

A POLÍTICA EXTERNA INTERINA E OS RISCOS À INTEGRAÇÃO REGIONAL

The Interim government External Politics and the Risks to the Regional Integration

Guilherme Stolle Paixão e Casarões¹

Com o acolhimento da admissibilidade do processo de impeachment de Dilma Rousseff no Senado Federal, o vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente a presidência da República no dia 12 de maio de 2016. O contexto de crise institucional e econômica em que se deu a passagem do comando do país urgiu o estabelecimento do que Temer, em seu pronunciamento de posse, chamou de “governo de salvação nacional”¹. Mais do que qualquer tentativa de construção de unidade, contudo, o que se observou foi uma súbita ruptura com as linhas do governo anterior, uma mudança de rumos que conduziu praticamente todos os partidos de oposição a ministérios-chave. No campo da política externa, em particular, Temer enfatizou os princípios constitucionais como a base para que a ação diplomática brasileira voltasse “a representar os valores e interesses permanentes” do país (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

Outrora considerado um ministério de pouco interesse político-partidário, o Itamaraty foi entregue ao senador José Serra (PSDB-SP). Não se tratava do arranjo ideal para o parlamentar tucano. Candidato natural à presidência da República em 2018, Serra já havia demonstrado a correligionários seu desejo em assumir o comando da economia – garantia de que ficaria sob os holofotes até a sucessão presidencial. A possibilidade sofreu resistência do próprio PSDB, onde não há consenso sobre a disputa sucessória, e da própria cúpula do governo interino, inclinada – nas linhas do documento “Uma Ponte para o Futuro” – a uma condução econômica mais liberal (BRANCO, 2016). Desfeito o sonho da Fazenda, o senador cogitou a possibilidade de assumir a Educação, ministério com o maior orçamento da esplanada e a partir do qual poderia também construir sua plataforma eleitoral. Foi vetado pela bancada evangélica na Câmara, peça fundamental da sustentação política de Temer e receosa de que Serra não combatesse a chamada “ideologia de gênero” nas escolas (ESTADÃO 2016).

¹ Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Campinas (Programa San Tiago Dantas), especialista em História e Culturas Políticas pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. É professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). (casaroes@gmail.com).

Ainda que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) possa conferir uma espécie de “aura de estadista” a quem o chefia, sua baixa atratividade política deve-se a dois elementos fundamentais. O primeiro tem a ver com a própria estrutura da carreira diplomática: abaixo do ministro, que é um cargo eminentemente político, todos os servidores são concursados e obedecem a uma rígida hierarquia institucional. Há pouco espaço para distribuição de cargos comissionados como moeda de barganha, como ocorre em outros ministérios. Ademais, a crise orçamentária que assola o Itamaraty nos últimos anos limita o raio de ação do chanceler. O segundo elemento diz respeito à natureza da política externa: ao contrário de outras políticas públicas, ela possui tempo e meios singulares, sobretudo por se tratar de uma política relacional, que depende de outros parceiros para sua devida consecução.

Geralmente distante dos interesses da opinião pública, é difícil capitalizá-la eleitoralmente, tornando-a pouco atrativa a políticos que desejem manter-se sob os holofotes.

Tendo isso em mente, a estratégia de Serra à frente do Itamaraty envolveu, nos últimos meses, uma dimensão de forma e outra de conteúdo. Do ponto de vista formal, o novo ministro mudou o tom da ação diplomática brasileira: endureceu as críticas a países considerados aliados dos governos petistas, tanto nas notas oficiais quanto nas declarações à imprensa, numa toada que descreveu como “nem calar, nem escalar”. Em termos substantivos, enunciou uma guinada em direção aos temas comerciais e aos chamados “parceiros tradicionais” – notadamente, EUA e Europa. Além disso, Serra promoveu transformações estruturais relevantes, como a incorporação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) ao MRE e, mais recentemente, a inédita abertura do gabinete do chanceler a cargos comissionados de fora da carreira diplomática (ALVES, 2016). As mudanças se balizam por um grande objetivo declarado: desconstruir o legado dos anos Lula/Dilma em política externa.

O início do desmonte do legado petista

A primeira decisão de José Serra à frente do MRE foi atacar países que, por razões variadas, pronunciaram-se a favor da presidente Dilma Rousseff no contexto do impeachment. Antes mesmo de tomar posse, o ministro lançou três notas à imprensa que chamaram atenção pela linguagem e tom utilizados². Na primeira (Nota no. 176), o Itamaraty rejeitou “enfaticamente” as manifestações de Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua e da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA/TCP), “que se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil” (ITAMARATY, 2016). Na segunda (Nota no. 177), o alvo foi o Secretário-Geral da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), Ernesto Samper, cujas declarações foram chamadas de “equivocadas”, baseadas em argumentos e interpretações “errôneos e absurdos” e que “deixam transparecer juízos de valor infundados e preconceitos contra o Estado brasileiro e seus poderes constituídos e fazem interpretações falsas sobre a Constituição e as leis brasileiras” (ITAMARATY, 2016).

² Além do excesso de adjetivos e do tom duro, chama atenção o fato de que as notas, a partir da chegada de Serra no MRE, não falam mais em nome do “governo brasileiro” (como era de hábito no Itamaraty), mas sim do “Ministério das Relações Exteriores”, algumas vezes até mesmo do próprio ministro.

Na terceira (Nota no. 179), o MRE condenou a decisão do governo de El Salvador de suspender contatos oficiais com o Brasil, alegando que ela revelava “amplo e profundo desconhecimento sobre a Constituição e a legislação brasileiras, sobre o rito aplicável em processos de impedimento e sobre o pleno funcionamento das normas e instituições democráticas no país”. No meio do texto, uma ameaça velada: um pedido para que o governo salvadorenho reconsiderasse sua posição, tendo em conta que “El Salvador mantém intensas relações econômicas com o Brasil e é o maior beneficiário de cooperação técnica brasileira em toda a América Central (ITAMARATY, 2016).

A “nova política externa”

Se a abordagem da “nova política externa” ficara evidente pelas três notas à imprensa, as novas linhas de inserção seriam delineadas logo a seguir, no discurso de posse. A proposta de Serra representava, antes de tudo, recurso retórico para desconstruir o legado petista, uma vez que pouco trouxe de inovações na condução das relações exteriores do país. O tom crítico empregado ao longo do discurso, com forte carga política, destoou das manifestações de chanceleres anteriores no decurso da Nova República – mesmo daqueles que também eram políticos, como Fernando Henrique Cardoso³ – e ficou evidente já na primeira diretriz, que podemos chamar de desideologização: “A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior⁴”.

Ao afirmar que “a nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido”, o chanceler repetiu os passos de outro José, o Barão do Rio Branco – que disse ao assumir a chancelaria, em 1902, que não vinha servir a um partido político, mas ao Brasil. Entretanto, cem anos após Rio Branco, não faz muito sentido falar em “política de Estado” como se ela estivesse desconectada dos anseios de uma sociedade complexa, plural e democrática (CASARÕES, 2016). Ainda que lentamente, e muitas vezes de maneira tática, o Itamaraty vem caminhando para uma relação mais aberta com a sociedade e passa, naturalmente, a submeter suas políticas ao fundamental crivo da opinião pública⁵. Ao apregoar o fim das ideologias, portanto, Serra não faz nada mais que suas próprias escolhas ideológicas, valendo-se de uma instituição que dificilmente será o ponto final de sua carreira política, senão o trampolim para a corrida presidencial de 2018. Seus atos e palavras, portanto, devem ser observados sob o prisma do jogo político-partidário que se desenha.

³ Ver, por exemplo, “Discurso do Ministro Fernando Henrique Cardoso na cerimônia de transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 9 de outubro de 1992”. **Resenha da Política Exterior Brasileira**, vol. 71, 1992.

⁴ Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016”.

⁵ Ver, nesse sentido, Lopes, Dawisson. “A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 54, no. 1, 2011; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, no. 2, 2008.

A segunda diretriz (“democracia e direitos humanos”), assim como a terceira (“meio ambiente”) e a quarta (“multilateralismo político e comercial”), simplesmente reiteraram princípios consolidados da PEB, sem a intenção de romper explicitamente com as linhas dos governos anteriores.

As diretrizes quinta (“iniciativas de comércio”), sexta (“negociações comerciais”) e décima (“aumento da produtividade e competitividade”), por sua vez, urgiram pela necessidade de o Brasil negociar acordos bilaterais comerciais e não mais restringir “sua liberdade e latitude de iniciativa por uma adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país”. Trata-se de posição típica do PSDB há, pelo menos, uma década – e cujo principal defensor é o embaixador Rubens Barbosa (BARBOSA, 2013) (BARBOSA, 2008), assessor de política externa das últimas campanhas presidenciais tucanas e conselheiro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Com relação a essas linhas de inserção voltadas ao comércio, dois pontos devem ser considerados. Em primeiro lugar, o governo Dilma já havia dado início, ainda que tardiamente, a uma política de comércio exterior e investimentos mais robusta, inclusive em nível bilateral. Sinais dessa inflexão, que se pautou pelo alinhamento estratégico entre o MRE e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), são a assinatura de acordo de livre comércio automotivo com o Uruguai, em dezembro de 2015, além dos diversos acordos de investimento firmados ao longo daquele ano com parceiros latino-americanos e africanos. No plano inter-regional, a troca de ofertas para acordo preferencial de comércio entre Mercosul e União Europeia foi finalmente realizada no início de maio, após doze anos de impasses. A rigor, portanto, não há grandes novidades na linha introduzida pelo novo chanceler.

Em segundo lugar, e mais importante: a maneira encontrada por Serra para operacionalizar uma política mais ativa de comércio exterior exigiu a transformação do desenho institucional da política externa, submetendo ao Itamaraty toda a área de promoção comercial – por meio da incorporação da Apex-Brasil, outrora vinculada ao MDIC – e conferindo à chancelaria poderes sobre a política comercial, ao aproximar-se da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), agora atrelada à presidência da República (TURRER; PEROSA, 2016). Um ministério “turbinado” foi a condição colocada pelo senador para assumir o cargo, tendo em vista que as questões comerciais podem garantir-lhe mais projeção política (e mais mobilidade de ação externa) que atos diplomáticos em geral. Se a medida, por um lado, foi elogiada por dar mais dinamismo à promoção de comércio e investimentos (JANK, 2016), ela criou problemas de estruturais que ainda não foram sanados. Serra, por exemplo, mudou a lei que instituiu a Apex-Brasil para se auto-proclamar presidente do Conselho Deliberativo do órgão, cargo que antes era determinado por eleição majoritária dentre os conselheiros (ESTADÃO, 2016). Além disso, a questão de equiparação salarial entre os servidores da Apex e do Itamaraty vem gerando inquietação no ministério (UOL, 2016).

Por fim, as diretrizes sete (“América Latina”), oito (“parceiros tradicionais”) e nove (“novos parceiros”) sugerem câmbios retóricos relevantes no direcionamento da política exterior. Retóricos porque simplesmente colocam, em linhas claras, aquilo que já vinha ocorrendo desde o início do governo Dilma. No plano regional, a aproximação com países da América Latina fora do eixo mercosulino já vinha ocorrendo.

Dilma esteve nada menos que três vezes ao Peru, no decurso de seu primeiro mandato. Além de a presidente ter realizado viagens oficiais a Colômbia, México e Chile, seu governo assinou ACFIs com todos esses países ao longo de 2015 e promoveu revisões importantes nos Acordos de Complementação Econômica com cada um deles.

No âmbito dos parceiros tradicionais, ou do “diálogo norte-sul”, a aproximação com Estados Unidos e União Europeia foi uma clara diretriz do governo Dilma, balizada pelo programa “Ciência Sem Fronteiras”. O Japão, a despeito de duas viagens presidenciais brasileiras canceladas de última hora (em 2013 e 2015), elevou o Brasil à condição de “parceiro estratégico global” ao fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Quanto à dimensão da “cooperação sul-sul”, enfatizou-se a importância dos relacionamentos comerciais com China, Índia e com o continente africano, regiões com as quais o Brasil já busca desenvolver laços econômicos mais sólidos. Ainda que a centralidade geopolítica dos BRICS tenha perdido ênfase – temas desta natureza, aliás, ficaram ausentes do discurso de Serra –, a relevância do agrupamento foi mencionada. No limite, uma mudança de tom, não de conteúdo.

Ainda assim, algumas rupturas são notáveis. A mais notável é a ausência da nossa região, América do Sul, do discurso de posse – o primeiro, em vinte anos, sem essa menção específica. A esse respeito, comenta Matias Spektor: “Se foi descuido, será sanado. Se foi desenho, então estamos diante de uma revisão profunda da estratégia do Brasil” (SPEKTOR, 2016). A julgar pelo histórico de Serra – em que pese seu tempo em exílio no Chile –, pelas reações internacionais à chegada do ministro ao Itamaraty e pelos primeiros atos à frente do ministério, fica a impressão de que a segunda hipótese está correta.

As reações imediatas

A nomeação de José Serra foi recebida com relutância entre meios de comunicação e governos de países vizinhos. O jornal conservador paraguaio ABC Color publicou editorial antes mesmo da posse do novo ministro, em que sugeria uma possível aproximação brasileiro-paraguaia sob o governo Temer – que, não obstante, poderia ser colocada em risco com a indicação de Serra ao Itamaraty. Segundo os editoriais, o chanceler teria um “desafeto público” pelo governo Horacio Cartes – cujo presidente fora chamado por Serra, certa feita, de “o principal contrabandista de cigarros ilegais no Brasil” (LIMA, 2016) –, por Itaipu – qualificado como “filantropia brasileira” nas eleições de 2010 – e pelo Mercosul – um “delírio megalomaniaco”, nas palavras do então senador do PSDB (CASTRO, 2016). O novo chanceler, portanto, poderia empreender uma diplomacia “abertamente anti-paraguaia”, pior até mesmo que a do governo Dilma Rousseff, arriscando o histórico papel de liderança brasileira na América do Sul (COLOR ABC, 2016).

Reação semelhante teve o jornal uruguaio El País, temeroso de que a antipatia do governo Temer – e de José Serra – pelo Mercosul coloque o projeto de integração em risco.

O editorial reverberou declaração recente do chanceler do Uruguai, Rodolfo Nin Novoa, que disse em entrevista acreditar que a nova administração brasileira “gostaria muito de que fosse suspensa do Mercosul, para assim fazer acordos solo” – o que seria “um problema para todos” (EL PAÍS, 2016).

Na Argentina, palco da primeira viagem de Serra como chanceler, o ministro enfrentou protestos na entrada do palácio San Martín. Ainda que a decisão de o receber evidenciasse a disposição de Maurício Macri em conferir pleno reconhecimento ao governo interino brasileiro, tanto pela afinidade ideológica quanto pelo senso pragmático da importância das relações bilaterais, os países ainda possuem arestas quanto ao desenvolvimento da integração regional. Diante da proposta de José Serra de flexibilizar o Mercosul, a chanceler argentina, Susana Malcorra, afirmou que quaisquer alterações devem ser feitas com “prudência” e “sem urgência”: “Não podemos ficar mudando de modelo de uma hora para outra. O mundo respeita a previsibilidade e a continuidade das políticas” (DYNIEWICZ, 2016).

A Venezuela, por fim, decidiu escalar as primeiras críticas realizadas por Serra. A ministra de Relações Exteriores do país, Delcy Rodríguez, chamou as declarações do novo chanceler brasileiro de “insolentes e amorais” e afirmou que sua chegada ao Itamaraty “se soma à conspiração da direita internacional contra a Venezuela e ameaça princípios básicos que regem as regras internas” (VTV, 2016). Cumpre notar, aliás, que o Brasil já tinha dado sinais de que a tolerância quanto ao regime venezuelano havia se esgotado ainda no governo Dilma Rousseff, em tom firme, mas não belicoso (ITAMARATY, 2016).

A fixação com a Venezuela

A despeito da pirotecnia, as declarações da chanceler venezuelana não surpreendem. Desde a época em que concorreu à presidência contra Dilma Rousseff, em 2010, Serra é um dos principais críticos da relação entre Brasil e Venezuela. Àquela época, chegou a chamar, diante de uma plateia de empresários, a entrada venezuelana no Mercosul de “insensatez” – sob a alegação de que o processo de adesão do governo chavista ao bloco obedecia a critérios “ eminentemente políticos” (SANTI, 2010). Em sua atuação como senador, ao longo de 2015 e dos primeiros meses de 2016, subiu o tom diversas vezes contra Maduro. A mais marcante delas sucedeu o episódio de hostilidade contra uma comitiva de senadores brasileiros, liderada por Aécio Neves (PSDB-MG), que havia ido a Caracas visitar Leopoldo López, opositor preso havia mais de um ano (CARTA CAPITAL, 2016). Em nota de repúdio à “armação da ditadura venezuelana” contra seus correligionários, Serra declarou:

Não mais há mais espaço no mundo para a falta de liberdade. São inaceitáveis as hostilidades cometidas hoje contra a comitiva de senadores brasileiros na Venezuela. Fica mais claro ainda que o Brasil não pode fazer coro às ditaduras. Suspender o governo da Venezuela no Mercosul é a melhor resposta imediata. (SERRA, 2016)

Ao assumir o MRE, Serra decidiu que a Venezuela seria seu principal alvo. Para além da primeira manifestação rebatendo o apoio do “eixo bolivariano” à presidente Dilma, foram nada menos que sete notas à imprensa referentes ao vizinho. Três delas (nos. 204, 213, 255) comentaram episódios de violência no país e chamaram atenção para “a radicalização política, o aprofundamento da crise econômica e o contínuo agravamento da situação humanitária e dos direitos humanos, inclusive das prisões arbitrárias” (ITAMARATY, 2016). Em registro semelhante, a nota 218 narrou a visita a Brasília do governador e líder da

oposição venezuelana, Henrique Capriles. As notas 216 e 290 foram comunicados conjuntos, em tom mais brando, sobre a situação na Venezuela – a primeira, assinada pelos chanceleres de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai (ITAMARATY, 2016) e a segunda, subscrita por 15 países da Organização dos Estados Americanos (OEA) – incluindo todos os membros plenos do Mercosul – à luz das recomendações de seu Secretário-Geral, Luís Almagro, e dos princípios da Carta Democrática Interamericana (ITAMARATY, 2016).

Finalmente, a mais recente nota do governo brasileiro (no. 296) lamenta que a Venezuela não tenha incorporado plenamente alguns compromissos do Mercosul no prazo previsto no protocolo de adesão e declara que o Brasil avaliará “as medidas jurídicas aplicáveis frente a esta realidade, indesejada por todos” (ITAMARATY, 2015). A declaração simplesmente consagra um movimento que já vinha se desenhando nos últimos meses, reflexo do desejo brasileiro em suspender o governo venezuelano do Mercosul, ainda que a decisão não encontrasse total respaldo entre os demais sócios, contando especialmente com a oposição uruguaia⁶.

A querela se materializou no contexto de transição da presidência pro tempore para a Venezuela, vista como oportunidade para obstruir a presença venezuelana no bloco. O argumento oficial em que o Brasil vem insistindo é o de que o vizinho não cumpre plenamente as obrigações que assumiu ao aderir ao Mercosul – tornando a Venezuela, nas palavras do chanceler brasileiro em editorial ao jornal O Globo, “um sócio incompleto, inadimplente em relação a deveres que são fundamentais” (SERRA, 2016). O suposto entrave jurídico para a transição presidencial no bloco foi um pretexto conveniente para que o Brasil evitasse argumentos que tocassem na questão da ruptura democrática, como aqueles levantados pelo governo paraguaio.

Em declarações extra-oficiais, contudo, o quadro era diferente. Na reunião extraordinária de chanceleres de 11 de julho, o Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe, Paulo Estivallet de Mesquita – que participou representando o chanceler – afirmou que “está claro que existe um problema de política na Venezuela”, o que justificaria a relutância brasileira em admitir a presidência venezuelana. (YANAKIEW, 2016) Em entrevista, Serra seguiu o mesmo caminho: “imaginar a Venezuela dirigindo o Mercosul às vezes dá arrepios em face dos desafios que o próprio Mercosul tem pela frente” (REUTERS, 2016).

Duas semanas mais tarde, Serra enviou uma carta aos países-membros do bloco alegando que “o governo brasileiro entende que se encontra vaga a presidência pro tempore do Mercosul, uma vez que não houve decisão consensual a respeito de seu exercício no período semestral subsequente” (G1, 2016). Outra carta, datada do dia 13 de agosto, reproduz a seus contrapartes mercosulinos os termos exatos da nota 296 (MATAIS; MORAIS, 2016) . Simultaneamente à comunicação da vacância da presidência pro-tempore do Mercosul, o embaixador Estivallet enviou ofício a representantes de diversos ministérios rogando-lhes que

⁶ O Uruguai vem defendendo que a transição seja feita à Venezuela de acordo com as regras da presidência pro tempore e recusou-se a postergar sua permanência à frente do bloco. Mesmo a Argentina, cujo presidente Macri havia declarado sua disposição em suspender a Venezuela do bloco em decorrência de violação de Direitos Humanos, retrocedeu nos últimos meses e passou a buscar administrar a situação com menos confrontos. Alguns alegam que isso se deu sob pressão brasileira, ainda no governo Dilma Rousseff e, mais recentemente, há os que relacionam a mudança de tom argentino à candidatura da chanceler Susana Malcorra ao cargo de Secretária-Geral das Nações Unidas. O Paraguai, por fim, até pelo episódio de sua suspensão em 2012, deseja a aplicação imediata da cláusula democrática do Mercosul à Venezuela.

não participassem de eventuais reuniões do Mercosul “porventura convocadas pelo governo da República Bolivariana da Venezuela”⁷.

Os impactos para a integração regional

A disposição da chancelaria brasileira em levar o conflito diplomático com a Venezuela ao limite pode trazer consequências inesperadas para o bloco. Em declaração recente a jornalistas, José Serra foi enfático ao declarar que o governo brasileiro não permitirá que Caracas assuma a presidência do bloco: “a Venezuela, o presidente Nicolas Maduro, não vai presidir o Mercosul – essa certeza, todos podem ter” (CHADE, 2016). Falando em capacidade própria, o ministro ignora a concertação necessária entre seus pares – uma das razões, aliás, para as quais a integração sul-americana foi concebida três décadas atrás. Dadas as circunstâncias de desconfiança que pairam sobre o novo chanceler, sejam externas – em decorrência de seu histórico de críticas a alguns vizinhos e ao Mercosul – ou internas – em função da sensação de que o chanceler, de olho na sucessão presidencial, estaria “jogando para a plateia” (WILLYS, 2016) –, o próprio empreendimento da integração regional sul-americana pode ficar comprometido caso a conduta brasileira perdure pelos próximos tempos.

Na reverberação doméstica da política externa de José Serra para a Venezuela, a prevalência do candidato sobre o agente diplomático tem dois destinatários principais: uma parcela do eleitorado que se opôs ao governo Dilma, entre outras razões, pela conexão ideológica que se supôs ter entre o Partido dos Trabalhadores e os regimes bolivariantas, amplamente explorada por políticos de oposição, incluindo o próprio Serra (MENDONÇA, 2016) (BRASIL, 2016); parcela do empresariado nacional, que vem sendo objeto de calote venezuelano, hoje estimado em US\$ 6 bilhões (GOIS, 2016) (CRUZ; AGOSTINI, 2016) . Confrontar a Venezuela, portanto, garante exposição midiática a Serra e tem o potencial de lhe assegurar a lealdade de setores profundamente antagônicos ao que o país representa.

Deve ficar claro, por outro lado, que o novo governo brasileiro não é o único alçoz da integração regional. A aguda crise venezuelana é um problema real e traz impactos negativos ao Mercosul, inclusive no âmbito de sua cláusula democrática. O desenvolvimento da Aliança do Pacífico, criada em 2012 sob a égide dos interesses comerciais norte-americanos, também pode aprofundar diferenças regionais ao criar dois sistemas concorrentes de comércio com projetos antagônicos⁸. Mas é justamente em decorrência de o Brasil representar uma espécie de “centro de gravidade” regional que os movimentos diplomáticos do país devem ser cuidadosamente calculados, de forma a não melindrar o tênue equilíbrio numa América do Sul em crise – e em transformação. Tomando a instigante característica de que as mudanças no continente vêm em ondas – dos populismos industrializantes às ditaduras militares, dos neoliberalismos aos vários tons de esquerda dos anos 2000 –, uma tentativa de guinada brusca no contexto de uma região politicamente instável pode sedimentar as divisões já existentes e cindir as tentativas de unidade, como o próprio Mercosul ou a União das

⁷ Ministério das Relações Exteriores. DMSUL 69/2016, 4 de agosto de 2016

⁸ Esse foi o argumento de matéria da Financial Times, “Trade pacts: Latin America’s new faultline”, publicada em 24 de maio de 2016 e devidamente rebatida pelo chanceler José Serra em resposta enviada ao jornal e transformada em nota à imprensa do MRE.

Nações Sul-Americanas (UNASUL), de uma vez por todas – antes mesmo que essa guinada à direita dos principais países sul-americanos se consolide.

Em entrevista ao programa Roda Viva, exibido poucas semanas depois da posse, José Serra pareceu estar consciente da responsabilidade brasileira na região e no contexto da integração regional: “O Brasil é um país continental (...). Nesse sentido, tem um peso desproporcional na América Latina. Então nós temos que ter uma atitude comedida (...), atuar com cuidado, com respeito e com cooperação”⁹. Os atos iniciais contradizem o discurso, como que num balão de ensaio em que o desejo do chanceler seja observar, a um só tempo, a reação da opinião pública nacional ao aumento do tom da política externa e os limites institucionais do Mercosul. Como candidato, a estratégia traz poucos riscos. Pensando nos interesses de longo prazo do Brasil, entretanto, o brinkmanship de Serra poderá colocar a perder dois grandes ativos brasileiros – o papel de liderança regional do país e as estruturas de integração regional sul-americanas.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Cintia. O aparelhamento no Ministério de Relações Exteriores de Serra. **Jornal GGN**. Disponível em: <http://jornalggm.com.br/noticia/o-aparelhamento-no-ministerio-de-relacoes-exteriores-por-serra>.
- BARBOSA, Rubens. “O pior dos mundos”. **O Estado de S. Paulo**, 22 de outubro de 2008;
- BARBOSA, Rubens. “O Brasil isolado”. **O Globo**, 14 de maio de 2013
- BRANCO, Mariana. Ações do governo Temer estarão baseadas no documento Uma Ponte para o Futuro. **Agência Brasil**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/acoes-do-governo-temer-estarao-baseadas-no-documento-uma-ponte-para-o>>.
- BRASIL, Felipe Moura. Conheça o Foro de São Paulo, o maior inimigo do Brasil. **Veja**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/america-latina/conheca-o-foro-de-sao-paulo-o-maior-inimigo-do-brasil/>>.
- CARTA CAPITAL**. Aécio e outros senadores são hostilizados na Venezuela. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/aecio-e-tucanos-sao-hostilizados-na-venezuela-7559.html>.
- CASARÕES, Guilherme. “Os riscos do populismo diplomático”. **Gestão, Política e Sociedade**, 28 de maio de 2016. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/duas-interpretacoes-sobre-a-nova-chancelaria-serra-pode-dar-certo-como-chanceler/>
- CASTRO, Grasielle. Cotado para o Itamaraty, José Serra considera Mercosul um ‘delírio megalomaniaco’. **Brasil Post**. Disponível em: http://www.brasilpost.com.br/2016/05/03/serra-mercosul-delirio_n_9829396.html.
- CHADE, Jamil. 'Venezuela não irá assumir a presidência do Mercosul', garante Serra. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,venezuela-nao-ira-assumir-a-presidencia-do-mercosul-garante-serra,10000069415>.
- COLOR ABC**. Um inimigo de Paraguay em Itamaraty. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/un-enemigo-de-paraguay-en-itamaraty-1480166.html>.

⁹ TV Cultura. **Programa Roda Viva**, 06 de junho de 2016.

- CRUZ, Valdo; AGOSTINI, Renata. Brasil agora cobra “calotes” da Venezuela. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/10/1363029-brasil-agora-cobra-calotes-da-venezuela.shtml>>.
- DYNIWICZ, Luciana. Argentina demonstra reservas à proposta de flexibilizar MERCOSUL. **UOL**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1775850-argentina-demonstra-reservas-a-proposta-de-flexibilizar-mercosul.shtml>.
- EL PAÍS**. El canciller que inquieta a Uruguay. Disponível em: <http://www.elpais.com.uy/informacion/serra-canciller-que-inquieta-uruguay.html>.
- ESTADÃO**. Silas Malafaia pede a Temer “cuidado” na escolha do ministro da educação. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,silas-malafaia-pede-a-temer-cuidado-na-escolha-do-ministro-da-educacao,10000038543>.
- ESTADÃO CONTEÚDO. Governo altera decreto que instituiu a Apex Brasil. **Istoé**. Disponível em: <http://istoe.com.br/governo-altera-decreto-que-instituiu-a-apex-brasil/>.
- FOLHA DE SÃO PAULO**, Leia íntegra do discurso de posse do presidente interino Michel Temer. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770780-leia-integra-do-discurso-de-posse-do-presidente-interino-michel-temer.shtml>.
- GOIS, Ancelmo. Saiba quanto hegou o calote da Venezuela de Maduro com empresas do Brasil. **O Globo**. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/saiba-quanto-chegou-o-calote-da-venezuela-de-maduro-com-empresas-do-brasil.html>.
- G1**. Em carta ao bloco, Serra diz que presidência do MERCOSUL está vaga. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/em-carta-ao-bloco-serra-diz-que-presidencia-do-mercosul-esta-vaga.html>>.
- ITAMARATY**. Estado da Implementação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14596-estado-da-implementacao-do-protocolo-de-adesao-da-venezuela-ao-mercosul>.
- ITAMARATY**. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016”. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>
- ITAMARATY**. Declarações do governo de El Salvador sobre a situação interna no Brasil. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14032-declaracoes-do-governo-de-el-salvador-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>.
- ITAMARATY**. Manifestações sobre a situação externa no Brasil. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14023-manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>.
- ITAMARATY**. Declarações do Secretário-Geral da UNASUL sobre a situação interna no Brasil. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14024-declaracoes-do-secretario-geral-da-unasul-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>.
- ITAMARATY**. Inauguração da Assembleia Nacional Venezuelana. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/12819-inauguracao-da-assembleia-nacional-venezuelana>.

- ITAMARATY.** Comunicado Conjunto de estados-membros da OEA sobre os acontecimentos recentes na República Bolivariana da Venezuela. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14578-comunicado-conjunto-de-estados-membros-da-oea-sobre-os-acontecimentos-recentes-na-republica-bolivariana-da-venezuela>>.
- ITAMARATY.** Comunicado conjunto dos chanceleres de Argentina, BrASIL, Chile e Uruguai sobre a situação na Venezuela. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14209-comunicado-conjunto>.
- ITAMARATY.** Visita do Governador Henrique Capriles. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14220-visita-do-governador-henrique-capriles>.
- ITAMARATY.** Situação na Venezuela. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14145-situacao-na-venezuela-2>.
- JANK, Marcos Sawaya. “Itamaraty, Apex e comércio exterior”. **Folha de S. Paulo**, 14 de maio de 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-jank/2016/05/1771138-itamaraty-apex-e-comercio-exterior.shtml>
- LIMA, Maurício. Serra ataca. **Veja**. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/radar-online/internacional/jose-serra-diz-que-presidente-do-paraguai-e-contrabandista/>.
- MATAIS, Andreza; MORAES, Marcelo de. Exclusivo: Em carta ao Mercosul, Serra diz que Venezuela descumpriu protocolo de adesão. **Estadão**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/serra-envia-carta-sobre-venezuela-ao-mercosul/>>.
- MAZZINI, Leandro. APEX vira desafio salarial para o Itamaraty. **UOL**. Disponível em: <http://colunaesplanada.blogosfera.uol.com.br/2016/05/16/apex-vira-desafio-salarial-para-o-itamaraty/>.
- MENDONÇA, Filho. DEM tenta barrar criação de conselhos populares. **Estadão**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dem-tenta-barrar-criacao-de-conselhos-populares,1502724.>>
- REUTERS. Serra: Sem cumprir requisitos, Venezuela não assume a presidência do MERCOSUL. **O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/serra-sem-cumprir-requisitos-venezuela-nao-assume-presidencia-do-mercosul-19725765>>.
- SANTI, Alexandre de. Em encontro com empresários, Serra diz que Venezuela no Mercosul é “insensatez”. **UOL**. Disponível em: <http://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/05/05/em-encontro-com-empresarios-serra-diz-que-venezuela-no-mercosul-e-insensatez.jhtm>.
- SERRA, José. “Vinte e cinco anos e muito por fazer”. **O Globo**, 10 de julho de 2016. Disponível em <http://www.joseserra.com.br/artigo-vingte-e-cinco-anos-e-muito-por-fazer/>
- SERRA, José.** Nota de repúdio à armação da ditadura venezuelana. Disponível em: <http://www.joseserra.com.br/repudio-a-armacao-da-ditadura-venezuelana/>.
- SPEKTOR, Matias. Discurso de estréia de Serra é forte, mas deixa incertezas. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772749-discurso-de-estrela-de-jose-serra-e-forte-mas-deixa-incertezas.shtml>.
- TURRER, Rodrigo; PEROSA, Teresa. Como fica o Itamaraty com José Serra Ministro das Relações Exteriores?. **Época**. Disponível em: <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/05/como-fica-o-itamaraty-com-jose-serra-ministro-das-relacoes-exterores.html>.

VENEZOELANA DE TELEVISIÓN. Venezuela rechaza declaraciones del canciller de Brasil. Disponível em: <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2016/07/05/venezuela-rechaza-declaraciones-del-canciller-de-brasil-jose-serra-2538.html>.

WYLLYS, Jean. Serra comanda um novo golpe, agora no Mercosul. **Carta Capital.** Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/serra-comanda-um-novo-golpe-agora-no-mercosul>>.

YANAKIEW, Monica. Países adiam decisão sobre Venezuela assumir a presidência do MERCOSUL. **Agência Brasil.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-07/paises-adiam-decisao-sobre-venezuela-assumir-presidencia-do-mercosul>>.

Recebido em 23 de agosto de 2016.

Aprovado em 14 de setembro de 2016.

RESUMO

Este artigo oferece uma reconstrução histórica dos três primeiros meses da gestão de José Serra à frente do Ministério das Relações Exteriores, período de interinidade do governo de Michel Temer, valendo-se das declarações públicas do ministro e do Itamaraty, bem como de análises dos grandes meios de imprensa. Sustenta-se que guinada observada na política externa brasileira apresenta duas características: (1) a forte carga retórica, direcionada à desconstrução do “legado diplomático” petista e à confrontação com críticos regionais ao impeachment; (2) uma mudança estrutural, tanto no desenho institucional do MRE quanto no eixo de orientação da inserção brasileira, destinada a assegurar a visibilidade do chanceler no contexto da sucessão presidencial. No médio prazo, a soma desses elementos pode trazer riscos ao processo de integração regional, na medida em que se redefinem as relações intra-Mercosul e opta-se por uma estratégia de embate com países em crise institucional, como a Venezuela.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Interino; Temer; Integração regional;

ABSTRACT

This article provides a historical reconstruction of Foreign Minister José Serra’s three first months in office, a period that corresponds to the interim presidency of Michel Temer. It draws upon some public declarations made by the minister or by Itamaraty, as well as on analyses published in the press. We argue that the shift in Brazilian foreign policy has two major characteristics: (1) its strong rhetorical turn, aimed at deconstructing the “diplomatic legacy” of the Workers’ Party and at confronting regional critics of the impeachment process; (2) a structural change, both in the Foreign Ministry’s institutional design and in the axis of Brazilian foreign policy orientation, so as to strengthen the minister’s public visibility in the context of the 2018 presidential race. In the medium term, the sum of all such elements may put the regional integration process in jeopardy, inasmuch as intra-Mercosur relations are redefined and as the government adopts a strategy of confrontation towards countries facing institutional crises, such as Venezuela.

Keywords: Brazilian Externa Politics; Interine, Temer, Regional integration