representar riscos relativos, já que estes países costumam “amarrar” o Gigante pela via institucional (por meio do Mercosul) ou por meio de barganhas estratégicas, como a

utilizada pela Bolívia (gás) e pelo Paraguai (energia elétrica).

Estes três cenários permitem verificar o quão improváveis são as conjunturas em que os riscos são mínimos e as oportunidades são máximas. Nestes casos, a atuação do Brasil, quando há percepção de oportunidade e proveito dela pela ação da diplomacia, é maximizada ao nível global e mantida a um compasso médio-baixo ao nível regional. A tendência mais forte é uma mescla dos cenários medianos e pessimistas, já que os riscos sistêmicos relativos à redistribuição de poder e com relação à economia chinesa permanecem, os riscos de transbordamento da crise venezuelana se agudizam e a crise política e econômica brasileira vão se arrastar por um longo período. Entretanto, estes fatores que afetam especialmente o Brasil, não afetam com a mesma força outros países da região que se recuperam econômica e politicamente, como é o caso da Argentina, do Peru e da Colômbia. Desta forma, pressões pelo engajamento do Brasil em soluções cooperativas para a crise na Venezuela podem vir destes vizinhos e do possível engajamento de potências externas à região, como é o caso de Rússia e China. E o Brasil, apesar de seus grandes problemas, dada sua relevância regional, poderá atender ao chamado regional e atuar em conjunto com os vizinhos.

Finalmente, para a compreensão das possibilidades de ação do Brasil na América do Sul, deve verificar-se qual o peso que a região pode ter na sua agenda de política externa. Tal peso está relacionado com os três níveis analisados, portanto, o distanciamento ou aproximação do Brasil da região depende de como ele percebe

oportunidades e riscos sistêmicos e regionais em função de suas capacidades nacionais. A tendência mais provável então é que o seu engajamento regional aumente, à medida que recupere fôlego, na tentativa de retomar ao menos uma pauta de

sua política externa; contudo, não se pode afirmar se este renovado engajamento representará sorte ou azar aos vizinhos!

JÚLIO C. RODRIGUEZ

BRASIL E ÁFRICA: UMA NOVA ENCRUZILHADA

Introdução

Por entre a lista de sucessos e conquistas que a política externa brasileira tende a reclamar como resultado dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), é frequente encontrar o restabelecimento de laços prolíficos com África em lugar de amplo destaque. Após um interregno temporal considerável, a aposta nas relações Sul-Sul com África, de forma crescente, entre 2003 e 2016, acabou por representar um feito notável no plano externo. Subitamente, o Brasil passou a apresentar-se como um ator incontornável em discussões-chave para África, quer fossem sobre energia, cooperação para o desenvolvimento, governança internacional, comércio ou agricultura, ao mesmo tempo que era percebido como um exemplo de potência emergente em clara demanda. Do ponto de vista de vários países africanos, estimular e manter relações produtivas com o Brasil era por isso entendido como uma decisão acertada por entre um contexto internacional em rápida mudança, que parecia abrir cada vez mais espaço para novas soluções e novos intervenientes.

No entanto, num curto espaço de tempo, esta breve avaliação inverteu-se diametralmente na medida em que a

própria narrativa que sustentou o engajamento do Brasil com África nos últimos anos começou também ela a ser posta em causa. Com efeito, falar de Brasil e África na atualidade implica abordar um conjunto de expectativas em risco de saírem defraudadas e uma nova retração generalizada, alimentada quer pelas sucessivas descobertas sobre o comportamento das principais empresas privadas e lideranças políticas brasileiras, quer pela crise económica que o país ainda experiencia. Torna-se, por isso, legítimo repensar os pressupostos que fomentaram um engajamento que sempre aparentou ser tão natural quanto inevitável e sustentável. Uma simples derivação de um ditado popular poderá se revelar particularmente ilustrativa nesse sentido: ‘diz-me quanto pagas, com quem te alias, e quem proteges, e dir-te-ei quem és’.

Quando o dinheiro acaba

Sustentar uma política externa expansiva constitui uma empreitada relativamente custosa, sobretudo, quando inserida na atual conjuntura. No caso do Brasil, ciclos económicos favoráveis coincidiram tanto no tempo como no espaço, aquando da anunciada intenção de reengajar com África. O momento era propício a

esse tipo de iniciativas e as autoridades brasileiras souberam interpretá-lo como uma oportunidade que não podia ser desperdiçada. À frente desta renovada inserção em África, encontravam-se as principais empreiteiras e conglomerados brasileiros, enquanto pontas-de-lança nacionais, devidamente acarinhadas pelo poder político-diplomático. Disfrutando de uma nova fase de internacionalização, o setor privado brasileiro aproveitou o *zeitgeist* existente para se consolidar/expandir para novos mercados que permitissem o escoamento dos seus produtos. Nesse sentido, as comitivas empresariais que acompanhavam as múltiplas viagens presidenciais e ministeriais a África trilhavam abertamente caminho com vista a novos contratos lucrativos.

Contudo, assim que o clima económico expansivo se interrompeu, as linhas de financiamento e de apoio às exportações previamente disponibilizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) deixaram de ser suficientes ou acabaram também elas atingidas pelas ramificações da Operação Lava Jato. O financiamento público e o apoio oficial começaram então a rarear, e a disposição de atravessar o Atlântico começou também a estancar. Em simultâneo, a crescente competição internacional, com especial ênfase na China – responsável por uma ofensiva de financiamento sem fim a projetos massivos de infraestrutura por todo o continente –, tornou-se particularmente difícil de acompanhar. Durante algum tempo, a ideia de que ‘o Brasil faz diferente’ pareceu ganhar alguma tração, ou pelo menos não incitou a tanta rejeição local como outros intervenientes. Isso não foi, no entanto, suficiente para esconder o *quid pro quo* da

relação simbiótica que se tinha desenvolvido até então entre atores públicos e privados. A tão propagada diferenciação brasileira era, no final de contas, tão passível de incorrer nos mesmos comportamentos e práticas que os seus mais diretos competidores. Muito embora não se possa ou se deva confundir a árvore com a floresta, a pouco e pouco, ficou em evidência a base periclitante que sustentou grande parte destas investidas.

O mesmo efeito derivado da crescente escassez de recursos é facilmente encontrado em outros vetores deste relacionamento, como por exemplo, no trabalho levado a cabo pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com África. Embora generoso na distribuição de conhecimento e formação técnica – com particular enfoque nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) –, não foram em verdade estabelecidas reais prioridades que permitissem enquadrar eventuais choques de conjuntura, como aquele que o país vivencia presentemente. Proporcionar cooperação em resposta à demanda local, preenche o critério-chave para se classificar enquanto cooperação Sul-Sul, mas serve de pouco consolo a partir do momento em que a procura excede e esgota a capacidade de oferta. Quando o orçamento da ABC conheceu o maior corte de sempre, ficou claro que o Brasil jogava afinal noutra campeonato.

Quando o multilateralismo sai caro

A quantidade de recursos disponíveis não se revelou apenas fundamental para financiar fluxos comerciais, interesses privados e projetos de cooperação. Repre-

sentou igualmente uma peça-chave para dar corpo a alianças e enquadramentos de alegada ‘geometria variável’, enquanto aposta clara das autoridades brasileiras em África. A decisão de privilegiar a criação e utilização de formatos multilaterais remete para o desafio de qualquer iniciativa emanada de fora que tente abarcar um continente com 54 países, contendo múltiplas realidades distintas. Em consonância com a sua tradição diplomática, o Brasil visou assim ultrapassar as dificuldades de comunicação, transporte e logística inerentes a distâncias geográficas consideráveis, ao mesmo tempo que se apresentava como uma ponte entre vários mundos, do Primeiro ao Terceiro, capaz de gerar consensos em temáticas de interesse partilhado.

Esta proliferação multilateral, devidamente enquadrada por um discurso Sul-Sul revitalizado, permitiu correlacionar objetivos centrais da agenda externa brasileira com a angariação de apoios numéricos cruciais, em tais casos como a campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou as candidaturas de oficiais brasileiros para cargos internacionais. A ‘sopa de letras’ utilizada nesse âmbito foi tão vasta quanto diversa, desde as Cimeiras América do Sul-África (ASA) até à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS) ou o Fórum Índia, Brasil, África do Sul (IBAS). Muito embora o enfoque não fosse sempre exclusivamente centrado em África, o continente assumia-se como uma componente incontornável por entre este mapa organizacional em franca evolução.

Isso não significa, no entanto, que todas as apostas se revelaram bem-sucedidas. Antes pelo contrário. Por exemplo, a primeira cimeira entre o Brasil e a Comunidade de Estados da África Ocidental (CEDEAO), em 2010, ficou conhecida por ter sido também a última do género. Já a ZOPACAS, apesar de resgatada da hibernação institucional em que se encontrava anteriormente, rapidamente se resignou ao mesmo padrão de inatividade após 2013. Longe de terem representado um erro em si mesmas, estas opções acabaram sobretudo por simbolizar a falta de *follow-up* ou comprometimento material do Brasil com a sustentabilidade futura que cada uma dessas estruturas requeria na prática. A dinâmica estrutural subjacente tornou-se clara: se o Brasil suportasse de forma consistente os custos inerentes à organização e manutenção destes encontros, conseguiria invariavelmente parceiros do outro lado do Atlântico, disponíveis a subscreverem e a apoiarem as suas iniciativas. Mas a partir do momento em que as condições económicas se deterioraram e a disponibilidade de assegurar o dia a dia dessas plataformas se desvaneceu, era razoável antecipar que o interesse em participar nos respetivos trabalhos se reduziria também de forma proporcional. Mais cedo ou mais tarde, os custos de liderar uma estratégia multilateral barata acabam sendo arcados por quem os ignora à partida.

Quando o entorno estratégico aumenta

Apesar de ter recebido menor atenção mediática, importa também realçar os avanços brasileiros em questões de segu-

rança com relação a África. Com efeito, a narrativa de que o entorno estratégico brasileiro englobava o Atlântico Sul e, conseqüentemente, a costa ocidental africana – enquanto formalizado por tais documentos oficiais como a Estratégia Nacional de Defesa ou o Livro Branco de Defesa – impulsionou desenvolvimentos significativos. Através de múltiplos acordos de cooperação de defesa, programas de treino, venda de equipamento militar ou exercícios conjuntos, o Brasil conseguiu fomentar a imagem de um parceiro emergente que, pese embora carecesse de grande projeção de capacidades militares no exterior, conseguia fazer muito com pouco e parecia então disposto a assumir a sua quota-parte de responsabilidades ao nível de segurança regional e internacional.

O reverso da medalha, no entanto, pode ser encontrado mais uma vez nas expectativas criadas quanto à fase seguinte dessa mesma disponibilidade. Se os interesses estratégicos do Brasil passaram a chegar efetivamente tão longe, seria apenas de se esperar uma maior participação subsequente em tais discussões, como, por exemplo, sobre os riscos do Golfo da Guiné ou na luta contra a pirataria e o narcotráfico no litoral africano. Sobretudo quando atendendo que, ao deixar o espaço livre, outros tenderão certamente a ocupá-lo. Por outras palavras, ausências ou abstenções prolongadas no tempo apenas diminuem a imagem e reputação paulatinamente obtidas neste domínio ao longo dos últimos anos.

No plano inverso, ao mesmo tempo que o Brasil encerra um ciclo com o fim da sua participação com a missão de

peacekeeping no Haiti (MINUSTAH), outra janela de oportunidade parece agora abrir-se, com uma possível nova contribuição para a missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA). Os contornos dessa operação permanecem ainda em aberto e é questionável até que ponto se poderá equiparar verdadeiramente ao esforço feito no Haiti. Ainda assim, algumas dúvidas permanecem. Por um lado, os riscos associados a um novo contexto local, relativamente desconhecido dos decisores brasileiros e consideravelmente mais violento que missões anteriores recentes. Por outro lado, as dificuldades logísticas associadas a um menor apoio e consenso regionais, mais uma vez, quando em comparação com a MINUSTAH. A ter lugar, é facto que este investimento desafiaria a cautela sobejamente conhecida das Forças Armadas Brasileiras em se comprometerem com operações no continente africano na última década. Mas poderia também ajudar a minimizar a percepção de que o Brasil, enquanto ator de segurança em África, não se resumiu afinal a um impulso meramente cíclico ou conjuntural. Alcançar esse objetivo sem canibalizar os poucos recursos existentes no sector de segurança brasileiro representará, no entanto, um desafio considerável para qualquer liderança política que venha a equacionar seriamente essa opção.

Conclusão

A constatação de que África se tornou um tabuleiro de xadrez internacional, onde o Brasil poderia fazer a diferença enquanto peça representativa

e legítima, permeou grande parte do imaginário oficial nos últimos anos. De forma semelhante ao investimento colocado na América do Sul, as relações com África serviram um propósito maior de substanciar as ambições brasileiras por um protagonismo internacional cada vez mais evidente e explícito. Contudo, quase 15 anos depois desde o tiro de largada, parece hoje inegável a desproporcionalidade entre aquilo que o Brasil prometia ser e fazer e aquilo que conseguiu efetivamente cumprir.

Neste contexto, possíveis argumentos de que nos encontramos perante um mero ajustamento da curva da posição do Brasil no mundo tornam-se, sem dúvida, apelativos *q.b.*, mas pouco nos dizem sobre o que esperar em concreto face às prioridades do país, inclusive com relação a África. O tríptico temático acima utilizado sugere que uma política assente em baixos recursos, alianças frágeis e garantias de segurança ocasionais deixaram o terreno fértil para a atual retração. Ainda assim, importa reter duas considerações que podem ajudar a mitigar uma perspetiva excessivamente pessimista. Por um lado, a existência de uma componente histórico-sociológica difícil de descartar, quando colocando Brasil e África na mesma frase. Tais laços não desaparecem simplesmente por conta de ciclos político-económicos regressivos e tenderão a manter o interesse mútuo à tona da água. Por outro lado, é também impreciso dizer que África tenha subitamente desaparecido em absoluto da agenda brasileira. A manutenção de vários projetos de cooperação técnica com os PALOP e o anúncio expectável relativamente à RCA, por si só, garantem

um mínimo de conteúdo substancial entre ambas as partes em anos vindouros.

Posto de outra forma, o Brasil continua, sim, a ter algo que dizer e que fazer em África. O que acontece é que o espaço, que lhe era antes reservado, não mais parece necessariamente garantido. O desafio apresenta-se por isso suficientemente complexo: como se manter enquanto ator relevante no contexto africano, em plena evolução e cada vez mais atraindo interesse externo, sem perder margem de manobra e sem defraudar as expetativas suscitadas na última década? A solução mais prescritiva possível envolveria aprender com as lições do passado recente e priorizar os poucos recursos disponíveis para este efeito, numa lógica custo-benefício que visasse a sustentabilidade de parcerias e projetos já iniciados, antes de embarcar em novas iniciativas. Sobretudo quando atendendo ao facto que esses mesmos recursos seguirão certamente escassos e suscetíveis a variações bruscas, quer a nível interno, quer a nível externo. As probabilidades de um cenário desse género, tão idealizado quanto eficiente, encontram-se, no entanto, em aberto. Ironicamente, atravessar hoje o Atlântico nunca foi tão fácil para o Brasil. Mas a encruzilhada em que se encontra, tanto a sua credibilidade como as suas capacidades para executar as vastas promessas feitas um pouco por todo o continente, também nunca foi tão grande.

PEDRO SEABRA

Apesar de se destacarem como as duas maiores economias da América Latina, as relações entre o Brasil e o México padecem de um imobilismo quase insuperável. Dentre as principais razões que explicam este diagnóstico, estão a disputa pela liderança da parcela latina do continente americano, a maior projeção e prestígio no âmbito dos órgãos multilaterais e a competição pelo alargamento da influência econômica. Ao mesmo tempo, não se deve incorrer no erro de interpretar as dificuldades subjacentes ao relacionamento entre ambos Estados como sendo fruto de mero distanciamento ou desinteresse. O presente ensaio tem por objetivo analisar os aspectos que estruturam e permeiam esta relação, buscando apresentar as convergências e dificuldades a ela subjacentes, bem como apontar prováveis cenários futuros, dadas as condições em que os dois países atualmente se apresentam.

Apesar da distância geográfica que os separam, Brasil e México compartilham problemas internos semelhantes, como a pobreza, a violência e a desigualdade social. Neste sentido, ambos vislumbram a possibilidade de superação, pelo menos em alguma medida, destes entraves com o auxílio de uma política externa que possa alçá-los a um novo patamar no sistema internacional. Durante os primeiros 15 anos do novo milênio, foi o Brasil quem logrou maior sucesso nesta empreitada. Fruto de um reajuste no eixo de sua ação externa e visando maior proximidade com seus parceiros regionais, o país conseguiu capitalizar e promover em parte sua agenda de cooperação Sul-Sul.

O México, por sua vez, iniciou o novo milênio prometendo operar mudanças qualitativas na estrutura política do país que, pela primeira vez, elegeu um presidente do partido de oposição ao PRI. Desta forma, a política externa planejada por Vicente Fox (2000-2006) transparecia o empenho dos novos governantes em vincular a imagem do México à de um país democrático e que resguardaria valores típicos de uma democracia, como os direitos humanos. Isto implicava a ruptura de alguns dos eixos norteadores e tradicionais da política externa nacional. A reinterpretação do princípio de não-intervenção e do respeito pelo direito à autodeterminação, estabelecidos na constituição mexicana, foram algumas das principais mudanças adotadas. É preciso lembrar que este novo *modus operandi* possuía um componente interno bastante elevado que pretendia romper com as práticas dos antigos mandatários do PRI, além de buscar reforçar a imagem do país externamente. Simultaneamente, o México aspirava por um maior espaço no ambiente internacional, contando com o reconhecimento dos outros países. Para tanto, utilizou como instrumento o discurso de pertencer ao rol dos países democráticos e, como tal, legitimado a atuar em nome de valores que refletissem a sua nova condição – o chamado ‘bônus democrático’. Contudo, em termos de ação externa, efetivamente, o governo mexicano não aproveitou aquela conjuntura para diversificar suas parcerias políticas e comerciais, vinculando-se ainda mais aos Estados Unidos. Esta estratégia se mostrou equivocada, uma vez que o México ficou isolado tanto dos

EUA, que concentrava seus esforços em seus conflitos no Oriente Médio, quanto do restante da América Latina, que observava o crescimento do protagonismo brasileiro na região.

Recentemente, a América Latina vive um cenário conturbado de profundas instabilidades econômicas, sociais e políticas que tem implicado mudanças significativas na correlação de forças dos países que integram aquele espaço. O Brasil se vê em meio a diversos escândalos de corrupção, que gradativamente minam a sua capacidade de influência em seu entorno regional. Por outro lado, o México tem aumentado seu protagonismo no ambiente regional, apresentando um cenário de maior estabilidade política, conjugando uma perspectiva econômica favorável ou pelo menos não tão instável quanto àquela observada no Brasil. O governo mexicano tem buscado ampliar a sua participação no âmbito multilateral, sendo bastante atuante nos foros políticos e comerciais, reforçando assim a sua imagem frente aos seus vizinhos ao sul.

No âmbito das relações bilaterais, as iniciativas empreendidas entre Brasil e México foram insuficientes para substanciar o relacionamento entre ambos os Estados. Do ponto de vista da elite política brasileira, o México não oferece apenas pouco apoio político, como tradicionalmente se opõe às iniciativas brasileiras em organizações internacionais. O Brasil, por sua vez, deu ensejo a iniciativas com o intuito explícito de diminuir a influência do México na América do Sul. Cabe tentar entender os motivos que levam duas das maiores potências regionais da América Latina a abdicar de uma maior aproximação.

Brasil e México: eternos rivais?

Embora a retórica entre as chancelarias tenha sido amistosa ao longo dos últimos anos, constantemente reconhecendo a necessidade de maior aproximação, as relações entre o Brasil e o México carecem de maior substância em quase todos os aspectos. A questão é: por que motivo as relações entre os dois países são tão tênues? Quais as razões que impedem um relacionamento mais profundo entre ambos?

No âmbito político, são poucas as ações ou mecanismos institucionais que coadunam os interesses de ambos e parte desta explicação pode ser reputada à própria falta de objetivos comuns nesse campo. A disputa pela proeminência da América Latina e pelo reconhecimento de maior protagonismo internacional incentiva a adoção de um posicionamento antagônico nos fóruns políticos. Nos últimos anos, foram muitos os episódios em que a polarização entre ambos foi constatada. Por exemplo, o México foi o único país latino-americano a não apoiar a candidatura vencedora do brasileiro José Graziano da Silva à presidência da FAO em 2011. De igual forma, no mesmo ano, os dois países concorreram separadamente à presidência da Organização Internacional do Café (OIC), ao passo que, em 2013, a disputa deu-se pela chefia da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em ambos os casos, o lado brasileiro saiu vitorioso, o que agravou o distanciamento entre os dois países.

Outra divergência constante na dimensão política entre os dois países, prende-se com a defesa da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), objetivo bastante caro à política

externa brasileira. O México integra o grupo denominado de 'Unidos pelo Consenso', contrário ao aumento na quantidade de membros permanentes do órgão. Desta forma, opõe-se ao pleito dos países que integram o 'Grupo dos 4' que, além do Brasil, ainda conta com a Alemanha, Índia e Japão. O argumento do México, compartilhado por outros países latino-americanos, como a Argentina e a Colômbia, é a de que a simples inclusão do Brasil, como um membro permanente no Conselho de Segurança, não conferiria automaticamente maior representatividade a este órgão. O Brasil nunca foi escolhido pelos Estados Latino-americanos como seu representante numa hipotética reforma do Conselho. Além do mais, a inclusão do Brasil sinalizaria uma aceitação, ainda que tácita por parte da comunidade internacional, da sua liderança da América Latina, o que naturalmente contrariaria o México.

A falta de concertação política entre as duas maiores potências latino-americanas, é também observada nas poucas iniciativas bilaterais que poderiam conjugar suas estratégias de desenvolvimento. Neste sentido, foi criada em 2007 a Comissão Binacional Brasil-México que continha dentre seus objetivos uma proposta de aprofundamento qualitativo nas relações entre os dois países. O interessante é que esta Comissão deveria substituir duas outras iniciativas prévias que não surtiram efeitos: o Mecanismo de Consulta em Matérias de Interesse Mútuo, de 1983, e a Comissão Brasil-México Século XXI, de 1999. Até ao presente momento, ainda não se observam resultados que tenham melhorado ou mudado de maneira efetiva o panorama do relacionamento entre as duas potências. Ainda mais, a Comissão

que deveria se reunir a cada dois anos, após o segundo encontro em 2009, só voltou a se reunir em 2016. Ou seja, mais uma evidência do imobilismo que envolve as relações dos dois Estados.

No domínio econômico, o panorama é semelhante ao que ocorre na dimensão política. Os brasileiros tendem a interpretar a presença do México como uma forma de diminuir ou equilibrar sua influência naquele espaço. Parte desta preocupação é decalcada nas diferentes percepções que os governantes das duas economias possuem frente à abertura dos mercados. Enquanto o México privilegia a assinatura de tratados de livre-comércio, como instrumento de sua inserção internacional, o Brasil adota uma postura protecionista, buscando na maioria das vezes resguardar sua indústria nacional em sua área de influência da presença de outros países emergentes.

As recorrentes propostas mexicanas causam atritos entre as duas chancelarias, até porque a celebração destes acordos, não apenas diminui relativamente a participação dos produtos brasileiros no mercado internacional, como também enfraquece institucionalmente o Mercosul. No caso do Paraguai, a irritação dos diplomatas brasileiros foi ainda maior, uma vez que o México, aproveitando-se da condição de suspensão daquele bloco em 2012, tentou atraí-lo a ser parte integrante da Aliança do Pacífico. Porém, é preciso ressaltar que os mexicanos não se opõem a realização de acordos de livre-comércio com o próprio Brasil. Pelo contrário, são recorrentes as notícias de que ambos os Estados visam aprofundar suas relações comerciais através de acordos de livre circulação de mercadorias.

É justamente no campo das trocas comerciais onde se encontram os elos mais fortes da relação entre os dois países. Os acordos de complementação econômica (ACE) foram celebrados no âmbito bilateral (ACE 53) e, posteriormente, com o MERCOSUL (ACE 55) no âmbito da ALADI (Associação Latino Americana de Desenvolvimento e Integração), em 2002. Os dois documentos estabelecem as normas de intercâmbio com o México, priorizando o setor automotivo, incluindo a compra e venda de peças, componentes e matérias-primas daquela indústria. Trata-se de uma iniciativa com o intuito de incrementar a competitividade e a complementariedade do setor automobilístico dos dois países aproximação a cadeia produtiva. Durante os anos iniciais da vigência dos acordos, o Brasil conseguiu obter superávits comerciais. No entanto, quando a situação se inverteu em 2007, o governo brasileiro passou a adotar uma série de medidas que minavam indiretamente as cláusulas do acordo, como, por exemplo, a redução das alíquotas de impostos aos bens produzidos internamente. Um episódio semelhante de tensão bilateral verificou-se no início de 2012. À medida que o seu déficit aumentava cronicamente, o Brasil propôs unilateralmente a revisão do ACE 55. Fato que descontentou os representantes mexicanos, mas que possibilitou a renovação do acordo, de modo a contemplar as reivindicações do governo brasileiro.

No que tange às relações comerciais, o México tenta evitar conflitos com o gigante sul-americano. O tamanho e o potencial do mercado consumidor brasileiro são elementos que chamam a atenção dos produtores mexicanos que vislumbram

aí maiores oportunidades de investir recursos. Já o Brasil, apesar de ter defendido a necessidade de revisão do ACE 55, somente quando se tornou deficitário, não chegou a romper o acordo, atitude tomada pelo governo argentino à época que simplesmente decidiu revogar unilateralmente o acordo sem nem mesmo propor qualquer negociação com o México. O Brasil tomou a decisão de manter a vigência do ACE 55, naquele momento, contemplando a possibilidade de ganhos futuros, quando as condições econômicas lhe fossem mais favoráveis. Isto demonstra que, apesar das tensões ocasionais, a importância do México enquanto parceiro comercial nunca foi verdadeiramente descartada pela elite brasileira. Nem que fosse por render a possibilidade de vislumbrar maior inserção econômica junto aos países do Caribe e da América Central.

O futuro das relações Brasil-México

É patente que ainda existem lacunas a serem preenchidas e que poderiam estreitar os laços entre o Brasil e o México. Contudo, para que esta aproximação tome corpo é preciso que os líderes dos dois países se empenhem em produzir uma política externa que comporte ações substantivas e que possibilite maior aproximação entre ambas as partes. Oportunidades e condições que permitem a execução deste processo existem, embora não sejam evidentes.

No que diz respeito ao Brasil, a retração observada na sua projeção internacional, a instabilidade política interna e a crise econômica relegaram à política externa um

papel quase secundário dentre as prioridades daqueles que assumiram a Presidência após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. Entretanto, o discurso dos novos chanceleres era o de retomada da importância de uma atuação externa que priorizasse as relações comerciais. A despeito de todas as críticas que podem ser direcionadas ao fato de se restringir a inserção internacional a um aspecto estritamente comercial, este é o principal pilar atual de sustentação das relações com o México.

Da mesma forma, o Brasil pode se beneficiar da maior proximidade política, conquanto saiba propor alianças que conjuguem seus respectivos interesses. Nesse sentido, existem pontos em comum aos dois países, no que diz respeito ao seu espaço de atuação nas organizações multilaterais. Uma atuação coordenada e conjunta que propusesse mecanismos de expansão da representação dos países latino-americanos nos processos decisórios da ONU, OMC, FMI, etc., poderia facilitar o engajamento e ativismo conjunto na arena política internacional. Mas, para que isso ocorra, é preciso que ambos abdicuem de suas pretensões em ser o líder exclusivo da América Latina, na qual a proeminência de um deve necessariamente eclipsar a do outro.

Primeiramente, porque esta disputa não parece surtir efeito dentre os outros Estados que compõem a região. Países como o Chile, Colômbia e Peru buscam formalizar acordos bilaterais de livre-comércio, relegando a integração econômica regional a um aspecto secundário em sua agenda. Já a Argentina, mesmo possuindo uma concepção mais amigável à integração, dificilmente aceitaria passivamente uma possível liderança brasileira no seu entorno.

Em segundo lugar, porque os condicionantes internacionais das duas regiões das Américas favorecem uma maior cooperação em vez de competição entre o Brasil e o México. A eleição de Donald Trump nos EUA e sua política externa 'neoprotecionista' preocupam os mandatários mexicanos. A ameaça de saída do acordo do NAFTA, bem como a proposta de taxaço dos produtos provenientes do México, não apenas coloca em risco o comércio exterior deste país, como também reforça a necessidade de diversificação de parcerias. Cabe por isso ao Brasil emprender iniciativas em que, conjugando interesses mútuos, se possam aproveitar os espaços políticos e econômicos cedidos pelos Estados Unidos. O México, aliás, demonstrou o seu interesse em reativar e reforçar a sua identidade latino-americana ao aderir à Comunidade dos Estados Latino-Americanos (CELAC), órgão que congrega todos os países da América do Sul, com exceção dos Estados Unidos.

No caso do Brasil, vive-se um período de mudanças na conformação dos executivos nacionais. A derrocada dos governos de esquerda ou centro-esquerda que reduziram os antagonismos observados ao longo da última década e que reforçavam o distanciamento do México das iniciativas compartilhadas pelos sul-americanos. A criação da UNASUL, a despeito de sua importância estratégica e identitária para a região, evidenciou esta política deliberada de isolamento do México, sendo o Brasil o responsável por este movimento. Em resumo, Brasil e México encontram-se cada qual em sua própria encruzilhada no cenário internacional, com o primeiro priorizando suas relações com seus vizinhos sul-americanos e obstruin-

do o protagonismo do segundo no seu entorno regional. O México, por seu turno, tenta reforçar a sua presença na região através da participação ativa nos órgãos multilaterais e na realização de acordos comerciais bilaterais com as nações da América do Sul.

Menos como um exercício de futurologia e mais como um recurso heurístico, pode projetar-se os próximos passos das relações entre o Brasil e o México. Embora haja condições externas que indiquem a possibilidade de uma melhora qualitativa neste ínterim, tal movimento apresenta-se como improvável pelo menos no curto prazo. São os determinantes internos que inviabilizam este processo: ambos os países atravessam crises políticas internas. O presidente Peña Nieto encaminha-se para o final de seu mandato, contando com parco apoio da população, mas deixando o país em um contexto internacional relativamente mais estável. No Brasil, o presidente Michel Temer não apenas carece de legitimidade, como tem a necessidade de explicar quase que diariamente os escândalos de corrupção envolvendo o seu nome ou o de políticos de sua confiança. Neste ponto, especificamente, percebe-se uma inversão no posicionamento de cada um no cenário internacional, tendo o Brasil perdido espaço e influência nas articulações políticas da América Latina. Ao que tudo indica, este vácuo político

deixado pelo Brasil poderá ser preenchido em parte pela Argentina na América do Sul e pelo México no restante da América Latina.

Outro aspecto que posterga o surgimento de novas iniciativas são as eleições que ocorrerão em ambos os países no ano de 2018. Os temas de política externa não rendem muitos frutos eleitoralmente. Além disso, pleitos eleitorais carregam naturalmente certo grau de incerteza dada a miríade de candidatos com diferentes posicionamentos e propostas na seara da inserção internacional de cada Estado. Mesmo assim, historicamente, mudanças de governo e até de regime não foram suficientes para aumentar o interesse do Brasil em relação ao México. Nem mesmo quando o governo Lula provocou uma reorientação no eixo da política externa, privilegiando a cooperação Sul-Sul, houve uma grande aproximação bilateral. A impressão é a de que Brasil e México se admiram enquanto rivais, mas se ressentem da possibilidade de maior aproximação. Em que pesem as possíveis mudanças internas e no sistema internacional, o painel das relações entre as duas partes tenderá a manter a sua tendência característica de permanente letargia.

LUIZ EDUARDO GARCIA DA SILVA

BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA: A ILUSÃO DO EXCEPCIONALISMO?

Ao longo dos anos, o Brasil percepcionou a União Europeia como um modelo a seguir em diversos níveis: político, económico ou de integração. Com o estabele-

cimento das relações diplomáticas e um maior diálogo bilateral, o bloco europeu foi por vezes tido como uma alternativa ou um complemento à relação com os

Estados Unidos. Mais recentemente, a escolha do Brasil para a institucionalização de uma Parceria Estratégica representou para Brasília a concretização de uma ambição antiga, associada à ideia de estabelecer laços fortes com as grandes potências, apesar da desaprovação de alguns dos seus parceiros do Mercosul. Além disso, foi também entendida como um símbolo do reconhecimento ocidental das capacidades do Brasil para se tornar um *global player*, objetivo principal da política externa brasileira de então.

Por sua vez, a União Europeia começou por ver o Brasil como uma ponte entre a América Latina e a Europa, para, posteriormente, o diferenciar e reconhecer o seu papel como potência regional, democracia, maior economia da região, com relações históricas com alguns dos seus Estados-membros e com uma voz crescente nos assuntos internacionais. O lugar do Brasil na acção externa da União Europeia reflecte por isso as características do próprio país, bem como o protagonismo que, em diferentes momentos, o país adquiriu na cena internacional. A oscilação entre uma abordagem regionalista ou bilateral tem sido reflexo da própria estratégia interna da União Europeia, mas no caso do Brasil a opção regional, nos marcos do Mercosul de meados da década de 90, não eliminou a relação bilateral.

De sublinhar ainda que esta é uma relação entre desiguais – uma instituição e um único país que, apesar disso, não deixa de ter uma área continental superior à da UE, mas com uma desigualdade entre as suas regiões tão ou mais díspar. Significa isto que, tanto de um lado como do outro, existe uma multiplicidade de interesses em jogo, sendo necessário en-

contrar consensos que nem sempre são fáceis, o que se apresenta como um desafio acrescido ao diálogo, tanto bilateral como inter-regional.

À luz das transformações do sistema internacional das últimas duas décadas, que tiveram reflexo na América Latina e na Europa, este ensaio faz uma análise da relação entre o Brasil e a União Europeia, apresentando os principais desafios e oportunidades com que os dois actores se têm deparado. Ao mesmo tempo, procura compreender o estado desta relação e a existência de uma constante dessincronização entre expectativas e concretizações. A análise parte da premissa de que a relação Brasil-União Europeia tem estado dependente das conjunturas e interesses dos Estados-membros da UE, para os quais o Brasil também não é uma prioridade de política externa. Com efeito, trata-se de um país com o qual a relação assenta muitas vezes numa dimensão histórica, fraterna ou cultural, sendo por isso irregular ou intermitente o seu papel nas políticas externas dos diferentes parceiros europeus. Deste modo, e tendo em conta a dependência do relacionamento dos interesses específicos e particulares dos Estados-membros e não de uma estratégia sólida e de longo prazo da União Europeia, o relacionamento depara-se mais com constrangimentos e limitações do que com oportunidades.

Entre o bilateralismo e o regionalismo

A relação entre o Brasil e a União Europeia não é nova, não se iniciou com a Parceria Estratégica, nem foi uma consequência da progressiva emergência do Brasil no

mundo. As relações diplomáticas entre os dois actores foram estabelecidas na década de 1960, e o primeiro Acordo-Quadro data de 1992. A sua origem, contudo, não deixa de estar sustentada nas relações históricas bilaterais do Brasil com alguns dos Estados-membros da UE, como Portugal e Espanha, mas também Alemanha, Reino Unido, França ou Itália.

O vínculo de Portugal e de Espanha à região latino-americana é histórico, e mais do que serem os representantes da América Latina na UE, estes países são importantes intermediários entre as duas regiões, zelando, naturalmente, pelos seus próprios interesses, quer seja para estreitarem as relações com alguns dos países latino-americanos, quer seja para consolidarem a sua posição no seio da UE. Porém, neste caso particular, ficou evidente nos últimos anos, e especialmente com a institucionalização da Parceria Estratégica, que o Brasil conseguia dialogar autonomamente com a União Europeia.

Um dos motores para o início da relação foi o comércio e, ainda hoje, a UE se apresenta como o principal parceiro do Brasil, sendo o país o principal exportador de produtos agrícolas para a UE. Quanto aos investimentos, a UE é o principal investidor no Brasil e este apresenta-se também como o quinto maior investidor na UE. Com a criação do Mercosul, em 1991, a dimensão comercial da relação foi, em certa medida, relegada para as negociações entre as duas instituições, que não tiveram, contudo, os melhores resultados. A relação sustentou-se, essencialmente, mas não de forma exclusiva, no diálogo UE-Mercosul.

Tanto do lado de Brasília, como do lado de Bruxelas, entendia-se que o apro-

fundamento da relação com o Mercosul seria central para o diálogo e para o relacionamento com cada um dos países. Como tal, foram envidados esforços para o estabelecimento do Acordo de Associação com o Mercosul. Isso não obsta a que o mesmo continue por se concretizar, com as negociações a terem sido suspensas por diversas vezes, devido às posições intransigentes dos dois blocos (designadamente no que concerne aos produtos agrícolas) ou à própria instabilidade que tem marcado a evolução do Mercosul. Em 2010, durante a presidência espanhola da UE, os contactos voltaram a ser retomados, mas só em 2016 ocorreu uma nova troca de ofertas de mercados para definir o que cada uma das partes está disposta a ceder. Desde então, o processo negocial tem sido mais intenso através da realização de reuniões regulares com vista a fechar o que cada parte pretende oferecer e a encontrar o texto final do Acordo.

A forma como a relação e as negociações entre o Mercosul e a União Europeia evoluíram pode ser vista como uma oportunidade para o Brasil. Ainda que, em 2007, os parceiros do Brasil no Mercosul tivessem sido críticos do estabelecimento da Parceria Estratégica com a UE – como se esta significasse a aposta do Brasil numa relação bilateral com a UE em detrimento do Mercosul –, a verdade é que esta permitiu que se desenrolasse um diálogo bilateral entre Brasília e Bruxelas de forma independente do Mercosul e com uma nova intensidade. Em todo o caso, as actuais conversações com o Mercosul têm sido observadas com algum optimismo, e se até ao final do ano for possível estabelecer o Acordo, é possível que o Brasil tenha que dividir novamente

o diálogo com a UE entre a dimensão bilateral e regional.

Além do comércio, outro dos principais eixos da relação centrou-se na cooperação, em particular, a cooperação científica e tecnológica, tendo sido assinado um Acordo-Quadro de Cooperação Científica e Tecnológica, em 2004, enquanto primeiro acto da política externa brasileira com a União Europeia, depois de Lula da Silva assumir a Presidência da República. Após a assinatura da Parceria Estratégica, foram estabelecidos outros três acordos, entre a Euratom e o Brasil (2009), sobre a isenção de vistos (2011-2012) e no domínio da investigação, em 2013.

Contudo, muito embora as relações oficiais entre os dois actores remontem à década de 1960, apenas em 2006 se verificou a primeira visita oficial de uma alta autoridade da UE ao Brasil. Concluídas, ainda que sem sucesso, as iniciativas europeias previstas para o período 2001-2006, devido à incompatibilidade dos mecanismos administrativos de ambas as partes, e antecedendo a apresentação do “Documento Estratégico Brasil-UE” para 2007-2013, a visita do Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, reflectiu a vontade de aprofundar o diálogo entre o Brasil e a UE, sinalizando já a intenção de ter o Brasil entre os seus parceiros estratégicos.

A Parceria Estratégica permitiu a implementação de um Plano de Acção em 2008, que veio, se não robustecer o relacionamento, pelo menos sistematizar as áreas de possível cooperação. Ao estabelecer a Iniciativa de Apoio aos Diálogos Sectoriais, o Plano de Acção propôs a organização dos Diálogos já existentes em torno de quatro áreas principais (i.

competitividade, crescimento e emprego; ii. desafios globais; iii. Direitos Humanos, paz e segurança internacionais; iv. intercâmbio entre os povos e trocas culturais), assim como a criação de novas áreas para cooperação. Criados em 2005, os Diálogos Sectoriais são o instrumento que estrutura a cooperação Brasil-UE e é através deles que os projectos de cooperação são estabelecidos e implementados, sendo supervisionados por organismos brasileiros e europeus.

É aqui, portanto, que reside a particularidade desta relação. Ela não assenta no domínio das *high politics*, mas sim em domínios de cooperação específicos e técnicos. Ao contrário do que tem acontecido com países como a Índia – com o qual a União Europeia começa a aprofundar as relações no domínio securitário, por exemplo –, no caso do Brasil, dado o retraimento da actuação global do país nos últimos anos, mas também devido ao menor peso geoestratégico da região sul-americana, a Parceria Estratégica privilegiou a continuidade, ou o aprofundamento, da cooperação técnica, sem no entanto se apresentar como um instrumento para a inclusão, na agenda bilateral, de temas quentes da agenda internacional.

Para além disso, apesar da existência de uma convergência de valores entre Brasília e Bruxelas, tem sido difícil traduzi-la em resultados concretos. Note-se por exemplo, ao longo dos últimos anos, as diferentes tomadas de posições do Brasil e da União Europeia em decisões em organismos multilaterais, incluindo algumas votações no quadro das Nações Unidas, a divergência em decisões do Fundo Monetário Internacional ou sobre o tema da defesa dos Direitos Humanos como eixo

da actuação externa. Também nos casos dos conflitos da Síria e da Líbia, ou do conflito israelo-palestiniano, as posições adoptadas pelos dois actores foram distintas. Como alguns autores referem, embora Brasil e União Europeia partilhem os mesmos valores, persistem diferenças na visão que ambos têm sobre a ordem internacional, a sua organização e modo de funcionamento.

A institucionalização de uma relação ‘especial’

Não obstante o estabelecimento da Parceria Estratégica tenha decorrido, entre outros motivos, do objectivo europeu de encontrar parceiros credíveis para a sua actuação global, a escolha do Brasil dependeu da situação interna do país e do momento ascendente em que, na altura, se encontrava a sua política externa. Ao mesmo tempo, não é de ignorar a relação histórica e o interesse de alguns dos Estados-membros no Brasil – por exemplo, a Parceria Estratégica foi desenhada durante a presidência alemã e assinada durante a presidência portuguesa. Note-se inclusivamente a receptividade do tema Brasil pelo então Presidente da Comissão Europeia, de nacionalidade portuguesa.

Deste modo, actualmente, é impossível pensar-se na relação Brasil-União Europeia sem aludir ao significado da Parceria Estratégica. Ademais, o ano de 2017, que marca os 10 anos da institucionalização da Parceria Estratégica e das Cimeiras bilaterais anuais entre o Brasil e a União Europeia, obriga a tal. Foi a 4 de Julho de 2007, durante a presidência portuguesa, que a Parceria Estratégica foi assinada. Mas, dez anos depois, tanto

de um lado como do outro do Atlântico, poucos ou nenhuns foram os festejos. Sem dúvida, os tempos hoje são outros, mas não haverá motivos para celebração?

Em 2007, Brasil e UE viviam uma conjuntura diametralmente oposta à actual. No Brasil, vivia-se a euforia. A euforia do desenvolvimento e do crescimento económico, da diminuição da pobreza, do aumento do consumo, do protagonismo internacional. A UE, embora se encontrasse a uma curta distância de uma tremenda crise económica, conseguira reunir o consenso necessário para a assinatura do Tratado de Lisboa, que viria a introduzir alterações significativas no quadro institucional e no processo decisório e esforçava-se por aumentar a sua actuação global. Foi neste ponto que a parceria com o Brasil se inscreveu, como praticamente todas as outras Parcerias Estratégicas estabelecidas.

Dez anos depois, a euforia brasileira deu lugar a um desânimo absoluto, engrossado com a crise económica, política e institucional. O *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016, os constantes processos de investigação judicial a Presidentes, antigos Presidentes e políticos acusados de corrupção, a condenação do antigo Presidente Lula da Silva, e a inércia na condução da política externa têm sido uma constante nas manchetes sobre o Brasil. O sentido ascendente da trajetória internacional brasileira inverteu radicalmente o seu sentido. Por sua vez, na UE, as atenções viraram-se para a crise dos refugiados e para a instabilidade na vizinhança próxima, ao mesmo tempo que ainda persistem os efeitos da crise económica e financeira desencadeada em 2008, atraindo incerteza para os

domínios políticos, securitários e para a própria sobrevivência da UE como se conhece. Embora 2017 tenha sido o ano do 60º aniversário da UE, foi marcado acima de tudo pelo debate em torno do Brexit, da forma como se irá processar e das consequências para o futuro da UE.

Perante esta conjuntura, e com um oceano pelo meio, torna-se mais fácil compreender as razões pelas quais cada um dos actores não se encontra presentemente no radar um do outro. Um bom exemplo ilustrativo desta dinâmica pode ser encontrado no facto de a realização da última Cimeira UE-Brasil ter tido lugar em 2014 e não haver previsão de nenhum outro evento para assinalar o 10º aniversário da Parceria Estratégica. Embora o momento de crise possa ser a justificação, a não realização das Cimeiras Brasil-UE, que deveriam ter uma periodicidade anual, são sintomáticas do momento de baixa prioridade pelo qual a relação está a passar. Se a Parceria Estratégica contivesse uma dimensão estratégica mais sólida, poderia ser imune às crises internas de cada uma das partes ou pelo menos incrementar, e não suspender, o diálogo político regular. Fica cada vez mais evidente que a relação Brasil-UE, com ou sem Parceria Estratégica, está assente na cooperação e tem cada vez menos uma dimensão política.

Para a UE, muito embora a selecção dos seus parceiros estratégicos não respondesse a uma abordagem estratégica específica, as Parcerias Estratégicas sublinhavam a sua ambição global. Desta forma, é possível verificar que, apesar do rótulo sonante, a Parceria Estratégica com o Brasil não alterou substancialmente a relação previamente existente, pois não

tinha subjacente uma estratégia concisa e coesa, que fosse ao encontro da actuação global europeia.

Depois de 2007: mais do mesmo?

Nos últimos anos, pelas crises e conjunturas atrás referidas, ambas as partes têm conferido pouca atenção à relação, o que no caso do Brasil se estende simultaneamente a outros domínios da política externa. Por um lado, a UE não tem uma estratégia de acção externa claramente definida para o Brasil, pois, como demonstrado, as Parcerias Estratégicas têm um significado muito simbólico, não representando uma reviravolta no resultado das relações da UE com os países considerados especiais. Por outras palavras, a Parceria Estratégica aprofundou os mecanismos de cooperação existentes, mas não intensificou o diálogo ou a relação política. Por outro lado, para o Brasil, a existência por si só da Parceria Estratégica, por mais vazia que possa estar, foi desde logo tida como uma vitória importante para o reconhecimento do papel do país na arena internacional. Ademais, mesmo que não se verifique a extrapolação do diálogo além dos projectos de cooperação, este é já um domínio de intercâmbio importante para o desenvolvimento e capacitação técnica do Brasil.

Desta forma, fica claro que, se a relação Brasil-UE deixou de estar dependente da relação Mercosul-UE, ela continua dependente das relações históricas bilaterais entre os Estados-membros e o Brasil. Ora, se o Brasil não é a prioridade de política externa de nenhum deles, o seu peso no quadro da UE tende a oscilar consoante a sua relevância internacional, tanto a nível político como económico ou comer-

cial. De igual modo, o Brasil também não detém uma estratégia de política externa direcionada para a UE que não enfatize a matriz histórica e as relações comerciais, acabando por isso por ser igualmente vaga em termos de objectivos concretos.

A institucionalização da Parceria Estratégica criou a ilusão de uma relação especial entre os dois actores, mas, em boa verdade, mesmo depois de mais de meio século de relações oficiais, persiste

uma relação com as características do passado, assente na história e nos laços entre o Brasil e alguns dos Estados-membros da UE. O excepcionalismo pode até existir e perdurar, mas, por si só, provavelmente, não fará nascer a estratégia necessária que assegure uma relação com resultados que sejam também eles especiais.

CARMEN FONSECA

AUTORES

PEDRO SEABRA, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Estudos Internacionais, pedronunoseabra@gmail.com, doutorado em Política Comparada e Leibniz-DAAD Fellow do German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

JÚLIO C. RODRIGUEZ, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), julio.rodriguez@ufsm.br, doutor em Ciência Política (Universidade de Lisboa), Professor Adjunto de Relações Internacionais no Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSM.

LUIZ EDUARDO GARCIA DA SILVA, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), luizeduardogarcia1@gmail.com, Cientista Social, Mestre e Doutorando em Ciência Política. Pesquisador visitante no German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

CARMEN FONSECA, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova, carmen.fonseca@ipri.pt, doutorada em Relações Internacionais e investigadora no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-NOVA) e Professora na NOVA FCSH (Lisboa).