

Jonatan Carvalho de Borba

**A GRANDE IMPRENSA E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO
BRASIL:
POSICIONAMENTO NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-
2016)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Florianópolis
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária
da UFSC.

Borba, Jonatan Carvalho de

A grande imprensa e a inserção internacional do
Brasil : posicionamento nos governos Lula e Dilma
(2003-2016) / Jonatan Carvalho de Borba ;
orientador, Daniel Ricardo Castelan, 2019.

131 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais,
Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Política Externa
Brasileira. 3. Relações Internacionais. 4. Inserção
Internacional. 5. Governos PT. I. Castelan, Daniel
Ricardo. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais. III. Título.

Jonatan Carvalho de Borba

**A GRANDE IMPRENSA E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO
BRASIL:
POSICIONAMENTO NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-
2016)**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de
“mestre” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais

Local, 03 de abril de 2019.

Prof. Helton Ricardo Ouriques, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Daniel Ricardo Castelan, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Mónica Salomón González, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Leticia de Abreu Pinheiro, Dra.
Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Este trabalho é dedicado às minhas/aos meus colegas de classe, às minhas/aos meus professores e à minha família.

AGRADECIMENTOS

É difícil colocar em palavras o sentimento de ter alcançado um objetivo que, há pouco tempo, era visto como inimaginável. Aquele garoto, que no final de 2011 terminava o ensino médio, sem muita esperança de almejar a algo maior academicamente, hoje tem o título de “mestre”. Entre lágrimas e sorrisos, cheguei aonde estou. E não o fiz sozinho.

Primeiro, preciso agradecer não a uma pessoa, mas a uma fundação. Vindo de uma família de baixa renda, eu jamais poderia ter me dedicado exclusivamente aos estudos se não fosse pelo financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Segundo, agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) por ter sido a plataforma que possibilitou os meus estudos; às professoras e aos professores do PPGRI pela dedicação incansável nos seus ensinamentos; e à servidora técnico-administrativa Lucia, que, nos meus momentos de angústia, sempre me recebeu com um sorriso e fez o seu melhor para me ajudar a resolver meus problemas, até mesmo aqueles que não tinham relação alguma com a sua função.

Dos professores, peço desculpas aos demais, mas preciso reiterar o meu agradecimento a um professor e a uma professora, em especial. Ao Prof. Daniel, meu orientador na graduação e no mestrado, te agradeço por ter sido, acima de tudo, meu amigo; por ter tido tamanha paciência comigo e ter dado tanta atenção à minha pesquisa. E, à profa. Karine, que, desde o começo da graduação, tem sido a minha mentora. Se terminei a graduação e tive a determinação de ingressar no mestrado foi porque a senhora acreditou em mim.

Às minhas amigas e aos meus amigos do PPGRI (Basso, Emili, Gabi+Matheus, Gabriel Hugo, Isadora, José, Júlia, Kelly, Pedro, Rafaela), do Eirenè (Carolina, Jamila e Juliana) e aos remanescentes da graduação (Ceron, Doritas, Lucas e Vesslei). Vocês tornaram estes dois anos inesquecíveis para mim.

À minha família, que por duas décadas e meia tem me apoiado e me amado, até mesmo quando eu não lhes dei a atenção que vocês mereciam.

À todas e todos vocês, eu quero dizer que todas as conquistas que o futuro me reserva também serão conquistas suas.

In the end we will remember not the words of our
enemies but the silence of our friends.
(Martin Luther King)

RESUMO

Este estudo analisa o posicionamento político dos jornais Folha de São Paulo e O Globo acerca dos projetos de inserção internacional do Brasil, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), e a contribuição dos jornais para o processo de polarização do debate em torno da política externa brasileira. Para tanto, o primeiro capítulo busca descrever o processo de politização e partidarização do debate a respeito da política externa, bem como mapear os projetos em disputa de inserção internacional do Brasil, em especial acerca da política brasileira para a América do Sul e das iniciativas de integração regional. No segundo capítulo, são analisados os editoriais dos jornais Folha de São Paulo e O Globo acerca da política externa brasileira para a América do Sul durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) com o objetivo de verificar se os jornais aderiram ou não a um dos projetos em disputa. No geral, ambos os jornais aderiram ao projeto aqui chamado de “liberal”, crítico ao projeto defendido pelo governo do PT, chamado aqui de “desenvolvimentista”.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Imprensa. Integração Regional. América do Sul. Partido dos Trabalhadores.

ABSTRACT

This study analyzes the political position of the newspapers Folha de São Paulo and O Globo about the projects of international insertion of Brazil, during the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016), and the newspapers contribution to the process of polarization of the debate around Brazilian foreign policy. To this end, the first chapter seeks to describe the process of politicization and partisanization of the debate on foreign policy, as well as to map the projects in dispute for the international insertion of Brazil, in particular about the Brazilian policy for South America and the initiatives of regional integration. In the second chapter, the editorials of the newspapers Folha de São Paulo and O Globo on the Brazilian foreign policy for South America during the governments of the Workers' Party (PT) were analyzed in order to verify whether or not the newspapers adhered to one of the projects in dispute. In general, both newspapers adhered to the project called here “liberal”, critical to the project advocated by the PT government, here called “developmentalist”.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Press. Regional Integration. South America. Workers’ Party.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Editoriais sobre PEB (por viés), FSP (2003-2016).....	74
Figura 2 - Editoriais sobre PEB (por viés), O Globo (2003-2016).....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Projetos concorrentes de inserção internacional do Brasil ..	39
Tabela 2 – Principais posicionamentos sobre os projetos de integração regional	67
Tabela 3 - Editoriais sobre política externa publicados na FSP e n’O Globo, 2003-2016	72
Tabela 4 - Editoriais sobre integração regional publicados em FSP e O Globo, 2003-2016	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEB - Associação dos Exportadores Brasileiros
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA - Área de Livre Comércio da América do Sul
AQCI - Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina
CAN - Comunidade Andina de Nações
CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNA - Confederação Nacional da Agricultura
CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNI - Confederação Nacional da Indústria
COSIPLAN - Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas
CUT - Central Única dos Trabalhadores
FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FSP – Folha de São Paulo
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IED - Investimento Externo Direto
IIRSA - Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores (do Brasil)
MST - o Movimento dos Sem-Terra
NAFTA - *North American Free Trade Agreement*
OEA - Organização dos Estados Americanos
OMC - Organização Mundial do Comércio
PAC - Política Agrícola Comum
PEB – Política Externa Brasileira
PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RCTV – Rede Caracas de Televisão
SGP - Sistema Geral de Preferências da OMC
TEC - Tarifa Externa Comum
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO PROJETO EM DISPUTA	27
1.1 POLITIZAÇÃO, PARTIDARIZAÇÃO E POLARIZAÇÃO DA PEB	27
1.2 ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL	32
1.3 DOIS MODELOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	41
1.4 BRASIL E OS PROJETOS ALTERNATIVOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	44
1.4.1 Mercosul	47
1.4.2 Mercosul, ALCSA e ALCA	52
1.4.3 Mercosul e Unasul	62
2. A POLÍTICA EXTERNA PARA A AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NOS EDITORIAIS DOS JORNAIS FSP E O GLOBO	69
2.1 A IMPRENSA E POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS DO PT	69
2.1 LULA 1 (2003-2006)	77
2.1.1 Países com governos de esquerda na região	77
2.1.2 Alca	79
2.1.3 Mercosul	86
2.1.4 Visão geral da PEB para a América do Sul no primeiro governo Lula	89
2.2 LULA 2 (2007-2010)	91
2.2.1 Mercosul e Venezuela	91
2.2.2 Bolívia, Paraguai e a segurança energética	93
2.2.3 Unasul	98
2.2.4 Visão geral da PEB para a América do Sul no segundo governo Lula	100
2.3 DILMA 1 (2011-2014)	101
2.3.1 Mercosul – Argentina e Brasil	103

2.3.2 Mercosul – Paraguai e Venezuela.....	105
2.3.3 Visão geral da PEB para a América do Sul no primeiro governo Dilma	107
2.4 DILMA 1 ^{1/2} (2015 – 12 DE MAIO DE 2016)	108
2.4.1 Venezuela.....	109
2.4.2 Mercosul.....	110
2.4.3 Visão geral da PEB para a América do Sul no segundo governo Dilma	111
2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS	112
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS.....	121

INTRODUÇÃO

Durante os anos dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de 2003 a 2016, buscou-se implementar um projeto de política externa progressista, aqui chamado de desenvolvimentista, que foi muito combatido. As mudanças econômicas e políticas que se sucederam nas décadas de 1980 e 1990 contribuíram para dar à política externa um novo caráter, mais politizado e com resultados que impactavam com efeitos distributivos desiguais nos diferentes atores domésticos, o que fez com que estes atores passassem a tentar influenciar as ações e resultados da política externa brasileira. Não obstante, a ultrapassada noção de interesse nacional e de política externa de Estado continuou a ser utilizada pelos defensores do projeto que perdera parte de sua proeminência, principalmente após a eleição de um governo de esquerda, em 2002. Sob o argumento de que existia apenas uma forma de fazer política externa, e um curso a ser seguido, os críticos do novo projeto dominante de inserção internacional acusaram o governo de estar partidarizando/politizando a diplomacia brasileira. Este trabalho argumenta que a chamada “grande imprensa”, uma das principais fontes de informação para os atores domésticos sobre a política externa, foi um dos principais atores a fazer essa crítica ao projeto alternativo implementado pelos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Ademais, ao ajudar a consolidar a conotação negativa de conceitos como “politização” e “partidarização”, e identificar o projeto contrário ao do governo com a noção de interesse nacional, a grande imprensa ajudou a polarizar o debate em torno da política externa brasileira.

Portanto, o objetivo desta dissertação é analisar o posicionamento político da imprensa e verificar se, de fato, ela aderiu a um dos projetos de inserção internacional do Brasil, bem como adotou uma postura antagônica ao projeto do governo, contribuindo, assim, para a polarização da política externa brasileira. Assim sendo, a pergunta a qual esta dissertação se propõe a investigar é: Qual foi o posicionamento político dos jornais Folha de São Paulo e O Globo, em seus editoriais, a respeito dos grandes projetos de inserção internacional do Brasil durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)? Foram elegidos os editoriais, e não as demais seções dos jornais, pois o editorial constitui um texto de responsabilidade da direção do jornal. Mais do que isso, é uma opinião; não uma opinião qualquer, mas a opinião do jornal (GRADIM, 2000, p. 81).

Para responder à pergunta de pesquisa, três objetivos específicos precisam ser alcançados: (i) descrever as posições sobre a política externa

brasileira que emergiram e ganharam força no debate político, de acordo com a literatura especializada; (ii) descrever o processo de polarização e partidarização da política externa brasileira de acordo com a literatura especializada; e (iii) verificar, através dos editoriais, se, de fato, houve a adesão, por parte dos grandes jornais brasileiros, a um projeto de inserção internacional do Brasil, de forma consistente no decorrer dos 14 anos de governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Esta dissertação está dividida em dois capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo, com o recurso da literatura especializada de política externa brasileira e com o discursos e publicações de atores relevantes da área, buscará descrever os processos de politização, partidarização e polarização da política externa brasileira, a fim de desmistificar a conotação negativa aplicada aos dois primeiros termos. Esclarecidos tais processos, volta-se ao mapeamento dos dois principais projetos de inserção internacional do Brasil, chamados aqui de projeto liberal e projeto desenvolvimentista, analisando as suas bases ideacionais, políticas e econômicas. O foco das últimas duas seções do capítulo, bem como em todo o restante da dissertação, será nas iniciativas de integração regional, pois estas iniciativas estavam no centro das disputas entre os dois projetos de inserção internacional. Dessa forma, ainda no primeiro capítulo, também com recurso da literatura, será apresentado um histórico dos processos de integração regional na América do Sul.

No capítulo 2, serão analisados os editoriais dos jornais Folha de São Paulo e O Globo para o período dos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2010, e para o período dos governos da presidente Dilma Rousseff, de 1ª de janeiro de 2011 a 12 de maio de 2016, esta última sendo a data de seu afastamento por decreto parlamentar para início do processo de *impeachment*. O objetivo deste capítulo é verificar, através da análise dos editoriais, se os jornais, aqui representantes da “grande imprensa”, adotaram, de fato, o projeto liberal de inserção internacional do Brasil e como se deu o seu posicionamento político. A análise será dividida em duas partes: (i) uma primeira parte quantitativa e (ii) uma segunda qualitativa.

Para a análise dos editoriais, foram lidas as páginas editoriais de ambos os jornais para os 4.880 dias do período analisado – 1º de janeiro de 2003 a 12 de maio de 2016 –, sem o recurso, portanto, à pesquisa por palavras-chave. Isso se fez necessário pela abrangência do tema e do período analisados. Palavras como “política externa”, “Itamaraty”, “diplomacia” não necessariamente encontrariam todos os resultados que

versam sobre a política externa brasileira. Pesquisas por palavras como “Mercosul”, “Alca”, “Unasul”, “OMC” gerariam apenas resultados específicos para estes processos. Pesquisas destes termos separados, entretanto, gerariam muitos resultados repetidos tornando difícil a seleção dos editoriais. Dessa forma, julgou-se mais prudente, fazer a leitura de todas as páginas editoriais. Essa escolha, sem dúvida, gerou outras limitações, como a necessidade de limitar a dois jornais a pesquisa, bem como somente a páginas editoriais. Foram considerados editoriais de política externa, os textos que continham mais de um parágrafo integralmente dedicado à política externa. Uma vez identificados os editoriais sobre a política externa, as informações destes foram computadas em uma tabela, classificando-os de acordo com o jornal, a data, o assunto, o viés, um resumo dos argumentos utilizados e uma última coluna identificando se editorial tratava ou não de um processo de integração regional. Sobre a classificação dos vieses, foram considerados “positivos” aqueles textos que possuíam aos menos dois terços dos parágrafos com conteúdo favorável à política externa executada pelo governo; foram considerados “negativos” os editoriais que possuíam ao menos dois terços do texto com conteúdo desfavorável ao projeto de inserção internacional do Brasil; foram considerados “mistos” os editoriais que não apresentaram vieses positivo ou negativo em dois terços ou mais do texto. Como os editoriais são as seções dedicadas à opinião do jornal como um todo, o número de editoriais que poderiam ser considerados “neutros” (sem vieses positivos ou negativos em nenhuma parte do texto) foram tão baixos (5 dos 748 editoriais dos dois jornais) que foi optado pelas suas classificações como mistos.

1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO PROJETO EM DISPUTA

O objetivo deste capítulo é de mapear os projetos de inserção internacional do Brasil, em especial, as iniciativas de integração regional que constituíram um dos pontos mais combatidos no debate em torno da política externa. Tendo em vista que o objetivo desta pesquisa é analisar o papel da imprensa escrita brasileira no processo de politização e polarização da Política Externa Brasileira (PEB), um primeiro passo lógico é de demonstrar que há uma politização e polarização se não de toda a política externa, mas de alguns de seus pontos – em especial, algumas iniciativas de integração regional, apresentando também quais são os projetos em disputa. Para tanto, na primeira seção, partindo da premissa de que a PEB se constitui em política pública, serão apresentados os conceitos de politização, partidarização e polarização da PEB bem como os dois grandes projetos de inserção internacional do Brasil em disputa, a partir da literatura especializada. Em seguida, a segunda seção buscará apresentar, de forma breve, as principais iniciativas de integração regional das quais o Brasil faz parte, e apresentar quais são as linhas gerais de divergência no bojo de cada iniciativa.

1.1 POLITIZAÇÃO, PARTIDARIZAÇÃO E POLARIZAÇÃO DA PEB

Independente de qual seja a definição estratégica dada ao conteúdo da política externa e da inserção internacional de um país, haverá sempre vencedores e perdedores. O maior mito da política externa é talvez a noção de interesse nacional. Na realidade, o que há é a representação dos setores da economia e da política que conseguem, em um determinado momento, imprimir sobre o Estado as suas preferências. Não menos importante é o fato de que nem todos os setores da sociedade têm a capacidade de impor ao Estado as suas prioridades (COMINI; FRENKEL, 2014, p. 59). A questão é que, conforme defendem Oszlak e O'Donnell (1995, p. 110, tradução nossa)¹,

¹ No original: Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso in-, dividuos estratégicamente situados

[n]enhuma sociedade tem a capacidade ou os recursos para atender a lista de necessidades e demandas de seus membros de maneira onipotente. Apenas alguns são “problematizados”, no sentido de que certas classes, frações de classe, organizações, grupos ou mesmo indivíduos estrategicamente situados acreditam que “algo” pode e deve ser feito sobre eles e estão em posição de promover sua incorporação à agenda de problemas socialmente atuais.

Não obstante, no Brasil, historicamente, o mito do interesse nacional dominou e a política externa não costumava, até recentemente, habitar o centro do debate político. Ainda hoje, segundo Onuki e Oliveira (2006, p 145), é comum dizer que política externa não dá nem tira voto. A política externa brasileira (PEB) foi, por muito tempo – e talvez ainda seja por alguns –, considerada como uma política de Estado, distinta, portanto, de toda e qualquer política doméstica. Ou seja, distinta das “políticas públicas” oriundas de respostas do Estado a situações socialmente problematizadas (SANCHEZ *et al.*, 2006, p. 125).

Apesar disso, nas décadas de 1980 e 1990, o fortalecimento da ideia de que a política externa constitui política pública ocorreu quando, segundo parte da literatura de PEB², mudanças na realidade da política externa brasileira culminaram na maior porosidade e politização desta. Para Lima (2000) e Pinheiro (2009), são quatro os principais determinantes para este processo: (i) a intensificação do processo de globalização; (ii) o fim da Guerra Fria; (iii) a liberalização política, fruto da redemocratização; e (iv) a liberalização econômica.

De acordo com Lima (2000, p. 265-266), no plano doméstico, o processo de liberalização política, além de culminar na descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político, também induziu tanto à politização do processo de tomada decisões sobre políticas públicas quanto à ampliação do controle da sociedade sobre este mesmo processo de formulação de políticas. Por outro lado, o processo de liberalização econômica resultou na corrosão da proteção pública expondo, assim, os agentes domésticos à livre competição do mercado

creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.

² Lima (2000), Pinheiro (2009), Almeida (2016), Cason e Power (2009), Faria (2012).

sob um novo regramento de direitos de propriedade com a transferência da esfera pública para o mercado.

Na mesma esteira, Onuki e Oliveira (2010, p. 151) defendem que, assim como qualquer outra política pública, a política externa tornou-se um resultado de disputas de interesse. O comportamento do legislador, será, portanto, informado pelo resultado das mesmas tensões flagradas na arena doméstica, ou seja, a dicotomia entre interesses paroquiais (distritais, setoriais) e interesses públicos (gerais/centrais). De acordo com Salomón e Pinheiro (2013, p. 41), a política externa, de fato, é uma política pública, porém possui uma especificidade que a torna diferente das demais políticas públicas: o fato de que é implementada fora das fronteiras do Estado, aumentando assim o distanciamento entre objetivos e resultados. Entretanto, as autoras afirmam que entender a política externa como política pública permite fazer a importante inferência de que assim como em qualquer outra política pública, a política externa, no seu processo de elaboração, está sujeita às demandas e conflitos de variados grupos domésticos. Dessa forma, a “pluralização de atores” (CASON, POWER, 2009) com capacidade de influenciar a formulação de política externa – resultado da liberalização política no plano doméstico – associada ao efeito distributivo da política externa, envolvendo perdas e ganhos a diferentes setores da sociedade, – consequência da liberalização econômica – geraram um processo de politização da política externa nunca antes ocorrido na história da PEB.

A respeito do processo de politização da PEB faz-se necessário apresentar a definição e distinção entre os termos “politização”, “partidarização” e “polarização”. Em um sentido amplo, segundo Lima (2013, p. 2), a “politização significa um processo ou decisão que é objeto de disputa e/ou conflito político. Deste ponto de vista, a politização constitui o cerne da atividade política em qualquer democracia”. Segundo a autora, politização presume que a decisão não é o resultado de uma vontade única, traduzida no conceito abstrato de interesse nacional. Essa definição se contrapõe à outra, utilizada com conotação negativa, como crítica a uma política externa, implementada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que não estaria de acordo com os verdadeiros interesses nacionais, baseados na tradição da política externa. Nesta última definição, segundo Lima (2013, p. 3-4), “[c]omo se trata de um contexto democrático, estaríamos assim diante de uma ‘partidarização’ da política externa, movimento fatal para seus críticos por violar os sagrados princípios de uma tradição encarnada no conceito de interesse nacional”. Esta interpretação, afirma a autora, é uma definição tecnocrática, que nega a política, visto que se a política externa sempre é politizada, ela

consequentemente sempre refletirá as orientações político-ideológicas do governo de turno em qualquer democracia.

O objetivo da definição apresentada por Lima (2013) é aproximar a política externa da política pública; de democratizá-la através de sua sujeição aos procedimentos de controle da sociedade civil. Dessa forma, conclui a autora que “[s]e opor à politização ou defini-la como partidarização significa em última análise a negação da política e o retorno ao insulamento burocrático da política externa” (LIMA, 2013, p. 8).

Partidarização, por sua vez, estaria ligado à identificação da agenda de política externa do país com a agenda de política externa de um determinado partido ou corrente ideológica. O termo seria, portanto, a presença de componentes partidários – orientações programáticas, políticas e ideológicas de um governo – na política externa (LIMA, 2013). Nery (2014) atribui o fenômeno da partidarização à tendência à presidencialização da diplomacia brasileira, que se remeteria desde o governo Collor, porém acentuada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). De acordo com o autor, “[...] a presidencialização acentuou a politização do processo decisório, visto que a diplomacia presidencial dos governos Fernando Henrique e Lula passou a refletir de alguma maneira as concepções e as orientações político-partidárias dos dois mandatários” (NERY, 2014, p. 5). Para os críticos, partidarização seria sinônimo da definição de politização com conotação negativa, conforme apresentada por Lima (2013), ou seja, o termo serviria de acusação ao fato de que a política externa não estaria em consonância com os “tradicionais” interesses nacionais. Uma crítica a esta conotação negativa atribuída ao termo “partidarização” pode ser encontrada em Amorim (2008, p. 19):

[...] cada governo trará consigo [...], além dos princípios básicos – não quero usar a palavra ideologia porque ela é tão malvista hoje, ingenuamente, pois toda atitude, qualquer que ela seja, é ideológica. Inclusive, a mais ideológica das atitudes é aquela que diz não ser ideológica, porque, além de ser ideológica, é ingênua. Vamos deixar, porém, de lado a palavra ideologia. Cada governo traz também as suas diretrizes, a sua maneira de ver o mundo, implementar os objetivos gerais, digamos, que o país tem.

A respeito do emprego do termo “ideologia” associado ao conceito de politização, Norberto Bobbio (1998) ajuda a esclarecer a diferenças nas conotações utilizadas. Segundo o autor, dois tipos gerais de significados são aplicáveis ao termo ideologia, o “significado fraco” e o “significado forte”. O significado fraco “[...] designa o *genus*, ou a *species* diversamente definida, dos sistemas de crenças políticas: um conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos” (STOPPINO, 1998, p. 585). O significado forte, por outro lado, encontra sua inspiração na Ideologia de Marx, “[...] entendido como falsa consciência das relações de domínio entre as classes, e [...] mantém, no próprio centro, [...] a noção da falsidade: a Ideologia é uma crença falsa” (STOPPINO, 1998, p. 585). É possível, então, identificar o uso do primeiro significado na fala do ministro Celso Amorim, ao mesmo tempo que é possível identificar o segundo significado nas acusações dos críticos à política externa do governo do PT.

De acordo com Onuki e Oliveira (2010), a importância dos partidos políticos em política externa ocorrem em duas dimensões: (i) pela influência direta dos partidos políticos sobre a tomada de decisão no Executivo; e (ii) pela influência indireta, através do legislativo, por meio do mecanismo de pesos e contrapesos no processo de formulação e implementação de políticas. Onuki e Oliveira afirmam, ainda, que há uma crescente polarização da posição dos partidos políticos brasileiros em política externa.

A polarização, o terceiro termo a ser definido aqui, está, portanto, intimamente ligada ao processo de partidarização e remete ao processo de acentuação das divisões ideológicas em extremos (polos) que se tornam mutuamente excludentes. Duverger (1957) faz uma observação relevante sobre o processo de polarização. Segundo o autor, todas as opções políticas se apresentam, de forma ordinária, em uma lógica dualística,

[n]em sempre existe um dualismo de partidos: mas quase sempre existe um dualismo de tendências. Toda política implica uma escolha entre dois tipos de soluções: as chamadas soluções intermediárias estão relacionadas umas com as outras. Isso quer dizer que o centro não existe na política, pode haver um partido central, mas não uma tendência central, uma doutrina central. Chamamos de “centro” o *locus* onde os moderados de tendências opostas se encontram: moderados da direita e moderados da esquerda. Cada centro é dividido contra si mesmo,

permanecendo separado em duas metades: centro-esquerda e centro-direita. [...] A ação é uma seleção e a política é uma ação (DUVERGER, 1957, p. 242-243, tradução nossa)³.

Isso é o que defendem Onuki e Oliveira (2010, p. 146) ao afirmarem que a polarização é resultado tanto da cristalização dos efeitos distributivos gerados pelo governo na arena externa quanto da maior susceptibilidade da política externa de ser um campo de demarcação de posições políticas, sem que estas posições tenham um impacto direto nas outras políticas domésticas. Portanto, a polarização da política externa, de forma simplificada, pode ser descrita como a combinação de “efeitos distributivos” com comportamento de “nichos políticos”.

1.2 ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL

Pesquisas recentes sobre a comunidade brasileira de política externa nos ajudam a avaliar se existem, entre os que se engajam nos temas de política externa, posições “polarizadas” como as definidas por Duverger. Dentre estas pesquisas, está a feita por Souza (2009). Segundo o autor, apesar de a aspiração de tornar o Brasil em um ator relevante nos planos regional e mundial ser amplamente compartilhada⁴ pela comunidade brasileira de política externa⁵, as visões divergem quando o

³ No original: No siempre hay un dualismo de partidos: pero casi siempre hay un dualismo de tendencias. Toda política implica una selección entre dos tipos de soluciones: las soluciones llamadas intermedias se relacionan con una y otra. Esto equivale a decir que el centro no existe en política al puede haber un partido de centro, pero no una tendencia de centro, una doctrina de centro. Llamamos “centro” al lugar geométrico donde se reúnen los moderados de tendencias opuestas: moderados de derecha y moderados de izquierda. Todo centro está dividido contra sí mismo, al permanecer separado en dos mitades: centro-izquierda y centro-derecha. [...] La acción es una selección, y la política es acción.

⁴ Segundo Souza (2009, p. 14), em sua pesquisa de opinião da comunidade brasileira de política externa, 99% dos entrevistados em 2001 e 97% em 2009 afirmaram que o Brasil “[...] deve envolver-se mais e participar ativamente de questões internacionais, exercendo uma liderança compatível com seu imenso território e alicerçada em sua sofisticada tradição diplomática”.

⁵ Para Souza (2009, p. 2), a “comunidade brasileira de política externa” refere-se a um “[...] universo constituído por pessoas que participam do processo decisório e/ou contribuem de maneira relevante para a formação da opinião no tocante às

foco se volta para **estratégias de inserção na economia globalizada**. Dois grandes projetos de inserção internacional podem ser identificados no bojo da comunidade brasileira de política externa – evidenciados pela mudança de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A primeira opção constitui-se “de fora para dentro”, através da abertura econômica em relação ao mercado mundial, com mais competição e mais demandas. A outra opção, “de dentro para fora”, aposta na expansão do consumo interno e no aumento da produção nacional pavimentando, assim, o caminho para as exportações.

Segundo Lima e Milani (2014, p. 9), a respeito da inserção internacional do Brasil era possível identificar uma nítida clivagem. De um lado, os partidários do ideário liberal, enxergam a perda de competitividade da economia brasileira atrelada ao risco de isolamento apresentado pela associação exclusiva ao Mercosul. Sustentam também a maior liberalização da economia brasileira, bem como a assinatura do acordo entre Mercosul e União Europeia. O Brasil deveria ainda apresentar posições mais flexíveis na OMC e não ignorar os chamados mega-acordos comerciais. Na arena doméstica, deveria haver maior coordenação entre as políticas agrícola, comercial e industrial. Do outro lado, estão os defensores do desenvolvimentismo, que enaltecem a relevância das regras multilaterais aplicadas no âmbito da OMC e mostram-se preocupados com os riscos da criação de novas normas no âmbito de acordos plurilaterais e, caso concretizados os acordos, a possibilidade de mais perdas de autonomia na formulação de políticas públicas. Entretanto, encontram no fortalecimento do Mercosul e da integração na perspectiva do desenvolvimento regional uma alternativa viável, em especial, pela via da ampliação da infraestrutura logística e da criação de cadeias produtivas globais. Essas duas estratégias possuem uma forte identificação partidária, especificamente com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e com o Partido dos Trabalhadores (PT), respectivamente (NERY, 2014; SARAIVA, 2013).

Souza (2009, p. 21-22) afirma que, para os defensores do projeto liberal de inserção internacional, ao qual o autor batiza de “globalista”, o sucesso da inserção internacional do país estaria na busca da credibilidade internacional. Partindo de uma perspectiva liberal, seria preciso fazer

relações internacionais do país. Compreende, portanto, autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional”.

ajustes nas prioridades do Brasil – ajustes na economia brasileira, em sentido de desregulamentá-la, privatizá-la, manter disciplina fiscal, como forma de tornar o Brasil atraente aos investidores externos – para se conformar com as transformações mundiais. Para tanto, coerência e confiabilidade seriam as virtudes a serem adotadas através de reformas internas que estimulassem a concorrência e fortalecessem as regras de mercado na economia brasileira. A participação na formulação e no fortalecimento de normas e instituições multilaterais que equilibrem as relações internacionais e diminuam o unilateralismo seria o caminho a ser seguido para usufruir das benesses da globalização. Para alcançar a autonomia nacional, afirma o autor, o país deveria investir na cooperação para a criação de regimes internacionais que permitissem o respaldo nas negociações com parceiros mais fortes. O Brasil deveria, segundo esta corrente, fortalecer os seus laços comerciais com os países do Norte ou, de forma indiferenciada, com todo o mundo. Defende, entretanto, uma agenda seletiva de integração na América do Sul, concentrada apenas, ou principalmente, no comércio, investimentos e infraestrutura de transportes e comunicações. Defendia-se que o ajuste às exigências do mercado internacional possibilitaria ao Brasil atrair fluxos de investimentos que permitiriam ao país alcançar um crescimento sustentado e tornar o país em um *global player*, capaz de projetar-se internacionalmente por seus esforços próprios, criticando, assim, compromissos que cerceiem a sua liberdade de movimentos. Conforme afirmam Lima e Milani (2014, p. 10), para esta corrente, que seria adepta de uma visão economicista, o Brasil deveria deixar de lado ambições geopolíticas e focar nas vantagens comparativas. Assim, devido à escassez de recursos de potência, o papel a ser desenvolvido pelo Brasil deveria concentrar-se na projeção de abertura de mercados e garantias de investimento.

Por outro lado, para Souza (2009, p. 22), o projeto desenvolvimentista de inserção internacional – que o autor intitula de pós-liberal – defende que a inserção internacional do Brasil só seria possível após a articulação de um projeto nacional autônomo, baseado na execução de políticas de desenvolvimento. Souza afirma que os defensores desse projeto são refratários à ordem internacional vigente e que uma inserção soberana do Brasil só seria possível em conjunto com países que tivessem interesses semelhantes e que se dispusessem a resistir às imposições das potências dominantes. Essas parcerias visariam o aumento do poder de barganha do Brasil em negociações multilaterais com os países desenvolvidos, a fim de alterar a estrutura hegemônica que predominou desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Os pós-liberais, portanto,

constituem uma corrente de opinião que privilegia a cooperação Sul-Sul e, ao mesmo tempo, uma agenda profunda de integração com a América do Sul. Esta corrente questiona os modelos liberais de integração sob a crítica de possuírem um caráter exclusivamente comercial e por excluírem grupos sociais dos países menos desenvolvidos das benesses do desenvolvimento econômico. Ademais, para obter resultados positivos nos arranjos globais de poder é necessário a construção de alianças horizontais entre os países sul-americanos e as potências emergentes extra-regionais. Portanto, alcançar a autonomia traduz-se, de acordo com esta vertente, na superação dos desequilíbrios internos, bem como a criação de uma ordem internacional multipolar, na qual a correlação de forças deixe de ser favorável somente aos países desenvolvidos. Vigevani e Cepaluni (2007) chamaram esta estratégia de “autonomia pela diversificação”. Segundo Lima e Milani (2014, p. 10), para esta corrente, que parte da premissa de que o contexto internacional é crescentemente multipolar e de que a PEB precisa se adaptar e aproveitar as oportunidades que a nova geoeconomia oferece aos projetos de desenvolvimento, o papel do Brasil seria de participar de forma ativa das várias alternativas políticas e econômicas (BRICS, Fórum IBAS, MERCOSUL, UNASUL e continente africano) e deveria se recusar a fazer alinhamentos incondicionais.

Souza (2009, p. 32), entretanto, encontrou em sua pesquisa uma terceira corrente chamada por ele de regionalista. Essa corrente, segundo o autor, também veem o Brasil como um ator nos mercados globais, porém defendem que a sua projeção depende em grande medida da integração do continente. Assim, o aprofundamento da integração regional é percebido como parte de um processo de unificação dos mercados mundiais, que deveria ser seguido pela negociação de acordos preferenciais de comércio com os países fora da região, desenvolvidos ou não. A diferença em relação aos pós-liberais, segundo o autor, é que os regionalistas acreditam que o sistema multilateral pode prevalecer sobre as condutas unilaterais no comércio internacional. Já com relação aos globalistas, a diferença reside no fato de os regionalistas não compartilharem da crença de que o país possa conquistar, por si só, a projeção internacional desejada.

Apesar de ter suas representações nos partidos políticos (projeto liberal no PSDB e Projeto desenvolvimentista no PT), os projetos encontraram seus lastros nas elites econômicas. De acordo com Berringer (2015, p. 12), com base nos escritos de Nico Poulantzas, existe também uma divisão na burguesia que forma a elite econômica de uma país. O principal conflito entre burguesias é, segundo a autora, a divisão existente

entre o que seriam os interesses da burguesia industrial e os interesses das burguesias bancária e comercial.⁶ Ou seja, haveria no seio da economia nacional uma contradição entre o processo de produção – liderado pela burguesia industrial – e a circulação do capital – representado pelas burguesias bancária e comercial – em sociedades nas quais o desenvolvimento do capitalismo figura em um estágio avançado.

Entretanto, essa divisão é muito mais complexa. Especificamente, nas frações políticas de uma formação social dependente, como seria o caso do Brasil, há três tipos diferentes de burguesias: burguesia compradora, burguesia nacional e burguesia interna. A burguesia compradora constitui-se na fração que não tem base própria de acumulação, atuando como agente com capital internacional. Esta fração é formada principalmente pela oligarquia dos grandes proprietários de terras e pelos setores financeiros, bancários e comerciais. A burguesia nacional é uma fração autóctone, que possui base de acumulação própria, com autonomia política e ideológica frente ao capital internacional. A burguesia interna, por sua vez, possui caráter principalmente industrial e ocupa posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional. Ao mesmo tempo em que possui base de acumulação própria, também é dependente do capital externo (BERRINGER, 2015, p. 13). A grande burguesia interna seria constituída pelos principais setores produtivos nacionais, como a mineração, construção pesada, indústria de transformação, grandes bancos privados e estatais de capital predominantemente nacional. O que unifica essas grandes empresas, na opinião de Boito Jr. (2012), é a “[...] reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro”.⁷

Segundo Boito Jr. (2012, p. 5-7), surgiu, no Brasil, a partir das décadas de 1990 e 2000, uma “frente política neodesenvolvimentista”, marcada por sua natureza policlassista e pela sua instabilidade. Este

⁶ Esta divisão é comumente denominada na macroeconomia de lado financeiro (mercado monetário e mercado cambial) e lado real (mercado de bens e serviços) da economia.

⁷ Esta relação de proteção do Estado, no governo do Partido dos Trabalhadores, à burguesia interna, em detrimento da burguesia compradora, foi comprovada no estudo realizado por Bloch e Soares (2018, p. 16-17) sobre a proteção de tarifas efetivas aos setores da economia por parte do Estado brasileiro. De acordo com a autora e o autor, de 2000 a 2015, apesar de ter havido oscilações, “[d]e modo geral, os setores menos protegidos são aqueles ligados à produção (frequentemente para exportação) de produtos primários. Os setores mais protegidos são os industriais”.

“bloco no poder” seria dirigido pela grande burguesia interna brasileira, com a participação das classes trabalhadoras, baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal. Este modelo, conforme defende o autor, seria desenvolvimentista por adotar um programa de políticas econômica e social que busca o crescimento e transferência de renda, e “neo” por não romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal. A frente política neodesenvolvimentista seria organizada principalmente pelo PT, tendo como oposição os representantes do neoliberalismo ortodoxo. Desses últimos, fazem parte o “grande capital financeiro internacional”, a fração burguesa brasileira integrada ao capital financeiro internacional.

Apresentadas as linhas gerais dos dois projetos e seus principais defensores, cabe agora analisar as estratégias específicas e suas principais divergências. A partir da análise das propostas de política externa nos programas dos partidos políticos, Nery (2014, p. 13) afirma que as posições partidárias acerca de política externa e integração regional tornaram, nas últimas duas décadas, um ponto central na concorrência eleitoral entre coalizões e presidenciáveis na América do Sul. Assim sendo, o posicionamento favorável ou contrário ao aprofundamento dos processos de integração regional tornou-se um dos principais pontos de cisão eleitoral entre os presidenciáveis da direita e da esquerda. Se, por um lado, os liberais-conservadores defendem acordos de livre comércio com os países desenvolvidos acima de tudo, os partidários de centro-esquerda pleiteiam o fortalecimento do Mercosul e o aumento da integração física e política da América do Sul. A integração regional, constitui um dos temas centrais desta pesquisa e, portanto, será abordada em separado nas próximas seções.

Outros eixos importantes de discordância entre os projetos de inserção internacional do Brasil defendido pelos partidos políticos, segundo Nery (2014, p. 13), são os organismos/instituições/regimes internacionais e as relações com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em relação ao eixo das organizações internacionais, segundo o autor, a única convergência entre PSDB e PT se refere à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), pois há diferentes visões sobre o tratamento das demais organizações. Conforme já foi apontado nas linhas gerais dos projetos, enquanto o projeto liberal, ligado ao PSDB, defende a inserção e consolidação dos regimes e organismos internacionais, o projeto desenvolvimentista, ligado ao PT, adota postura revisionista das organizações com foco na democratização de instituições como o Banco Mundial e o FMI.

Ainda sobre as relações com os países do Norte e do Sul, apesar de ambos defenderem relações com os países desenvolvidos e em desenvolvimento, Nery (2014, p. 13) afirma que o PSDB – ou seja, o projeto liberal – tende a priorizar os laços com os países centrais⁸, enquanto o PT – projeto desenvolvimentista – atribui prioridade às relações Sul-Sul. A respeito deste eixo, Souza (2009, p. 25-26), em sua pesquisa de opinião com a comunidade brasileira de política externa⁹, perguntou aos entrevistados qual seria a melhor estratégia para a inserção do Brasil no mercado mundial, se o país deveria priorizar negociações comerciais no sentido (i) Norte-Sul (União Europeia, Estados Unidos e Japão), (ii) Sul-Sul (os países da América do Sul e outros grandes países em desenvolvimento fora da região, como Índia, China e África do Sul) ou (iii) ambas. De acordo com autor, apesar de a questão, em si, polarizar as respostas – quase um terço dos entrevistados (26%) prefere a primeira alternativa contra outro terço que opta pela segunda (31%) –, a parcela mais significativa dos entrevistados preferiu que o Brasil perseguisse ambas as estratégias (41%).¹⁰

Apesar de sua pesquisa apontar uma polarização entre os projetos de inserção internacional do Brasil, Souza (2009, p. 24-25) faz questão de ressaltar que, em uma multiplicidade de dimensões da política externa, a diferença entre as duas estratégias constitui-se muito mais em ênfase do que em substância. Além disso, o autor afirma ainda que há uma convergência maior do que se imaginaria no que diz respeito às iniciativas concretas, a exemplo da atuação mais ativa nos órgãos multilaterais. O autor continua e afirma que “[a]s divergências entre as correntes de opinião que dividem hoje a comunidade brasileira de política externa não devem ocultar a ampla margem de consenso que partilham sobre diversos temas” (SOUZA, 2009, p. 144).

Para facilitar a visualização dos dois projetos, a Tabela 1 apresenta os principais pontos de cada projeto em dois grandes eixos: instituições/organizações/regimes internacionais; relações Norte/Sul e Sul/Sul. Na próxima seção será abordado o terceiro grande eixo do processo de politização e polarização da política externa brasileira, a integração regional. A proposta dos governos do PT acerca desse tema

⁸ Nery (2014, p. 13) afirma que a palavra “Sul” sequer é mencionada nos programas partidários do PSDB.

⁹ Cf. nota 5.

¹⁰ Diferentemente das demais perguntas de sua pesquisa, Souza (2009) não classificou as respostas a partir dos diferentes grupos que compõem a comunidade brasileira de política externa (globalistas, regionalistas e pós-liberais).

foi, como veremos no capítulo 2, muito combatida pelos defensores do projeto liberal, bem como pela imprensa – com um viés relativamente mais negativo para a integração regional do que para os demais temas de PEB.

Tabela 1: Projetos concorrentes de inserção internacional do Brasil

TEMAS	PROJETO LIBERAL	PROJETO DESENVOLVIMENTISTA
<p>AGENDA ECONÔMICA</p>	<p>De fora para dentro, através da abertura econômica em relação ao mercado mundial, com mais competição e mais demandas a fim de se inserir nas cadeias globais de valor.</p>	<p>De dentro para fora, mediante expansão mercado consumidor interno e através do aumento da produção nacional abrindo, com preferência ao capital nacional.</p>
<p>INSTITUIÇÕES/ ORGANIZAÇÕES/REGIME S INTERNACIONAIS</p>	<p>Busca de uma multipolaridade positiva, calcada na cooperação, principalmente, com países desenvolvidos e na inserção e consolidação dos regimes e organismos internacionais.</p> <p>Maior abertura do Mercado para serviços e importação de produtos, industriais e ceder em áreas como investimentos e propriedade intelectual para obter ganhos no comércio agrícola.</p>	<p>Eliminação de barreiras ao comércio agrícola sem renunciar aos mecanismos de proteção da produção nacional e à possibilidade de implementar políticas industriais autônomas.</p>
<p>RELAÇÕES NORTE/SUL E SUL/SUL</p>	<p>O Brasil não deveria pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).</p> <p>Prioridade às negociações comerciais com os países desenvolvidos do Norte – no sentido Norte-Sul (União Europeia, Estados Unidos e Japão).</p>	<p>Prioridade às negociações comerciais no sentido Sul-Sul (os países da América do Sul e outros grandes países em desenvolvimento fora da região, como Índia, China e África do Sul).</p>
	<p>Em função da escassez de recursos de potência, o papel do Brasil deveria estar concentrado na abertura de mercados e garantias de investimento; e, portanto, deveria recolher suas ambições geopolíticas e focalizar em suas vantagens comparativas.</p>	<p>O Brasil deveria evitar alinhamentos incondicionais e participar ativamente dos diversos tabuleiros políticos e econômicos (BRICS, Fórum IBAS, MERCOSUL, UNASUL e continente africano).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Souza (2009), [Omaki](#) e Oliveira (2010), Saraiwa (2013), Lima e Miliani (2014) e Nery (2014)

1.3 DOIS MODELOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Conforme apresentado por Teixeira e Desiderá Neto (2012, p. 7), dois “tipos ideais” de integração podem ser identificados no debate sobre a integração regional na América Latina: regionalismo liberal e regionalismo desenvolvimentista. Segundo os autores, tanto nas discussões teóricas quanto na realidade concreta, é possível identificar um movimento pendular entre os dois tipos de regionalismo. Os autores, entretanto, apresentam duas ressalvas que também se aplicam neste trabalho. A primeira é que não constitui objetivo deste trabalho caricaturar as posições dentro do debate, mas acentuar as diferenças entre elas; a segunda, é que

[...] não se faz necessário encontrar na realidade exatamente aquelas concepções definidas dos tipos ideais, na medida em que [...] não se espera que tais categorias existam em estado puro na realidade, mas apenas que, uma vez acentuadas as diferenças entre os extremos para a construção das categorias, elas sirvam como recurso heurístico para interpretar a realidade (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2012, p. 7).

O tipo ideal chamado regionalismo liberal, conforme apresentado por Teixeira e Desiderá Neto (2012, p. 7-8), tem sua origem na doutrina clássica do comércio internacional, com base na noção de vantagens comparativas e defesa do processo de especialização. Segundo esta vertente, os acordos regionais de comércio poderiam ter duas consequências, uma positiva e uma negativa. A positiva seria a criação de comércio entre os membros; a negativa seria a possibilidade de criar desvios de comércio através da substituição da importação de países exteriores ao bloco, mais eficientes, por importações de membros do bloco regional, menos eficientes. Portanto, afirmam os autores, na visão liberal, o regionalismo não seria visto como sendo algo positivo. A integração econômica de caráter regional constituiria, dessa forma, apenas um *second best* em relação à abertura econômica multilateral e irrestrita, processo no qual os ganhos comerciais seriam maximizados. Neste modelo, ganhariam destaque apenas a questão comercial e os ganhos de comércio – fossem eles derivados de retornos de escala ou de vantagens comparativas – negligenciando, assim, a importância das mudanças estruturais e do progresso tecnológico.

O regionalismo desenvolvimentista na América Latina, por sua vez, teria sua origem na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹¹ e nos escritos de Raul Prebisch e Celso Furtado. A visão desta corrente para a integração regional seria de “[...] uma estratégia para a promoção do desenvolvimento econômico de países em condições de desvantagem relativamente aos países em estágio mais avançado do desenvolvimento capitalista” (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2012, p. 9). A integração regional tinha, dessa forma, dois grandes objetivos a cumprir: a industrialização e a superação da vulnerabilidade externa. Com isso, a iniciativa regionalista lograria fortalecer o grupo de economias periféricas e promover a sua inserção na economia mundial de forma que fosse possível preservar a autonomia de seus Estados-membros durante o processo de desenvolvimento econômico (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2012, p. 11).

A crítica mais recorrente, a posteriori, à concepção cepalina seria a de que tal concepção teria conduzido as economias latino-americanas ao fechamento como resultado de medidas protecionistas de estímulo ao desenvolvimento da indústria nacional. A política de substituição por importações teria desenvolvido, assim, uma indústria pouco dinâmica e com ganhos relativos de produtividade muito inferiores aos dos países cujas indústrias foram expostas à concorrência externa, bem como não teriam a capacidade de internalizar o progresso tecnológico. Os defensores do regionalismo desenvolvimentista, entretanto, rebatiam as críticas afirmando que o projeto visava uma forma de integração econômica que criasse as condições necessárias para uma mudança estrutural nas economias periféricas através do aumento da produtividade, fosse por meio do ganho de escala – através da criação de um mercado regional que alimentasse a industrialização – ou por meio do ganho de produtividade – através do deslocamento da mão de obra do setor de subsistência, inerentemente de baixa produtividade, para o industrial, de produtividade elevada (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2012, p. 11).

Outra crítica que a proposta desenvolvimentista recebia era no tocante aos ganhos do comércio resultantes da especialização. A CEPAL, entretanto, rebatia essa crítica ao defender a especialização das indústrias regionais, de acordo com as especificidades de cada país:

¹¹ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948, é uma das cinco comissões regionais da Organização das Nações Unidas (ONU) e tem como mandato “[...] o estudo e a promoção de políticas para o desenvolvimento de sua região, especialmente estimulando a cooperação entre os seus países e o resto do mundo [...]” (ONU BRASIL, [20--?]).

Se um país se propõe a crescer com um ritmo superior ao ritmo lento imposto pelo de suas exportações, não tem atualmente outra alternativa senão substituir com produção interna tudo aquilo que não lhe é possível importar. O mercado comum lhe dará outra alternativa: desenvolver exportações industriais aos outros países a fim de se procurar neles bens que de outra forma teria sido forçado a substituir. Dessa forma, em vez de implantar todo tipo de indústrias substitutivas, cada país poderá se especializar nas quais julgue mais convenientes segundo seus recursos naturais, as aptidões de sua população e as possibilidades de seu mercado; e manterá importações provenientes dos demais países do mercado comum de forma a satisfazer outras necessidades de bens industriais que não foram possíveis satisfazer com base em importações do resto do mundo (CEPAL, 1959, p. 339)¹².

Segundo Teixeira e Desiderá Neto (2012, p. 11-12), essa especialização ocorreria dentro do processo de industrialização e não se trataria, portanto, de uma especialização na produção de bens primários, conforme seria o caso defendido pelos liberais. Decorreria disto dois benefícios: o aumento dos ganhos advindos da especialização e da produção de escala entre os países latino-americanos e a integração de cadeias produtivas regionais. Esta proposta de integração regional estaria, dessa forma, vinculada a uma política de desenvolvimento regional que se concretizaria por via da industrialização por substituição de

¹² No original: Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra alternativa que sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra alternativa: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo.

importações, com planejamento e coordenação dos Estados nacionais. Este último ponto marca outra diferença fundamental entre os dois tipos “ideais” de regionalismo.

Por um lado, a corrente liberal de regionalismo prioriza os aspectos relacionados à abertura comercial e defende a redução do papel do Estado. Por outro lado, para o regionalismo desenvolvimentista, o papel dos Estados nacionais no processo de integração regional é de fundamental importância. Para esta corrente, é necessário existir entre os Estados nacionais uma coordenação de políticas de desenvolvimento econômico dos países do bloco. Na noção desenvolvimentista, faz parte da agenda da integração regional não somente questões sobre redução de tarifas e barreiras ao comércio, mas também iniciativas para a política industrial, integração produtiva, de infraestrutura e energética, políticas sociais etc. (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2012, p. 16-17).

Outra diferença entre o regionalismo liberal e o regionalismo desenvolvimentista reside no fato de que, segundo a noção de regionalismo liberal, a integração regional era vista como uma etapa intermediária – ou na melhor das hipóteses um *second best* – para a liberalização multilateral e não como fim em si mesmo (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 166). Já para a noção de regionalismo desenvolvimentista, a integração regional constituiria uma etapa avançada de política de desenvolvimento. De acordo com Furtado (1983, p. 234), o planejamento da integração seria uma forma mais complexa do processo de coordenação das decisões econômicas, sendo requisito prévio à formulação de uma política eficaz de desenvolvimento.

1.4 BRASIL E OS PROJETOS ALTERNATIVOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Dentre as propostas dos governos petistas para a política externa, poucas foram mais combatidas do que aquelas que exploravam o tema da integração regional. Por sua vez, acerca da integração regional, as posições dos governos do PT sobre três iniciativas específicas foram, sem sombra de dúvidas, as mais combatidas pelos liberais e pela grande imprensa: o Mercosul, a Alca e a Unasul. Não obstante, conforme salientado por Vigevani *et al.* (2008, p. 5), a posição brasileira nos processos de integração regional deve ser compreendida sob a égide de fatores estruturais e históricos da política externa. Entretanto, segundo os autores, isso nem sempre significa uma rigidez e impossibilidade de mudança, mas uma tensão entre o que seriam “necessidades estruturais da integração” e um conjunto de atitudes e posições de atores sociais e

governamentais relevantes, dos quais fazem parte não somente a diplomacia. Conforme afirma Desiderá Neto *et al.* (2014, p. 45-46), “[é] incontestável a importância que a integração regional assumiu na política exterior do Brasil desde a segunda metade dos anos 1980, estando sempre entre as maiores prioridades nacionais”. Entretanto, os autores ressaltam a ausência de clareza conceitual que havia acerca do papel que a integração deveria ter sobre as políticas domésticas, bem como em relação às demais questões e prioridades assumidas internacionalmente. Para os autores,

[n]ão se trata de afirmar que o papel da região para os objetivos externos do país devesse ser estático ou contar com uma unanimidade improvável de se obter, mas de ressaltar a vulnerabilidade dos projetos integrativos às mudanças governamentais e à ausência de reflexão por parte dos principais agentes políticos sobre qual modelo de integração se conecta aos seus próprios interesses (DESIDERÁ NETO *et al.*, 2014, p. 45-46).

Como já foi mencionado no início deste capítulo, o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 trouxeram mudanças para o sistema internacional tanto no tocante a aspectos políticos como econômicos. No âmbito político, o fim da Guerra Fria resultou em uma reorganização da agenda e das relações entre os Estados. Na arena econômica, por sua vez, mudanças não menos importantes resultaram das negociações na Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês)¹³ que redefiniram as regras do comércio internacional. No plano doméstico, alguns dos elementos que contribuíram para este momento de transição foram, segundo Vigevani *et al* (2008), o esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa, a estagnação econômica e o aumento da taxa de inflação. Como consequência deste conjunto de fatores, o padrão de desenvolvimento do Brasil foi abalado com a diminuição de investimento externo e redução da taxa de poupança interna. Diante deste cenário, o Brasil passou por um processo de reavaliação do seu modelo de desenvolvimento econômico, o que incluiu, também, o relacionamento do país com o exterior e com a região a fim de melhor lidar com os custos provenientes das crescentes negociações

¹³ Ao final da Rodada Uruguai, em 1994, o GATT foi sucedido pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

comerciais, tanto as multilaterais quanto aquelas a serem negociações com as grandes potências, Estados Unidos e União Europeia.

Apesar do esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição das importações, Saraiva (2010a, p. 48) afirma que o sucesso do modelo no período anterior para o desenvolvimento econômico possibilitou o surgimento de setores desenvolvimentistas fortes e estáveis com uma estrutura industrial que poderia ser considerada, até certo ponto, complexa e diversificada. Entretanto, com o fim da Guerra Fria e a acentuação do processo de globalização econômica, os países passaram a buscar uma melhor inserção na economia internacional. O regionalismo passou a ser visto, segundo Herz e Hoffmann (2004, p. 166), como uma etapa intermediária para a liberalização multilateral e não como fim em si mesmo. Os acordos passaram a promover integração mais profunda de todos os produtos, serviços e investimentos, bem como a atração de Investimentos Externos Diretos (IEDs).

Embora a globalização – termo este que, segundo Teixeira e Desiderá Neto (2012, p. 24) dominara os debates da época – se referisse, segundo os autores, a um fenômeno mundial e remetesse à abertura econômica, a década de 1990 foi caracterizada pela proliferação de acordos bilaterais e a formação de blocos econômicos, dos quais a União Europeia, fundada pelo Tratado de Maastricht (1992), foi o maior exemplo. Para os autores, a noção de regionalismo aberto nasce justamente no contexto dessa tensão entre o ideário globalizante e a formação de blocos regionais. Dessa forma, a concepção desenvolvimentista de integração regional – dominante durante as décadas de 1950 e 1960 – passava a perder espaço para o ideário liberal através do regionalismo aberto, influenciado pelos ideais do que ficou conhecido como o Consenso de Washington. O regionalismo aberto ou “novo regionalismo”, segundo Saraiva (2013, p. 69), tem como principal condição não obstaculizar as relações do país com outros parceiros fora do bloco. Para Teixeira e Desiderá Neto (2015, p. 26-27), seguindo os preceitos do regionalismo liberal, a integração regional no modelo de regionalismo aberto é vista como um *second best*, na medida em que a integração multilateral é o que realmente é almejado. Berringer (2014, p. 95) complementa afirmando que, além de não obstaculizar o comércio internacional, o regionalismo aberto tem por objetivo facilitar uma integração pautada na abertura de mercados e no aumento da pressão competitiva, servindo como um instrumento complementar às políticas neoliberais implementadas na região. Além disso, o papel do Estado não deve ser o de coordenar a integração com foco no desenvolvimento dos

países atrasados, mas o de promover as reformas para que o setor privado seja o motor para a integração de fato.

1.4.1 Mercosul

A integração no Cone Sul e com os demais países da região não poderia deixar de reproduzir essa mudança de direcionamento. Vale lembrar que a origem do Mercado Comum do Sul (Mercosul) se encontra na cooperação entre Brasil e Argentina angariada na década de 1980, e não tinha o objetivo de formar apenas uma união aduaneira. A assinatura da Declaração de Iguazu em 1985, passando pelo Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de 1986, até o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, o modelo de integração regional apresentava objetivos maiores que o simples aumento dos fluxos comerciais, estava ainda presente a noção dos instrumentos regionais como mecanismo para a promoção do desenvolvimento nacional (DESIDERÁ NETO *et al*, 2015, p. 10). Segundo Bandeira (2010, p. 101), o processo de integração entre o Brasil e Argentina tinha também objetivo político e estratégico. Os dois países buscavam constituir um polo de gravitação na América do Sul, cerne de um futuro mercado comum, e base para a formação de um projeto supranacional, nos moldes da União Europeia. Entretanto, a Ata de Buenos Aires, assinada pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saul Menem em 1990, alçava a nova conjuntura, abandonando, em certa medida, o princípio do gradualismo e acelerando a abertura dos mercados e os prazos do processo integracionista. A consolidação do novo direcionamento veio através do Tratado de Assunção, assinado em 1991 pelos governos de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, que instituiu o Mercosul, mercado, segundo o autor, pelo viés livre-cambista e neoliberal, em voga, naquele momento, no Brasil e na Argentina. Segundo Bandeira, a versão implementada do Mercosul, distorcida pelo regionalismo aberto, seria como uma prévia para a implantação da área de livre comércio das Américas, conforme pretendida pelos Estados Unidos.

Essa escolha gerou indignação de parte do corpo diplomático, principalmente aqueles ligados ao projeto de regionalismo desenvolvimentista, a exemplo de Samuel Pinheiros Guimarães (2006, p. 359), para o qual

O Mercosul [...] foi imaginado dentro de uma política econômica geral neoliberal dentro dos países [...]. A miopia da estratégia brasileira ao

abandonar o modelo político da cooperação Brasil-Argentina e trocá-lo pelo modelo neoliberal comercialista de integração preconizado pelo Tratado de Assunção foi notável.

Como evidencia o trecho acima, os rumos tomados pelo Mercosul e o processo de integração no geral não foram unânimes domesticamente. Segundo Vaz (2002, p. 255-258), desde a sua criação em 1991, o Mercosul tem sido resultado da atuação de dois setores principais: o governo, com sua burocracia, e os grupos empresariais. Num primeiro momento, os governos tiveram atuação quase que exclusiva devido ao ceticismo das instâncias políticas e sociais e da classe empresarial. Diante desta reação cética dos empresários, afirma o autor, o governo brasileiro limitou a sua atuação a afirmar o compromisso com a abertura através da integração econômica no âmbito do Mercosul e a formar a base de apoio para o projeto de construção do bloco nas demais instâncias do próprio Estado, no setor empresarial e entre os formadores de opinião. Para garantir o envolvimento do setor empresarial e angariar a credibilidade do Mercosul, no contexto internacional no qual se encontrava, o governo direcionou constantemente os seus esforços para reafirmar o seu compromisso com o regionalismo aberto. Dessa forma, as posições negociadoras do Brasil refletiam basicamente as preferências dos setores governamentais diretamente envolvidos no processo de integração, especialmente as áreas diplomática e econômica que, conforme o contexto, a etapa e a agenda correspondente do momento, se alternavam na sua dominância sobre o processo. Em ambas as áreas, entretanto, as frações dominantes convergiam quanto à direção do processo, apesar de possuírem interesses diferenciados. Essa direção era, segundo Vaz, de promover a integração no plano comercial mediante uma área de livre comércio ou até mesmo uma união aduaneira. Concordavam, também, quanto à estratégia de negociação das outras questões comerciais, privilegiando o comércio de bens e avançando nos demais temas de menor resistência, deixando os mais polêmicos para depois. Segundo o autor, as áreas convergiam ainda quanto à natureza das instituições, que deveriam possuir institucionalidade leve e intergovernamental.

Quanto ao papel dos partidos políticos, Oliveira (2003, p. 131-132) afirma que no início do processo de integração, não houve forte mobilização por parte dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros a fim de participarem efetivamente do processo de integração. Segundo o autor, três razões principais explicam isso: (i) não havia ainda clareza sobre como seria realizada essa cooperação; (ii) o processo de

redemocratização pelo qual passavam tanto Argentina quanto Brasil criava demandas que mobilizavam amplamente partidos, parlamentares e políticos e os mantinha ocupados com as questões domésticas; e (iii) não havia no Mercosul luta efetiva por poder, visto que seu processo decisório é dominado pela burocracia estatal. Segundo Nery (2014, p. 8), foi a partir das eleições de 1994 que a política externa deixou de ser um tema menor dos debates em curso no país – tanto o PT quanto o PSDB mencionaram o Mercosul nas suas propostas de política externa para aquela eleição. Desde então, e principalmente após a vitória de Lula em 2002, a política externa – em especial, o Mercosul – se converteu em assunto com elevado grau de polarização entre PSDB e PT.

Quanto às burocracias governamentais, Grandi e Bizzozero (1998, p. 107) afirmam que a diferença entre os dirigentes governamentais e a tecno-burocracia ministerial é pertinente porque os primeiros integram o núcleo duro decisório, enquanto a segunda participa em outras instâncias negociadoras. Do ponto de vista das burocracias governamentais, por sua vez, não havia uma homogeneidade dos interesses quanto à estrutura organizacional, à cultura institucional e às competências outorgadas. Segundo Vaz (2002, p. 258-260), de uma forma geral, participaram do processo de criação e desenvolvimento do Mercosul a chancelaria e os ministérios que se encontravam diretamente envolvidos com a formulação e implementação, em especial, da política comercial, com a participação de outros ministérios e de autarquias, de acordo com sua área de atuação. Duas instâncias principais concentraram a tomada de decisões sobre o processo decisório do Mercosul. Num primeiro momento (1990-1992), as decisões estiveram centralizadas no Ministério da Economia, criado pelo então presidente Fernando Collor de Mello, e agregava as pastas da Fazenda, da Indústria e Comércio, e do Planejamento. No segundo momento, a partir de 1992, com o novo presidente, Itamar Franco, a pasta deu lugar ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e ao Ministério da Fazenda. Na segunda fase, em particular, a influência nas negociações do Mercosul foi dividida, principalmente, entre Ministério da Fazenda e Ministério das Relações Exteriores. Foi neste momento que ganhou destaque as questões relacionadas à Tarifa Externa Comum (TEC) e aos debates sobre a zona de livre comércio e a união aduaneira. A respeito dessas questões, Vaz afirma estarem elas diretamente relacionadas à agenda da política econômica doméstica, e, conforme avançavam as negociações da TEC, ficaria cada vez mais claro que seria com base no Mercosul que residiria um dos parâmetros básicos da abertura econômica, bem como uma das referências para a estabilização dos preços no mercado interno.

Segundo Vaz (2002, p. 260-261), havia ainda uma nítida diferença de perspectiva entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda no tocante ao grau de abertura pretendido no Mercosul. De um lado, o Itamaraty adotou a postura de defesa da liberalização comercial, com critérios de proteção a setores específicos. O MRE defendia uma visão estratégica de privilegiar o Mercosul como plataforma para inserção externa e para a atração de investimentos, bem como do fortalecimento da capacidade negociadora em outras arenas. Para Vaz, “tratava-se, portanto, de uma visão eminentemente política de um projeto a ser realizado gradualmente no campo econômico-comercial, sem ser exclusivamente comercialista [...]”. De outro lado, o Ministério da Fazenda defendeu uma postura mais ortodoxa com o qual buscava restringir ao mínimo a adoção de mecanismos de regulação do comércio de forma geral no âmbito do Mercosul. O Ministério da Fazenda enfatizou o sentido instrumental do Mercosul para a consolidação do processo de abertura e consolidação da estabilidade econômica, seguindo o lançamento do Plano Real. Esta posição prevaleceu na fase conclusiva do período de transição do bloco.

O outro setor com influência na definição dos moldes e rumos do Mercosul foi, segundo Vaz (2002, p. 264-265), o dos grupos empresariais. Vaz chama a atenção para o fato de que, na condição de “atores da primeira linha” no processo de integração, os grupos empresariais não podem ser considerados de forma homogênea, tanto no que se refere às suas preferências quanto às suas posições e formas de atuação. Desde o início do processo de integração do bloco, existiam diferentes percepções e reações no tocante às medidas de abertura econômica implementadas pelo governo e que modificavam o padrão de relacionamento entre o público e o privado, bem como no que se refere ao sentido e propósito da integração regional. De acordo com o autor, em última instância, as preferências dos empresários refletiam as suas avaliações sobre os riscos e oportunidades resultantes da abertura econômica em geral e do Mercosul em especial. Os principais desafios enfrentados pelos empresários seria o aumento da competitividade numa economia aberta e, ao mesmo tempo, a redefinição do padrão de relacionamento com o Estado.

Revertido o ceticismo e indiferença inicial do setor privado, o Mercosul passou a representar uma variável importante nas estratégias empresariais. De acordo com Vaz (2002, p. 265-266), a esse respeito, é possível distinguir entre três grupos empresariais: empresas transnacionais, grandes empresas nacionais, e segmento de pequenas e médias empresas. Esse último, entretanto, não teria exercido influência

sobre as principais questões do Mercosul. As empresas transnacionais eram, de longe, as principais beneficiárias dos projetos de integração regional, e passaram a ser os principais agentes da internacionalização do espaço econômico do bloco, tanto no lado da produção quanto do mercado. Por estarem plenamente inseridas no processo de globalização, as empresas transnacionais estavam menos propensas a tomar atitudes defensivas que demandariam maiores esforços para influenciar as discussões e os encaminhamentos da integração definidos no nível político.

Dessa forma, foram os grupos empresariais ligados às grandes empresas nacionais que tomaram para si o papel de principais interlocutores do governo na formação das posições negociadoras e no decorrer do processo de integração. Segundo Vaz (2002, p. 266-268), isso é motivado pelo fato de essas empresas estarem mais vulneráveis frente à abertura econômica da qual o Mercosul era expressão importante, bem como por serem os principais atores tanto do processo de integração quanto das transformações que os Estados tentavam induzir no campo econômico. A representação dos interesses destes grupos deu-se por meio principalmente dos órgãos de representação empresarial, tendo como liderança a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Associação dos Exportadores Brasileiros (AEB) e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Com o crescimento do comércio que resultou da implementação dos acordos do Mercosul, o autor aponta duas mudanças no perfil das empresas atuantes no mercado regional: a constituição de *joint ventures* entre empresas de um mesmo país e entre empresas de países diferentes, em especial, Argentina e Brasil; e a emergência de alguns grupos empresariais que começaram a ter presença mais marcante no mercado sul-americano, transformando-se em empresas transnacionais sul-americanas. Ao mesmo tempo, ressalva o autor, houve setores que foram diretamente afetados de forma negativa pela abertura unilateral e pela integração do bloco do cone sul. Dentre os principais setores afetados adversamente, estaria o setor agrícola brasileiro e industrial argentino, e estes grupos passaram a ser o principal foco de resistência ao Mercosul. Em suma, aos setores empresariais, segundo Vaz (2002, p. 269), “[...] correspondeu o papel de coadjuvar as definições de ordem política e dar conteúdo de fato à integração, por meio de estratégias e iniciativas próprias e também por meio de atuação ainda estreitamente vinculada aos incentivos e às ações governamentais”.

Em certa medida, o Mercosul e todo o processo de integração regional que se seguiu nos anos 1990 foram uma reação à iniciativa estadunidense na região. No contexto político internacional do pós-

Guerra Fria, de ideário liberal e onda de redemocratização na região, os Estados Unidos lançaram a Iniciativa para as Américas em 1990. O então presidente dos EUA, George Bush, anunciou três pilares para a nova política que nortearia o relacionamento dos Estados Unidos com a América do Sul. Seriam estes: o livre comércio, o fluxo de investimentos e o pagamento da dívida externa. Quanto à questão comercial, seguindo a criação do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) – acordo de livre comércio firmado entre Canadá, Estados Unidos e México –, o presidente americano propôs a criação de uma área de livre comércio hemisférica, sem Cuba, que alguns anos depois ganharia força na proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

1.4.2 Mercosul, ALCSA e ALCA

Além do Mercosul, criado em 1991, o embaixador Celso Amorim, como chanceler governo do presidente Itamar Franco (1992-1995), apresentou iniciativa para alargar o processo de integração para as repúblicas do Pacífico, celebrando uma série de acordos com os Estados da Comunidade Andina de Nações (CAN)¹⁴, a fim de possibilitar a criação, em dez anos, da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), outra iniciativa que tinha objetivo de fazer frente à proposta norte-americana. A ALCA retornou à agenda de debates em 1994, agora pelo governo Clinton na Primeira Cúpula das Américas em Miami e, segundo o historiador Luiz Alberto Moniz Bandeira (2010, p. 82), grande parte do empresariado brasileiro demonstrava receio quanto às consequências da ALCA para a indústria nacional. “A integração hemisférica”, afirmam Mancuso e Oliveira (2006, p. 148), “significaria um segundo choque de liberalização comercial, cujo impacto sobre as atividades empresariais nacionais dificilmente pode[ria] ser subestimado”. Entretanto, como já ressaltado sobre as escolhas de política externa, o efeito da integração hemisférica não seria heterogêneo. Como bem apontam os autores,

[p]ara segmentos empresariais internacionalmente competitivos, a ampliação da abertura no âmbito da Alca traria oportunidades de ganhos, tais como acesso a novos mercados, ampliação de escalas de

¹⁴ Bloco econômico sul-americano formado à época por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru e Venezuela. O Chile fez parte do bloco até 1977 e a Venezuela deixou o bloco em 2006.

produção, dentre outros. A situação seria inversa, entretanto, para os segmentos que possuem sérias deficiências concorrenciais, para os quais o aumento da abertura comercial e das importações ocasionaria riscos de perdas, com as graves consequências previsíveis de fechamento de empresas, aquisições e desemprego (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006, p. 148-149).

O processo de integração da ALCA envolvia a tentativa de promover a liberalização de vários setores das economias americanas. Dentre suas áreas principais de negociação encontravam-se: bens industriais, produtos agrícolas, serviços, proteção dos investimentos e compras governamentais. Dentre outros temas, as negociações orbitaram em torno de questões como tratamento das assimetrias nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias; questões climáticas e ambientais; normas trabalhistas; tarifas e barreiras técnicas e não-tarifárias; agricultura; questões aduaneiras; medidas de salvaguarda; antidumping, subsídios e direitos compensatórios; serviços, a exemplo da educação, saúde, saneamento, transporte; política de concorrência; direitos e garantias de propriedade intelectual; e, mecanismos de solução de controvérsias. Se bem-sucedida, a ALCA teria se tornado no maior bloco econômico do mundo, com um total de trinta e quatro Estados-membros (BERRINGER, 2014, p. 98; GONÇALVES, 2009, p. 22).

Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 e 1999-2003), a alternativa brasileira à ALCA, a ALCSA, não foi mais mencionada, porém o projeto não fora abandonado. Neste contexto, os acordos de livre comércio com outros países da região continuaram a ser negociados. O Mercosul concluiu em 1996 acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia, e em 1998 um Acordo de Cooperação com a Comunidade Andina de Nações (CAN), que passou a vigorar em 2004. De acordo com Bandeira (2010, p. 104), foi no seu segundo governo que o presidente Fernando Henrique Cardoso, num momento de crescentes dificuldades dentro do Mercosul geradas pela desvalorização do real em 1999, ressuscitou o conceito de América do Sul, que o projeto da ALCSA havia lançado em 1992. Entretanto, a ampliação do comércio com os países da América do Sul demandava uma série de projetos e na primeira reunião de cúpula dos chefes de Estados da América do Sul, convocado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e realizada em Brasília, em 2000, acordou-se sobre a necessidade de promover a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul

(IIRSA), tendo como objetivo aprofundar as relações sul-americanas. A base para as tratativas da IIRSA foi o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, que possuía propostas e sugestões para a ampliação e modernização da infraestrutura física na América do Sul, com foco nas áreas de energia, transportes e comunicações tendo como objetivos principal a criação de eixos de integração e desenvolvimento econômico e social para o espaço econômico ampliado da região (COSTA, 2013, p. 247). O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul foi elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em parceria com o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). Nesta proposta de integração do espaço econômico da América do Sul, o objetivo político prioritário para o Brasil ficava evidente como sendo o Mercosul, que segundo o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso declarou, em 2001, era mais que um mercado, o Mercosul constitui em um destino para o Brasil, acrescentando ainda que a ALCA era “uma opção”, à qual o Brasil poderia aderir ou não (BANDEIRA, 2010, p. 84).

Com a chegada de Lula à presidência do Brasil em 2002, a prioridade máxima da política externa do primeiro governo de Lula passou a ser, segundo declarou o presidente em seu discurso de posse, “[...] a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. Dentre as ações para a consecução deste objetivo estaria a revitalização do Mercosul, que estaria fragilizado pelas crises de seus membros e “[...] por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração” (MRE, 2008, p. 14-15). Retomava-se a visão da América do Sul como um projeto político, ainda que com alicerces econômicos e comerciais. Na mesma medida, Samuel Pinheiro Guimarães (2008, p. 59), à época Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores, declarou que “a América do Sul se encontra, necessária e inarredavelmente, no centro da política externa brasileira. Por sua vez, o núcleo da política brasileira na América do Sul está no Mercosul. E o cerne da política brasileira no Mercosul tem de ser, sem dúvida, a Argentina”.

O governo do PT, numa vertente da corrente do regionalismo desenvolvimentista, defendeu que o Mercosul poderia atuar como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como funcionar na esfera comercial como elemento capaz de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região. Por outro lado, poderia representar um canal de projeção e fortalecimento nas negociações econômicas internacionais. O Mercosul é

visto aqui como uma via de estímulo de política industrial. Estas diretrizes se encontram de acordo com a burguesia interna brasileira, que conforme defendido por Berringer (2014)¹⁵, constituíram a base econômica do governo. Além disso, a organização deve contar com dimensões de políticas regionais e sociais na sua agenda (HIRST, 1996).

A oposição, entretanto, encabeçada pelo PSDB, e adepta do projeto de regionalismo liberal defendeu a flexibilização do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e a assinatura de acordos de livre comércio com outras regiões (NERY, 2014, p. 13), adotando, portanto, uma “[...] perspectiva mais estritamente econômica e empresarial, nos moldes do regionalismo aberto” (LIMA; MILANI, 2014, p. 9) implementado na década anterior. O Mercosul deveria ficar restringido a uma zona de livre comércio, abrindo mão, portanto, da tarifa externa comum¹⁶. Dessa forma, o objetivo da PEB seria de abrir os mercados externos e garantir o financiamento aos investimentos regionais brasileiros. O Mercosul deveria se limitar a cumprir o papel de instrumento para incrementar os ganhos econômicos do país através da integração comercial (SARAIVA, 2013, p. 69). A iniciativa era vista, portanto, como um espaço para reduzir o impacto da abertura comercial, que de forma condicionada, identificava como parceiros os países industrializados. Esta visão identifica o Mercosul como um espaço para proporcionar ganhos econômicos e para diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior, oscilando entre, nos piores momentos, a defesa com pouco vigor do retorno a uma área de livre comércio, e outras vezes na aceitação de uma união aduaneira incompleta. Neste caso, a institucionalização não é necessária e só será bem-vinda na medida em que potencialize a capacidade do bloco de produzir benefícios. O grande temor dos defensores do projeto liberal, numa associação exclusiva ao Mercosul, representado por um aprofundamento no processo de integração, seria um isolamento e consequente perda de competitividade. Este projeto tinha como base econômica a burguesia compradora, a qual, como já mencionado, possui vínculos com o capital financeiro internacional.

¹⁵ Cf. seção 1.

¹⁶ Para Berringer (2014, p. 95), entretanto, a adoção da tarifa externa comum (TEC), nos seus primórdios, teria sido um instrumento do regionalismo aberto, visto que esta diminuiu consideravelmente as tarifas de importação extra-bloco. Segundo a autora, isto tornou o Mercosul em uma enorme oportunidade para que as empresas estrangeiras buscassem a ampliação de mercados através de suas filiais que estavam ou vieram se instalar no território nacional.

Enquanto o projeto liberal defendia a eliminação da TEC como condição para romper com as amarras ao Brasil, Amorim (2011, p. 98-99), um dos representantes do projeto desenvolvimentista, via na TEC o “coração do Mercosul”. E sobre as críticas à TEC e as suas várias exceções, o então chanceler brasileiro declarou:

Alguém pode se perguntar sobre a razão de tanta insistência na Tarifa Externa Comum, na integridade da união aduaneira, quando já existem tantas exceções à TEC (em geral pedidas pelos países menores). É que uma coisa são exceções que podem ser eliminadas por decisão dos próprios países do Mercosul [...]. Outra, bem diferente, são obrigações de reduções tarifárias contraídas junto a terceiros países, que não podem mais ser alteradas (AMORIM, 2011, p. 99).

Um exemplo da difusão da polarização dos projetos para o Mercosul pode ser encontrado na pesquisa de Souza (2009, p. 83), que para identificar as opiniões dos diferentes grupos que compõe a comunidade brasileira de política externa perguntou aos entrevistados qual deveria ser o alcance do processo de integração no Mercosul. Transformar o Mercosul em área de livre comércio é a opção preferencial dos defensores do regionalismo liberal, os globalistas (46%), seguida por mantê-lo como união aduaneira (31%) e, em menor percentagem, avançar para um mercado comum (23%). Na direção oposta, os adeptos do regionalismo desenvolvimentista defendem o aprofundamento do processo de integração sub-regional, com a formação eventual de um mercado comum (72% e 60% para os regionalistas e pós-liberais, respectivamente).

Apesar de o Mercosul e da América do Sul constituírem a prioridade a política externa brasileira nos governos do PT, a Alca não desapareceu da agenda de política externa brasileira durante o governo Lula. Pelo contrário, conforme apontado por Oliveira (2003, p. 311), independentemente de seus resultados, as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) marcaram um ponto de inflexão na política externa brasileira. Utilizando-se do jargão do próprio presidente Lula, “nunca antes na história deste país”, um tema internacional havia sido tão debatido e mobilizado de tal forma a sociedade civil organizada brasileira.

Diante da politização da iniciativa, segundo Boito Jr. e Berringer, (2013, p. 35), a ALCA funcionou como elemento de coadunação da

grande burguesia interna brasileira. Não apenas isso, a oposição à ALCA facilitou a aproximação com movimentos populares e do movimento sindical que compartilhavam do sentimento anti-ALCA. Segundo o autor e a autora, é bem verdade que havia muitas contradições no seio do projeto desenvolvimentista, aqui chamado por ela/e de “frente neodesenvolvimentista”, em especial, no que toca à fração da elite econômica que apoiava o projeto, a grande burguesia interna, no que dizia respeito à proposta da ALCA. Não obstante, ao longo do processo de negociação, essas contradições cessaram de ter importância. Dentre os que, desde o início, demonstraram oposição ao projeto estavam os setores orientados para a produção interna e latino-americana de manufaturados – alimentos, papel e celulose, químicos, eletroeletrônicos e bens de capital. Por outro lado, os setores com produção orientada para o mercado externo, tais quais o agronegócio, o setor de calçados e têxteis bem como a siderurgia, manifestaram posicionamento favorável ao projeto, ao menos no início.

O argumento principal da burguesia interna seria de que a adesão do Brasil à Alca geraria um efeito destrutivo sobre o parque industrial nacional, o que geraria um aumento do desemprego e levaria à desnacionalização tanto da economia e da agricultura quanto do comércio e dos serviços; todos estes setores, defendem os partidários desta corrente de pensamento, seriam sequestrados e hegemônicos pelas corporações multinacionais dos Estados Unidos. (BERRINGER, 2014, p. 98-99).

Por parte da sociedade civil organizada, os movimentos populares e sindicais organizaram-se em torno da Campanha Nacional Contra a ALCA (CNA), iniciativa que reuniu 55 organizações, dentre as quais faziam parte a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Sem-Terra (MST), as pastorais sociais da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Marcha Mundial das Mulheres. A campanha realizou um plebiscito popular, em 2002, que obteve mais de 10 milhões de votos, com mais de 95% contrários à entrada do Brasil na ALCA (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 35).

Na opinião de Boito Jr. e Berringer, (2013, p. 35-36),

A luta contra a ALCA uniu grande parcela desses setores populares na luta contra o aprofundamento do neoliberalismo na região. Podemos dizer que a luta contra a ALCA contribuiu para a afirmação de uma plataforma neodesenvolvimentista que passa a ser reivindicada, com objetivos e definições particulares, e até contraditórias, tanto pelas

organizações das classes trabalhadoras quanto pelos representantes da grande burguesia interna brasileira.

O movimento de oposição à Alca foi tão grande que Oliveira (2003, p. 311) assevera que “[n]ão há exagero em dizer que o amadurecimento da sociedade brasileira em política externa é, em grande medida, uma espécie de externalidade positiva das negociações hemisféricas”. Não obstante, segundo o autor, embora a Alca tenha sido um ponto de politização na política externa brasileira, ela não gerou polarização, visto que

[o] olhar míope [da sociedade brasileira em política externa] esteve quase que integralmente voltado para os elementos de risco e quase nunca para os de oportunidade. Com efeito, é falso o diagnóstico de que no Brasil houve polarização de posicionamentos de grupos de interesse sobre a Alca. Na realidade, ainda que tenha havido posições divergentes, no debate público a vocalização foi quase que exclusivamente contrária ao acordo. Fruto, em grande medida, dos sinais emitidos pela própria diplomacia à sociedade brasileira.

Não obstante os argumentos de Oliveira (2003), Boito Jr. e Berringer (2013, p. 36) defendem que houve, sim, uma polarização quanto ao tema da ALCA, que se tornou um dos principais temas da disputa eleitoral de 2002 opondo os candidatos do PSDB e PT. De acordo com a autora e o autor, foi justamente a partir de 2001, quando a eleição presidencial estava próxima, que o governo de Fernando Henrique Cardoso, representante do projeto liberal, passou a apresentar uma posição mais acintosa em relação à negociação do acordo, enquanto o Partido dos Trabalhadores demonstrava forte oposição à proposta. Souza (2009, p. 67-69), em sua pesquisa com a comunidade brasileira de política externa, encontrou resultados que também contrariam a afirmação de Oliveira. Perguntados sobre as suas opiniões sobre a Alca em 2008, já após o fracasso das negociações, 40% dos entrevistados consideravam que o Brasil havia perdido uma grande oportunidade, enquanto 35% acreditavam que o país tinha se livrado de uma grande ameaça. De um lado, argumentava-se que os preconceitos ideológicos haviam bloqueado as negociações sob a classificação injusta de o acordo consistir em uma

subserviência aos Estados Unidos. De outro, o fracasso das negociações era aplaudido como sendo uma resistência da diplomacia brasileira às investidas dos Estados Unidos.

Dentre os argumentos favoráveis à adesão do Brasil à Alca feitos pelos defensores do projeto liberal estavam: a possibilidade de acesso preferencial ao maior mercado do mundo, os Estados Unidos; os possíveis ganhos de competitividade com o acesso a insumos com custos mais baixos; a atração de investimento externo direto; o acesso ao sistema financeiro internacional em função seria resultado da maior atração de investimento externo; haveria maior disciplina macroeconômica em decorrência da liberalização comercial, produtiva e tecnológica; haveria também menor possibilidade de, em virtude da pressão de grupos de interesses locais, práticas protecionistas serem promovidas; ocorreria diminuição na possibilidade de práticas protecionistas nos países membros; e, haveria ainda a vantagem de acesso à fronteira tecnológica resultantes de maiores garantias do direito de propriedade intelectual (GONÇALVES, 2009, p. 26).

De acordo com Castelan (2016, p. 331), dentre os exportadores industriais, o apoio maior veio dos grupos que enfrentavam barreiras alfandegárias nas exportações para os Estados Unidos, a exemplo dos produtores de aço. A indústria do aço apostou na Alca para combater essas salvaguardas comerciais sugerindo, então, que o governo brasileiro condicionasse o sucesso das negociações à suspensão das medidas. Entretanto, como ressalva Castelan, a posição desta indústria era mais complexa, uma vez que, ao mesmo tempo, a indústria destinava 71% da sua produção ao mercado brasileiro, com uma proteção tarifária de taxas médias de 13,74%. Estas tarifas protegiam a indústria brasileira da competição dos Estados Unidos, que eram o quarto maior fornecedor de aço para o Brasil, em 1997, atrás somente da União Europeia, Argentina e Japão.

Outro grupo apontado por Castelan (2016, p. 332) como defensor do projeto da Alca foi a indústria têxtil e de vestuário. Segundo o autor, apesar de não depender das exportações em grande medida, a liberalização hemisférica foi percebida como uma oportunidade de acessar o mercado norte-americano com termos mais favoráveis do que os concorrentes. Apesar de ter, na década de 1990, mais de 80% da sua produção voltada para o mercado interno, o setor vinha enfrentando dificuldades de vendas no mercado doméstico devido às importações, principalmente da China. Dessa forma, a indústria avistou nas negociações da ALCA a possibilidade de reorientar a sua produção para ganhar maior inserção no mercado estadunidense, país onde os salários

eram relativamente altos, garantindo, assim, condições mais favoráveis do que as enfrentadas pelos concorrentes asiáticos.

Por último, o terceiro setor apontado por Castelan (2016, p. 332-333) como mais mobilizado em defesa da Alca foi a indústria agrícola e de alimentos, devido, em grande medida, ao sistema de quotas e subsídios agrícolas ainda permitidos pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e utilizados pelo governo dos Estados Unidos. De acordo com o autor, além dos Estados Unidos serem beneficiados pelo sistema de cotas para subsídios ao açúcar e ao etanol, os produtores brasileiros de açúcar ainda eram prejudicados por serem o único país da América Latina, em 1999, cujo açúcar não era elegível sob o Sistema Geral de Preferências (SGP) da OMC, por ser considerado “competitivo”. O agronegócio, portanto, tinha grande interesse em lograr acesso ao mercado dos Estados Unidos através da redução dos protecionismos agrícolas praticados pelo governo estadunidense. Entretanto, como os Estados Unidos se recusaram a abrir mão das políticas protecionistas a sua agricultura doméstica, o setor do agronegócio brasileiro sem ter mais motivos para defender um posicionamento favorável à assinatura do tratado de livre-comércio terminou por se somar aos setores contrários à ALCA (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 35).

Entretanto, vale ressaltar que, apesar de fazer parte do projeto desenvolvimentista, que se opunha à Alca, o governo do PT não abandonou as negociações com a Alca. Nos primeiros anos do mandato, o governo petista passou a defender a proposta de *ALCA light*, que propunha que os Estados pudessem assumir níveis de compromissos distintos no âmbito da ALCA, através de negociações bilaterais ou plurilaterais. Vale apontar que esta iniciativa do governo gerou certa animosidade com os setores organizados da Campanha Nacional contra a ALCA, e acabou levando a uma cisão na articulação da esquerda entre o grupo de opositores ao governo e a base de sustentação do governo (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 35).

De modo geral, enquanto o projeto liberal defendia a Alca e acreditava ser este o caminho da inserção internacional brasileira via integração regional, o projeto desenvolvimentista se opunha diametralmente à Alca e buscava se fortalecer em vários fóruns alternativos à iniciativa hemisférica. A fim de obter vantagens e ganhar tempo nas negociações da ALCA, o governo brasileiro buscou demonstrar simpatia às negociações de acordos entre Mercosul e Bolívia, Mercosul e Chile, Mercosul e Comunidade Andina. Os mais importantes, entretanto, foram as negociações com a União Europeia, iniciados com o acordo-quadro de 1995, e, simultaneamente, a atuação brasileira no órgão

de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC), como os painéis do algodão e açúcar, com vistas a demonstrar tanto aos Estados Unidos quanto à própria União Europeia a sua capacidade de atuação contrária às potências econômicas nas esferas multilaterais (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 36; OLIVEIRA, 2003, p. 313).

Diante do fracasso das negociações com a Alca, a alternativa defendida à época pela diplomacia brasileira, seria dar mais ênfase às relações com a União Europeia. A iniciativa para a assinatura de um tratado comercial entre o Mercosul e a União Europeia ocupa, há muito tempo, espaço na agenda de política externa brasileira. De fato, remonta à data de 1995 as tratativas para a formalização de um tratado de livre-comércio entre os dois blocos, quando foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional (AQCI). Segundo Leães e Bem (2017), em linhas gerais, as principais adversidades para a consecução do projeto de livre comércio entre os blocos perpassam dois eixos: (i) a questão agrícola, responsável por impasses também na Alca e na Rodada Doha, é considerada pelos europeus como um possível prejuízo insuperável, na medida em que a concorrência com os sul-americanos poderia significar um risco à própria existência do mercado europeu, em decorrência disso, alguns sul-americanos, embora defendam o acordo, não apoiam a sua assinatura sem que os europeus abram mão do seu protecionismo agrícola; (ii) existem grupos políticos na América do Sul que se opõem à assinatura de um tratado de livre comércio com a União Europeia, por considerarem que, da mesma forma que a Alca significaria uma capitulação dos interesses nacionais em relação aos EUA, o acordo Mercosul-União Europeia representaria uma subserviência aos europeus, pondo em risco a estratégia autônoma de desenvolvimento regional. Entretanto, segundo os autores,

Ao contrário do que frequentemente é sugerido por analistas e comentaristas midiáticos, o maior obstáculo para a conclusão do acordo entre o Mercosul e a UE sempre foi a resistência dos produtores agrícolas europeus, temerosos da concorrência sul-americana. Desde os primeiros anos, os setores ligados à agricultura na Europa manifestaram sua preocupação de que esse tratado os impedisse de competir no mercado de alimentos. De fato, trata-se de produtores que já necessitam de proteção e subsídios no âmbito da União Europeia,

por meio da Política Agrícola Comum (PAC), uma das principais da UE (LEÕES; BEM, 2017, p. 1).

Ademais, segundo Souza (2009, p. 69), apesar de uma forte relação entre o Cone Sul e a Europa, o acordo de livre-comércio entre a União Europeia e o Mercosul não seria, em sua essência, muito diferente do acordo da Alca e dependeria de concessões mútuas consideravelmente ambiciosas. Outro ponto levando pelo autor é de com o fracasso da Alca reduziu-se o interesse dos europeus pela negociação com o bloco do Cone Sul.

Uma questão que perpassa quase todas as grandes negociações do Brasil e do Mercosul, como foi visto, diz respeito à negociação do comércio agrícola. Souza (2009, p. 71), afirma que a agroindústria brasileira ocupa uma posição de destaque no mercado agrícola mundial, diferenciada pelo alto nível de produtividade, ganhando a dianteira na exportação de alimentos, *commodities* agrícolas e biocombustíveis. Segundo o autor, apesar de se cogitar a promoção de uma nova rodada de liberalização para modernizar as empresas e aumentar a competitividade do país, o Itamaraty ainda apresenta uma resistência em fazer concessões industriais sem receber uma contrapartida de redução de tarifas e subsídios agrícolas. Para avaliar o grau de apoio e as posições ofensivas ou defensivas nas negociações, Souza apresentou duas alternativas para que seus entrevistados da comunidade brasileira de política externa escolhessem. A primeira, de caráter ofensivo, defendia o aceite da abertura do mercado doméstico para serviços e importações industriais, bem como adotar uma postura mais flexível no tocante às disciplinas de comércio, como investimentos ou propriedade intelectual, em troca de benefícios no comércio agrícola. De acordo com o autor, esta alternativa obteve o apoio de 41% dos entrevistados. A segunda alternativa, por sua vez, considerada defensiva, advoga a eliminação de barreiras ao comércio agrícola sem renunciar aos mecanismos de proteção da produção nacional ou à possibilidade de executar políticas industriais autônomas. Foram adeptos desta opção, 47% dos entrevistados por Souza, com 11% optando por nenhuma das duas alternativas.

1.4.3 Mercosul e Unasul

Em 2004, com o interrompimento das negociações da Alca e os impasses na Rodada Doha, o governo brasileiro investiu ainda mais na integração da América do Sul. Primeiro através do alargamento do Mercosul com consolidação da associação dos países da Comunidade

Andina – Venezuela, Equador, Colômbia (2004) e Peru (2005), a Bolívia já era associada desde 1996. Segundo Oliveira e Onuki (2000, p. 118-119), a iniciativa de aproximação entre Mercosul e os países da Comunidade Andina de Nações tinha dois objetivos principais: aumentar a interdependência entre o Brasil e os países andinos, de formar a aumentar o grau de influência do Brasil na região e, portanto, consolidar a posição de liderança na região aumentando o seu poder de barganha em outras arenas como as negociações na Rodada Doha e a negociação do Mercosul com a União Europeia; e por uma questão de segurança, a partir da introdução da “cláusula democrática” no relacionamento dos países com histórico de instabilidade política. Segundo o autor e autora,

Além do impacto econômico evidente nesse tipo de acordo liderado pelo Brasil, o segundo impacto político é regional. Os únicos pontos de instabilidade ao longo das fronteiras brasileiras estão justamente na Venezuela, Colômbia, Peru e Equador – embora este último país não tenha fronteira com o Brasil [...]. Relações comerciais mais profundas com aqueles países certamente criarão uma rede de interesses que ultrapassará os aspectos meramente econômicos. O aumento da influência brasileira na região e a introdução da chamada “cláusula democrática” no relacionamento com os vizinhos hoje sujeitos a abalos políticos seguramente contribuirão para aumentar a estabilidade regional (OLIVEIRA; ONUKI, 2000, p. 119).

Em dezembro de 2005, na reunião de cúpula do Mercosul, em Montevideu, mais um passo foi dado em direção ao alargamento e aprofundamento da integração regional através da inclusão da Venezuela no bloco como sócio pleno. Do ponto de vista comercial, a adesão da Venezuela ao Mercosul pode ser encarada como um fator positivo, entretanto, a iniciativa foi combatida por ser fruto de razões muito mais políticas do que comerciais (TERUCHKIN, 2006, p. 46). A incorporação da Venezuela ao Mercosul só foi possível mediante a sua saída da Comunidade Andina de Nações (CAN), sob a justificativa de a Colômbia e o Peru terem assinado tratados de livre comércio com os Estados Unidos – este último país sendo tratado, pelo presidente venezuelano, Hugo Chávez, como país inimigo. Segundo Tercuchkin (2006, p. 47), a Venezuela teria uma grande importância estratégica para o Mercosul. Se

por um lado, além de compartilhar a Amazônia, o ingresso da Venezuela no bloco poderia dar acesso ao Caribe; por outro, também teria considerável peso econômico, devido, principalmente, às suas reservas energéticas, como gás e petróleo. Este último ponto era visto como crucial para a segurança energética do Brasil e do Mercosul. Ademais, a Venezuela contribuiria financeiramente aos parceiros, devido à abundância de petrodólares.

Do ponto de vista dos críticos, contudo, os custos resultantes do ingresso da Venezuela seriam maiores que os benefícios. A Venezuela poderia contribuir para o aumento da incerteza no bloco, visto que as decisões de acordos com países extra-bloco dependem da anuência de todos os membros, em especial, dos dirigentes dos Estados-membros. Dessa forma, o Mercosul poderia deixar de ser economicamente interessante para os investidores externos, devido à retórica anti-EUA e anti-globalização. Essas posições poderiam dificultar as negociações com a União Europeia e, até mesmo, decretar o fim das negociações da ALCA. Além disso, segundo Tercuchkin (2006, p. 48), devido ao fato dos poderes de voto e de veto, qualquer negociação extra-Mercosul estaria sujeito aos interesses de um outro membro com pretensões de liderança política na América do Sul. Isso poderia causar uma divisão no bloco e criar situações de confronto com os demais membros do bloco, aumentando as dificuldades para manter a sua unidade que já encontrava fragilizado pelo aumento da insatisfação de Uruguai e Paraguai quanto às assimetrias intra-Mercosul; ao protecionismo praticado pelos parceiros maiores, em especial, da Argentina; e devido ao acúmulo de déficits no comércio com o Brasil e a Argentina desde 2000. Nesse sentido, os partidários do regionalismo liberal viam no ingresso da Venezuela no Mercosul uma manifestação da “ideologização das decisões e a politização das negociações comerciais” (BARBOSA, 2008, p. 12).

Paralelamente ao alargamento do Mercosul, o presidente Lula deu continuidade ao projeto de integração física e energética da América do Sul, proposto no governo de Fernando Henrique Cardoso através da IIRSA, ampliando-o com a participação do BNDES. Uma das principais estratégias para consolidar o projeto brasileiro foi a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004. Esta iniciativa foi resultado político da aproximação sul-americana que se aprofundou na Primeira Cúpula de Países da América do Sul, em Brasília no ano de 2000 - a mesma que gerou o braço de infraestrutura, a IIRSA e encontrou no MERCOSUL ampliado o braço de comércio. De acordo com Costa (2013, p. 268), todos estes processos, herdados de FHC e ampliados e resinificados por Lula, tinham também entre seus objetivos anular as

investidas dos Estados Unidos na região (NAFTA e ALCA). Após a eleição de Lula, a política externa brasileira se concentrou de forma mais direta na institucionalização da CASA, que foi formalizada em 2004, quando da terceira Cúpula de Países da América do Sul. Na 1ª Reunião de Presidentes e Chefes de Governo dos países da CASA, em 2005, bem como na Declaração de Cuzco (MRE, 2005), a agenda do grupo deu prioridade à convergência de interesses nas áreas política, econômica, social, cultural e de segurança, cobrindo ampla gama de tópicos, tais como o diálogo político, a integração física, o meio ambiente, a integração energética, os mecanismos financeiros sul-americanos, as assimetrias, a promoção da coesão social, a inclusão social e justiça social e telecomunicações. Isso deu fortes indicativos da ampliação do escopo das iniciativas de cooperação e integração – técnica, financeira, social e política – com os países sul-americanos (COSTA, 2013, p. 269; SARAIVA, 2010b, p. 160).

Sobre a relação entre Mercosul e CASA/UNASUL, Amorim (2011, p. 92) afirma que

[a] integração sul-americana tem esses dois processos que, às vezes, são paralelos e, às vezes, se superpõem. O primeiro é o Mercosul, que é mais intenso, mais profundo. É uma união aduaneira, com imperfeições conhecidas. E existe também uma integração ainda mais política, mas com uma base econômica importante, tanto no que diz respeito ao comércio — em função dos acordos de livre-comércio que foram assinados — quanto em relação à integração física, por meio da construção de estradas, de hidrelétricas etc. Há esses dois processos em curso. Na Comunidade Sulamericana, além desses elementos econômicos importantes, há, porém, certa predominância do elemento político, enquanto, no Mercosul, o elemento econômico é, historicamente, mais forte, ainda que o impulso inicial tenha sido político. Esses dois processos se entrelaçam e se entrecruzam ou, às vezes, se superpõem.

Apesar de ser considerada um importante fórum de concertação política, a CASA necessitava ainda de uma institucionalização própria, que ocorreu em 2008 com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Ou seja, no seu Tratado Constitutivo, os doze Estados-membros conferiram à instituição personalidade jurídica internacional. A

UNASUL propôs-se a servir como a plataforma na qual a grande parte das temáticas da região passariam a ser tratadas. Dessa forma, a instituição incorporou a IIRSA – que se transformou no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2011 –, o Conselho Energético, criou o Conselho de Defesa e o Conselho de Saúde, bem como o Conselho de Luta contra o Narcotráfico, o Conselho de Desenvolvimento Social e o Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Educação. Na arena financeira, a UNASUL criou o Banco do Sul com o objetivo de fazer frente autônoma em relação ao BID e ao Banco Mundial efetuando investimentos de longo prazo na região (COSTA, 2013, p. 275).

Conforme já mencionado, após a sua ascensão ao poder, Lula encontrou na integração com os vizinhos sul-americanos um caminho possível para ganhar *status* internacional, tornando-a então uma prioridade política de seu governo. Segundo Saraiva (2010b, p. 160), a integração com os demais países da América do Sul ajudaria, portanto, o Brasil a realizar o seu potencial e construir um bloco forte o suficiente para ter mais influência internacional. Para isso, o Brasil incorporou na sua agenda um programa regional que englobava a construção de lideranças, exercendo, assim, o papel de mediador dos esforços de cooperação e integração regionais tendo como objetivo principal impulsionar o desenvolvimento brasileiro. Conforme afirma Pedroso (2014, p. 89), os interesses brasileiros na integração física e energética estão ligados à sua estratégia de desenvolvimento nacional e tem relação direta com o déficit do país nesses dois setores. Esse foi um dos motivos para o incentivo dado às construtoras nacionais e à Petrobras para explorarem os mercados sul-americanos. Mas também no cerne do desenvolvimento nacional estavam os financiamentos do BNDES, a fim de promover a internacionalização de conglomerados empresariais brasileiros nos governos Lula e Dilma.

Dessa forma, o apoio estatal desenvolveu um papel importante na internacionalização de suas empresas. Aos defensores do modelo desenvolvimentista, a campanha dos “campeões nacionais” tinha na integração regional uma base importante. De acordo com Tussie (2013, p. 254),

[a] Vale, que produz 15% do minério de ferro mundial, é a segunda maior mineradora do planeta. Os atores globalizados brasileiros são da indústria de alimentos: a JBS Friboi (maior empresa do mundo no setor de carne bovina), os serviços de

construção (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correa), aço (Gerdau), serviços financeiros (Banco do Brasil, Itaú) e indústrias extrativistas (Petrobras, Vale). Essas empresas são atores poderosos em assuntos globais, mas em particular na política de poder da região, onde a maioria dos seus interesses é implantada e onde exercem sua influência em vários campos, de diversas maneiras e com diferentes resultados.

Para os críticos, entretanto, segundo Souza (2012, p. 5) é possível agrupar as críticas ao apoio estatal brasileiro às grandes empresas, em especial à atuação do BNDES, em duas vertentes. De um lado, afirma a autora, está a condenação ao apoio dado pelo Banco às empresas fortes e consolidadas, a exemplo daquelas ligadas aos setores de exportações de commodities e/ou construção civil (Odebrecht, Andrade Gutierrez Camargo Corrêa, Vale, Gerdau, Votorantim), empresas que supostamente poderiam encontrar financiamento no mercado privado, sem ajuda do BNDES, cuja participação pautada pela expectativa do lucro não deveria ser o foco de um banco de desenvolvimento público, mas sim de um banco privado. De outro lado, criticam também o apoio àquelas empresas cuja existência, fortalecimento ou expansão, de fato, dependem dos aportes do BNDES (JBS/Friboi, Brasil Foods, Oi, Marfrig, Fibria), alguns exemplos derivados de parcerias entre o banco e as empresas do 1º grupo (Fibria, Oi), também nos setores com ligação direta com as commodities (Souza, 2012, p. 5).

A Tabela 2 resume as posições dos projetos liberal e desenvolvimentista sobre as principais iniciativas de integração regional na América do Sul. No próximo capítulo, serão analisados os editoriais dos jornais Folha de São Paulo e O Globo a fim de tentar identificar se os jornais aderiram a um ou outro projeto.

Tabela 2: Principais posicionamentos sobre os projetos de integração regional

PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	PROJETO LIBERAL	PROJETO DESENVOLVIMENTISTA
MERCOSUL	Converte-lo em uma Área de Livre Comércio.	Converte-lo em uma União Aduaneira plena e depois em um Mercado Comum.
	Via de estímulo de política de liberalização nos moldes do regionalismo aberto.	Via de estímulo de política industrial.
	As regiões não competitivas se ajustam através de mecanismos de mercado.	Mercosul deve compreender políticas regionais.
UNASUL	Os temas sociais pertencem às agendas de cada país.	A agenda do Mercosul deve compreender uma dimensão social.
	Defende a integração técnica e de infraestrutura na América do Sul com baixa institucionalização através da IIRSA.	Institucionalização do multilateralismo na região através primeiro da CASA e, posteriormente, da UNASUL incorporando a IIRSA
ALCA	A iniciativa integração da região deveria ser despidida de viés ideológico.	A América do Sul possui identidade própria, a integração regional deve buscar desenvolver suas relações também nas esferas política e social.
	A ampliação da abertura no âmbito da Alca traria oportunidades de ganhos, tais como acesso a novos mercados, ampliação de escalas de produção, dentre outros.	A Alca geraria um efeito destrutivo sobre o parque industrial nacional, o que geraria um aumento do desemprego e levaria à desnacionalização tanto da economia e da agricultura quanto do comércio e dos serviços.
	Acesso ao maior mercado do mundo: Os Estados Unidos.	Assimetria de poder implica desigualdade de benefícios e custos.
ALCA	Haveria possíveis ganhos de competitividade com o acesso a insumos com custos mais baixos.	Maior concentração da produção em países que se beneficiam de economias de escala.
	Haveria a atração de investimento externo direto e maior acesso ao sistema financeiro internacional.	Não reduz o poder de facto dos Estados Unidos de uso discricionário de medidas protecionistas.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de [Hirst \(1996\)](#), [Saraiwa \(2010a; 2010b\)](#), [Botto Jr. e Berringer \(2014\)](#), [Gonçalves \(2009\)](#).

2. A POLÍTICA EXTERNA PARA A AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NOS EDITORIAIS DOS JORNAIS FSP E O GLOBO

O objetivo deste capítulo é apresentar o posicionamento dos jornais Folha de São Paulo e O Globo, através de seus editoriais, sobre os projetos de inserção internacional do Brasil durante os anos dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). A primeira seção apresentará os resultados quantitativos da pesquisa sobre os editoriais possibilitando, assim, identificar, de forma geral, se os editoriais foram mais positivos, negativos ou mistos em relação ao projeto desenvolvimentista de inserção internacional executado pelos governos do Partido dos Trabalhadores. A segunda seção apresentará os resultados qualitativos, abordando os principais temas discutidos pelos editoriais e os argumentos apresentados pelos jornais a favor ou contra os grandes projetos de inserção internacional em disputa.

2.1 A IMPRENSA E POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS DO PT

Até o início dos anos 2000, a imprensa em geral possuía papel meramente “secundário” nas questões de política externa. Segundo Casarões (2012, p. 219), os meios de comunicação raramente mostraram uma agenda própria. A função principal dos jornais no tocante à política externa era, na melhor das hipóteses, de prover uma plataforma para que os demais atores da comunidade brasileira de política externa (políticos, empresários, diplomatas, acadêmicos) tivessem a possibilidade de manifestar publicamente suas opiniões sobre acontecimentos ou decisões específicas da diplomacia brasileira. Segundo o autor, os editoriais dos jornais, apesar de sempre terem um alinhamento ou simpatia com as ideologias políticas ou governos específicos, no geral dedicaram pouca atenção à política externa. O primeiro jornal a mudar este quadro, de acordo com o autor, foi a Folha de São Paulo (FSP) que passou a manifestar de forma sistemática, ainda no final dos anos 1990, os seus interesses nos resultados da política externa em consonância com o seu novo projeto editorial (FOLHA DE SÃO PAULO, 1997) – no qual ressaltava as mudanças ocorridas ao longo da última década no plano internacional, bem como o impacto da revolução tecnológica e da expansão da economia de mercado sobre a imprensa. Os demais grandes

veículos de comunicação, sujeitos às mesmas pressões, adotaram posições semelhantes.

Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva, juntamente com o Partido dos Trabalhadores (PT), à presidência da República, em 2003, uma reconfiguração – com consequências econômicas – das forças sociais, a partir de programas sociais e da ascensão da Classe C, levou a uma nova conjuntura que mudou ainda mais a forma como a imprensa se posiciona no tabuleiro político (LATTMAN-WELTMAN; CHAGAS, 2017). Conforme afirmam Mick e Tavares (2017, p. 126-127), a relação entre a imprensa e seus públicos mudou nos últimos anos, “[...] de forma talvez irreversível, em função do modo como os públicos reagiram às transformações estruturais produzidas, no jornalismo e seu entorno midiático, pelas apropriações sociais das novas tecnologias de informação e comunicação”.

Em resposta a esta reconfiguração, a imprensa brasileira – em especial, o conjunto dos grandes jornais de circulação nacional – adotou um comportamento editorial que, nas palavras de Lattman-Weltman e Chagas (2016, p. 325), “[...] pode, sem maiores riscos, ser classificado como partidário”. Esta saída adotada pela mídia impressa, entretanto, não vem sem custos. Segundo Lattman-Weltman e Chagas (2017, p. 56),

[...] um dos problemas, ou riscos maiores, desta solução de partidarização para a mídia impressa é em tudo semelhante ao endurecimento ideológico e/ou programático para um partido político competitivo: conquista-se assim um eleitorado/leitorado fiel e consistente; abre-se mão, porém, da flexibilidade – e/ou de certa legitimidade – para atrair novos públicos; e assim como se inviabilizam partidos “*catch-all*”, se tornam inexecutáveis veículos de mídia aptos a falar e a atrair grandes e diferenciados públicos. Tal estratégia é, pois, também, problemática no longo prazo, na medida em que, uma vez partidarizados os atores midiáticos, o público consumidor destes veículos tende a se fragmentar. A orientação partidária mais evidenciada dos veículos contribui, nesse sentido, para que a parcela do público que não mais se reconheça neles tenda a abandonar seu consumo com o passar do tempo.

Diante desta nova realidade, Cerqueira (2005, p. 11) considera que a imprensa passou a atuar de duas formas no processo de política

externa: (i) pela via direta, funcionando como um porteiro das informações (*gatekeeper*) que chegam ao público, sendo responsáveis pelos temas que constituirão o debate político no âmbito doméstico, uma vez que a imprensa é considerada em muitos casos como a principal, quando não a única, fonte de informação sobre política externa da sociedade; e (ii) pela via indireta, através de editoriais e colunas, transmitindo opiniões, críticas e julgamentos que podem alterar a posição de grupos domésticos relevantes para a formulação da política externa do país.

Na mesma esteira da segunda via apresentada por Cerqueira (2005), Cohen (1963, p. 15-16) afirma que os propósitos, as direções, o conteúdo e até mesmo efeitos de mensagens políticas dependem muito de como o poder político é organizado. O autor afirma ser um erro assumir que o impacto da imprensa sobre o eleitorado seja expresso simplesmente em termos de potencial para o controle político e econômico que editores possuem sobre a comunicação que flui para o eleitorado, ou, mesmo, no argumento popular sobre o controle que o *establishment* da política externa exerce sobre as informações que aparecem na imprensa. Onde o poder político é altamente centralizado, afirma o autor, os meios de comunicação tendem a se tornar instrumentos para a centralização; o uso dos meios de comunicação reflete tanto as necessidades do grupo dominante na manutenção de seu poder e no avanço de suas políticas, quanto as linhas de controle que são transmitidas a partir do centro político para fora ou para baixo, para unidades subordinadas. Os meios de comunicação são, neste caso, dispositivos importantes para sustentar no centro tanto a posição constitucional quanto política. No entanto, onde o poder político é amplamente disperso, os meios de comunicação servem a um conjunto diferente de propósitos. Aqui, afirma Cohen, a imprensa pode ser utilizada de forma tão eficaz contra uma administração como em nome dela.

Neste viés, busca-se aqui analisar o posicionamento político de dois dos grandes jornais impressos brasileiros (Folha de São Paulo e O Globo) acerca dos principais temas da política externa para a América do Sul, em especial, de integração regional a fim de identificar a participação da mídia impressa no processo de polarização e partidarização da política externa brasileira. A escolha dos jornais, e não de outros meios de comunicação, se deu por serem estes, segundo a Pesquisa Brasileira de Mídia (BRASIL, 2014), os veículos nos quais os brasileiros mais confiam. Por sua vez, a escolha dos jornais Folha de São Paulo e O Globo foi resultado de serem estes dois, no período analisado, os dois jornais (que tratam de questões políticas e econômicas) de maior circulação no

Brasil. Por fim, nos jornais, foram elegidos os editoriais, pois constituem um texto de opinião da direção do jornal, ou seja, do jornal como um todo.

A partir de um simples olhar quantitativo nos editoriais publicados pela Folha e pelo Globo entre 01 de janeiro de 2003 e 12 de maio de 2016, o que corresponde ao período compreendido pelo governo do Partido dos Trabalhadores – dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e um mandato e meio de Dilma Rousseff (2011-12/05/2016) –, é possível identificar uma tendência crítica dos dois jornais em relação à política externa brasileira para a América do Sul e, principalmente, à integração regional.

Com base nos parâmetros adotados para a identificação dos editoriais (Anexo 1), das quatro mil oitocentos e oitenta edições¹⁷, a Folha dedicou 388 editoriais para temas de política externa brasileira, uma média de 28,91 editoriais por ano. O Globo, por sua vez, no mesmo período, dispendeu 343 editoriais para questões de política externa brasileira (25,56/ano). A distribuição dos editoriais, entretanto, não foi simétrica. Somente no primeiro governo Lula, a Folha chegou a 169 editoriais sobre PEB (43,5% do total), uma média de 42,25/ano. O Globo, por outro lado, concentrou a maior parte de seus editoriais no segundo mandato de Lula, com 148 editoriais (43,1% do total), uma média de 37/ano. Entre os governos Lula e Dilma, 270 editoriais (69,5%) na FSP e 249 editoriais (72,6%) n'O Globo foram publicados durante o governo do primeiro mandante. Durante o governo Dilma, a Folha publicou 118 editoriais (30,5%) e O Globo, 94 editoriais (27,4%). Mesmo ao tomar em conta o fato de que Dilma concluiu apenas 17 dos 48 meses previstos para o seu segundo mandato, ao calcular a média dos editoriais por ano de forma proporcional, fica evidente a maior cobertura durante o período Lula (33,75/ano para a FSP e 31,12/ano para O Globo) do que no período Dilma (21,77/ano para a FSP e 17,34/ano para O Globo).

Acerca desta assimetria no número de editoriais entre os governos Lula e Dilma, conforme será apresentado nas seções qualitativas sobre os governos Dilma, a disparidade guarda forte relação com a diminuição do engajamento do Brasil na política externa, consequência principalmente da redução da diplomacia presidencial – que ficou tão conhecida durante o governo Lula – e a crise econômica e política que assolou o final do primeiro e início do segundo mandatos de Dilma.

¹⁷ Vale lembrar que cada edição possuía em média de dois a três editoriais.

Tabela 3 - Editoriais sobre política externa publicados na FSP e n'O Globo, 2003-2016¹⁸

		Folha de São Paulo				O Globo			
		Negativo	Misto	Positivo	Total	Negativo	Misto	Positivo	Total
Lula 1	2003	24 (36%)	28 (42%)	14 (22%)	66	5 (17%)	9 (31%)	15 (52%)	29
	2004	24 (49%)	16 (33%)	9 (18%)	49	4 (22%)	10 (56%)	4 (22%)	18
	2005	16 (52%)	12 (39%)	3 (9%)	31	8 (32%)	12 (42%)	5 (28%)	25
	2006	17 (74%)	4 (17%)	2 (9%)	23	20 (69%)	8 (28%)	1 (3%)	29
Lula 2	2007	21 (66%)	9 (28%)	2 (6%)	32	18 (53%)	11 (32%)	5 (15%)	34
	2008	17 (60%)	6 (20%)	6 (20%)	29	17 (63%)	8 (30%)	2 (7%)	27
	2009	23 (58%)	14 (35%)	3 (7%)	40	27 (57%)	14 (30%)	6 (13%)	47
	2010	14 (44%)	17 (53%)	1 (3%)	32	33 (85%)	6 (15%)	1 (2%)	40
Dilma 1	2011	6 (21%)	15 (54%)	7 (25%)	28	9 (47%)	4 (21%)	6 (32%)	19
	2012	5 (36%)	8 (57%)	1 (7%)	14	12 (71%)	5 (29%)	0 (0%)	17
	2013	7 (35%)	11 (55%)	2 (10%)	20	16 (73%)	4 (18%)	2 (9%)	22
	2014	6 (67%)	2 (22%)	1 (11%)	9	11 (69%)	3 (19%)	2 (12%)	16
Dilma 1 ½	2015	7 (64%)	2 (18%)	2 (18%)	11	15 (83%)	2 (11%)	1 (6%)	18
	2016 ¹⁸	2 (50%)	1 (25%)	1 (25%)	4	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	2
	X								
	X								

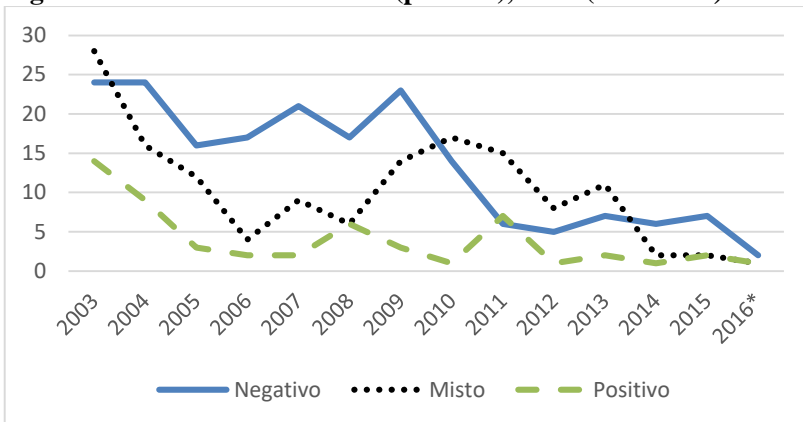
Fonte: Dados disponíveis em <https://acervo.folha.com.br/> e <https://acervo.oglobo.globo.com/> e compilados pelo autor.

A fim de fazer uma primeira qualificação, é possível analisar o viés dos editoriais de FSP e O Globo e constatar se, de forma geral, os dois veículos de comunicação foram mais favoráveis ou contrários à política externa dos governos do PT. Conforme apresentado na Tabela 1 e na Figura 1, é possível constatar que a FSP alternou entre vieses negativos e mistos, com a ocorrência de editoriais de viés positivo sendo a mais baixa. Dos 388 editoriais sobre política externa publicados pela FSP entre 2003 e 2016, 189 foram de viés negativo (48,71%), enquanto 145 foram de viés misto (37,37%). Apenas 54 editoriais tiveram viés positivo (13,92%). É interessante observar que durante os dois mandatos de Lula, com exceção do seu primeiro e último ano de governo, em todos os demais, o viés mais recorrente foi o negativo. Já no caso de Dilma Rousseff, durante os três primeiros anos de seu primeiro governo, predominou editoriais de viés misto, com o ano de 2011 sendo o único no qual o número de editoriais de viés positivo superou o de viés negativo. Os editoriais publicados no

¹⁸ Os editoriais de 2016 vão somente até 12 de maio, quando Dilma Rousseff foi afastada de seu cargo de presidente da República em virtude da abertura do processo de investigação para o impeachment. Dessa forma, todas as demais tabelas e figuras terão um asterisco ao lado do valor de 2016.

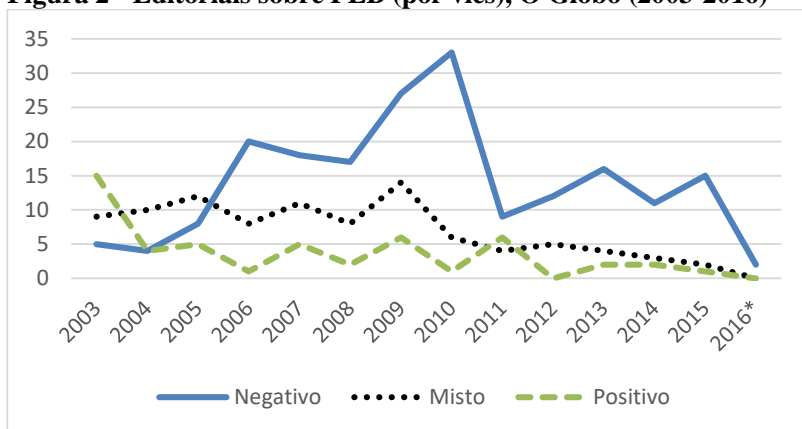
último ano de seu primeiro mandato e os dezoito meses do segundo foram majoritariamente negativos.

Figura 1 – Editoriais sobre PEB (por viés), FSP (2003-2016)



Fonte: Dados disponíveis em <https://acervo.folha.com.br/> e compilados pelo autor.

O jornal O Globo, por sua vez, no geral, teve um viés predominantemente negativo nos seus editoriais sobre a política externa dos governos do PT. Dos 343 editoriais publicados sobre PEB entre 2003 e 2016, 197 editoriais tiveram viés negativo (57,4%), 96 editoriais foram mistos (28%) e apenas 50 editoriais apresentaram viés positivo (14,6%). Em contraste com a FSP, predominaram no jornal O Globo editoriais de viés negativo em onze dos quatorze anos da série histórica, de 2006 a 2016. A maior surpresa na série esteja, talvez, no primeiro ano do primeiro governo Lula, no qual predominaram os editoriais de viés positivo, enquanto, nos dois anos seguintes, os editoriais de viés misto tiveram maior frequência (Figura 2).

Figura 2 - Editoriais sobre PEB (por viés), O Globo (2003-2016)

Fonte: Dados disponíveis em <https://acervo.oglobo.globo.com/> e compilados pelo autor.

Entretanto, o padrão dos vieses dos editoriais dos dois jornais sobre política externa não necessariamente se traduz no mesmo padrão quando se trata especificamente sobre o tema de integração regional. Para tanto, faz-se necessário aplicar a mesma análise que feita anteriormente aos editoriais que tratam especificamente sobre o tema. Dos 388 editoriais sobre PEB publicados pela FSP, 100 foram relacionados a processos de integração regional (26%). O Globo, por sua vez, tratou sobre assuntos de integração regional em 107 dos 343 editoriais publicados sobre PEB (31%). A distribuição dos editoriais sobre integração regional foi semelhante a dos editoriais de PEB, com a FSP concentrando 79 dos 100 editoriais nos governos de Lula (79%) e O Globo publicando 67 dos 107 editoriais no mesmo período (62,6%). A concentração por mandatos também seguiu a dos editoriais de PEB com a FSP concentrando a maior parte de suas publicações no primeiro mandato de Lula (12,25/ano) e O Globo no segundo mandato de Lula (9,25/ano).

Tabela 4 - Editoriais sobre integração regional publicados em FSP e O Globo, 2003-2016

		Folha de São Paulo				O Globo			
		Negativo	Misto	Positivo	Total	Negativo	Misto	Positivo	Total
Lula 1	2003	5 (20%)	14 (56%)	6 (24%)	25	2 (16%)	5 (42%)	5 (42%)	12
	2004	7 (54%)	5 (38%)	1 (8%)	13	1 (22%)	4 (66%)	1 (22%)	6
	2005	2 (40%)	3 (60%)	0 (0%)	5	2 (40%)	3 (60%)	0 (0%)	5
	2006	4 (66%)	1 (22%)	1 (22%)	6	4 (57%)	3 (43%)	0 (0%)	7
Lula 2	2007	8 (89%)	1 (11%)	0 (0%)	9	10 (83%)	2 (17%)	0 (0%)	12
	2008	5 (83%)	1 (17%)	0 (0%)	6	6 (75%)	2 (25%)	0 (0%)	8
	2009	9 (82%)	1 (9%)	1 (9%)	11	12 (80%)	3 (20%)	0 (0%)	15
	2010	3 (75%)	1 (25%)	0 (0%)	4	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	2
Dilma 1	2011	1 (33%)	2 (67%)	0 (0%)	3	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	2
	2012	2 (67%)	1 (33%)	0 (0%)	3	9 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	9
	2013	2 (29%)	5 (71%)	0 (0%)	7	10 (83%)	2 (17%)	0 (0%)	12
	2014	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	2	3 (75%)	1 (25%)	0 (0%)	4
Dilma 1 ½	2015	5 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	5	11 (85%)	2 (15%)	0 (0%)	13
	2016*	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1	0	0	0	0
	X								
	X								

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de <https://acervo.folha.com.br/> e <https://acervo.oglobo.globo.com/>.

Na distribuição dos vieses fica evidenciado uma frequência relativamente maior de editoriais negativos sobre integração regional do que sobre os demais temas de PEB. Dos 100 editoriais sobre integração regional na FSP, 55 foram negativos (55%) enquanto 36 foram mistos (36%) e apenas 9 foram positivos (9%). O Globo também seguiu a mesma tendência, dos 107 editoriais sobre integração regional, 72 foram de viés negativo (67,3%), 28 de viés misto (26,1%) e somente 7 editoriais apresentaram viés positivo (6,6%).

Portanto, baseando somente na análise quantitativa dos vieses, é possível afirmar que tanto FSP quanto O Globo apresentaram, na maioria das vezes, uma visão predominantemente negativa ou mista quanto se tratando de política externa nos seus editoriais. Combinados, editoriais com vieses negativos e misto constituíram 86% das publicações na FSP e 85% no jornal O Globo. Outra conclusão importante é o fato de que temas de integração regional possuem uma frequência ainda maior de vieses negativos do que as publicações sobre os demais temas de PEB. Combinados, os editoriais de vieses mistos e negativos constituíram 91% das publicações da FSP e 93% das publicações do jornal O Globo.

Nas próximas quatro seções, a partir do exame dos editoriais de Folha e O Globo, serão apresentados os posicionamentos dos jornais para os principais temas de política externa para a América do Sul e integração

regional nos quatro governos do Partido dos Trabalhadores. Pretende-se sustentar que o posicionamento dos jornais esteve em consonância com o projeto liberal de inserção internacional do Brasil, defendido pelos críticos do governo, conforme apresentado no capítulo anterior.

2.1 LULA 1 (2003-2006)

No início de cada novo governo, o debate sobre política externa é marcado pelas discussões sobre continuidade e mudança em relação ao governo anterior. Entretanto, no geral, conforme afirma Almeida (2011), as continuidades são mais frequentes do que as mudanças, e devido a isso é possível detectar mudanças de ritmo, de estilo e até de orientação na política externa de um Estado emergente como o Brasil.

A escolha do governo Lula pela chamada Cooperação Sul-Sul e o multilateralismo com foco na aproximação com países em desenvolvimento – percebida pelos jornais com sendo em detrimento das relações com os parceiros tradicionais desenvolvidos –, principalmente quando eram governos de esquerda, foi percebida pelos jornais como sendo uma mudança clara na política externa brasileira. Mais que uma descontinuidade, os jornais descreveram a mudança como um retrocesso ao terceiro-mundismo “ideológico” da década de 1960. Dicotomia entre Norte e Sul nas negociações comerciais e o relacionamento do governo Lula com governos de esquerda – especialmente os da região sul-americana – foram os principais focos das críticas dos jornais não só ao primeiro governo Lula, mas a todos os governos do PT.

2.1.1 Países com governos de esquerda na região

O Presidente iniciou o seu mandato já inserido em meio a uma crise na sua vizinhança. Uma das primeiras ações do recém empossado governo foi na Venezuela, que, naquele momento, persistia já por dois meses em uma greve geral de iniciativa da oposição contra o governo do presidente Hugo Chávez (VIZENTINI, 2005, p. 390). A respeito do líder venezuelano e da crise naquele país, Lula foi criticado já em sua posse por oferecer àquele – assim como ao líder cubano, Fidel Castro – um “tratamento diferenciado” ao realizar com eles um encontro na primeira manhã de trabalho na função de presidente. Conforme apresentado pela Folha de São Paulo (FSP), no editorial “Limites da ajuda”, de 10 de janeiro de 2003, o presidente Lula estaria correndo o risco de “[...] passar a tênue fronteira entre o auxílio legítimo e a intromissão no delicado

confronto político venezuelano”. A simpatia demasiada de Lula por Chávez na questão da crise venezuelana se constituiria em uma “interferência abusiva” do governo brasileiro nos assuntos internos da Venezuela.

O tom da FSP mudou quando o Brasil propôs a criação de um Grupo de Países Amigos da Venezuela como instrumento de apoio à mediação da Organização dos Estados Americanos (OEA). No editorial “Os seis amigos”, de 17 de janeiro de 2003, o jornal considerou a iniciativa como sendo “[...] uma relativa vitória da diplomacia brasileira”, elogiando a composição “equilibrada” do grupo composto por Brasil, EUA, México, Chile, Espanha e Portugal. Em 22 de janeiro de 2003, no editorial “O teste da liderança”, a FSP reforçou a sua opinião quanto à melhora da política externa brasileira afirmando que o presidente parecia “[...] estar temperando com pragmatismo o ímpeto inicial”.

O jornal O Globo, por sua vez, em seu único editorial publicado sobre a crise venezuelana, intitulado “Jogo duplo”, de 19 de janeiro de 2003, apesar de ver com bons olhos a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, criticou acintosamente o envio, por parte de Lula, do assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, caracterizando como um erro a tentativa de fazer diplomacia por canais paralelos, e que a ação teria rompido com “[...] a tradição de equanimidade da diplomacia brasileira, patrimônio que a fez respeitada”. O jornal foi além e argumentou que o fato de ter grande peso diplomático na sua vizinhança imediata não qualificava o país, de imediato, a ser mediador na América Central ou no Caribe. O jornal encerrou o editorial perguntando se “[...] esta[ría]mos assistindo ao nascimento de nova era em nossa diplomacia [...] [o]u se apenas demonstra[ria]m uma *naiveté* que, apesar de compreensível, exige correção urgente”. Em retrospecto, inúmeros editoriais fariam referência a estas ações iniciais do governo brasileiro na crise venezuelana como sendo os primeiros indicativos da chamada “diplomacia companheira” e do “Itamaraty do B”.

Após a Venezuela, as relações do Brasil com o seu entorno continuaram sendo um dos focos da FSP nos primeiros meses do primeiro ano de mandato de Lula. Em especial, quanto às relações do Brasil (com foco em Lula) com Cuba e quanto ao papel de mediador do Brasil (também com foco em Lula) no conflito entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) o e governo colombiano. Sobre a Colômbia, ao mesmo tempo em que aprovava a possibilidade de o Brasil vir a servir de mediador entre o governo colombiano e as Farc, condenava o Brasil por não declarar o grupo como terrorista conforme editorial de

25 de fevereiro de 2003 intitulado “Os nomes das coisas”. Ainda sobre a Colômbia, a FSP defendeu, a fim de garantir a segurança e a estabilidade na América do Sul, o aumento da cooperação entre os governos brasileiro e colombiano “[...] independentemente da coloração ideológica dos ocupantes do poder em Brasília e em Bogotá” (*Drogas, armas e terror*, 25 de março de 2003). O foco principal da cooperação deveria ser a Amazônia e a repressão contra os “narcoguerrilheiros”.

Assim como as relações com a Colômbia, as relações brasileiras com Cuba, durante o primeiro mandato de Lula, foram objeto dos editoriais somente da FSP. Com os quatro editoriais sobre o assunto publicados nos dois primeiros anos do mandato, a crítica exasperada em todos os textos foi quanto a relação entre Lula e Castro e ao fraquejo do governo Lula de condenar supostas violações sistemáticas de direitos humanos cometidas na ilha caribenha. Segundo a FSP, em editorial de 17 de abril de 2003 intitulada “Timidez constrangedora”, era constrangedora a timidez com que o governo Lula vinha lidando com as “[...] abomináveis perseguições e execuções de dissidentes perpetradas pelo ditador cubano, Fidel Castro”. Após fazer crítica aberta aos “laços de amizade ou de reverência pessoal” entre lideranças dos governos de Lula e Fidel Castro, o jornal aconselhou ao governo “[...] depurar de sentimentalidades a linha de política externa que o Estado Brasileiro deve adotar”. Em resumo, nas relações com Cuba, a crítica da FSP ao governo Lula se dividiu em dois elementos: (i) a leniência, apatia ou timidez constrangedora do governo brasileiro diante de violação de direitos humanos perpetradas pelo regime de Fidel Castro e (ii) que esta omissão seria resultado dos laços históricos de amizade ideológica de algumas lideranças do governo do PT com Fidel Castro e acólitos.

2.1.2 Alca

A primeira ação do governo Lula para a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) foi a de apresentar uma proposta única com Argentina, Uruguai e Paraguai – que juntos constituem o Mercosul – para comércio e serviços. Segundo a FSP, apesar de ser favorável à abertura comercial, o grande risco da Alca encontrava-se nos seus aspectos extracomerciais e normativos, como a liberalização quase que total das regras e proteção aos financiadores externos com acesso a tribunais de um país para processar outro considerado “rebelde”. Para a FSP, as negociações da Alca justificavam-se na medida em que servissem para consolidar as promessas da Rodada Uruguai, de 1994, principalmente

quanto à questão da agricultura, área em que o Brasil era competitivo e que ainda estava sujeita à subsídios bilionários e à proteção tarifária e extratarifária nos países desenvolvidos. Cabia ao Brasil, portanto, esgotar o tema comercial antes de se envolver em outros temas controversos como o das finanças e compras governamentais. Ainda em 2003, antes dos múltiplos impasses nas negociações da Rodada Doha da OMC, a FSP aconselhava o governo brasileiro a, antes de decidir os seus termos na Alca, esperar as definições a respeito desses temas no âmbito da OMC. Segundo o jornal, o Brasil faria mau negócio se aceitasse, no acordo regional, cláusulas mais restritivas que as acordadas nas negociações globais (*Táticas para a Alca*, 7 de fevereiro de 2003).

Herdeira do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), a Organização Mundial do Comércio (OMC), nos anos do primeiro governo de Lula, serviu como o fórum paralelo às negociações sobre a Alca e o acordo entre Mercosul e União Europeia. O fim da cláusula da paz, dispositivo do acordo agrícola da OMC que prevenia a abertura de contenciosos no âmbito da OMC contestando subsídios à agricultura, no final de 2003, trouxe uma nova dinâmica, em especial, às negociações da Alca. O término da validade do dispositivo permitia ao Brasil e aos demais países exportadores agrícolas buscar a remoção de medidas protecionistas adotadas pelas economias mais ricas na agricultura – principalmente em relação aos Estados Unidos e a União Europeia. Segundo a FSP, em um “[...] mundo em que os ricos pregam a liberalização do comércio, mas protegem duramente seus interesses, cabe aos países em desenvolvimento agir em bloco para defender a conquista de novos mercados” (*A cláusula da paz*, 23 de julho de 2003).

A questão da agricultura, portanto, constituía um ponto nevrálgico para o Brasil e estava no centro da agenda de discussão sobre as diversas áreas do comércio mundial. Com o fim da cláusula da paz, o governo brasileiro, junto aos demais países produtores e exportadores agrícolas, passaram a pressionar por melhores condições de acesso aos mercados norte-americano e europeu, combatendo, em especial, os subsídios e mecanismos de proteção adotados pelos países desenvolvidos. Atribuindo ao Brasil um papel de coadjuvante no comércio mundial, a FSP afirmou que o Brasil estava avançando na produção agrícola e que deveria continuar estabelecendo alianças que defendessem seus interesses tanto no âmbito da OMC quanto nas negociações como as que ocorriam simultaneamente entre Mercosul e União Europeia (*Lentidão na OMC*, 1 de agosto de 2003). A formação desta aliança ocorreu na reunião de Cancún em 2003, com a criação do chamado G20, que reunia os principais países emergentes, como Índia, China, México, África do Sul

e Indonésia (*O impasse de Cancún*, 16 de setembro de 2003). Apesar de a reunião ter terminado em um impasse, a FSP afirmou ter sido a reunião um “sucesso diplomático para o Brasil” por ter sido o líder da formação do novo polo na OMC.

Não obstante, em editorial intitulado “O Brasil pós-Cancún”, de 21 de setembro de 2003, a FSP clamou que o Brasil deveria adotar uma postura de cautela e de que “subir ao ringue” dos grandes embates comerciais da globalização alçava o país a uma posição de risco. Segundo o jornal, as repercussões do encontro revelavam a irritação provocada pelo Brasil em diversos países ricos, em especial o mais poderoso deles, os Estados Unidos, que naquele momento não hesitavam em atribuir ao Brasil a culpa pelo fracasso da reunião. Novamente, o jornal apontava as ligações umbilicais entre as negociações da OMC e da Alca ao afirmar que, sem dúvida, a conta seria cobrada já na conferência da Alca no mês subsequente. Segundo o jornal, “[n]ão são reduzidas as chances de novo impasse em torno das propostas sobre redução de tarifas e subsídios agrícolas, justamente um dos pontos controversos e inconclusos das negociações travadas no México”. Apesar das críticas norte-americanas de que a posição brasileira marcaria um retorno aos anos 1970, com retorno à postura terceiro-mundista do bloco dos não-alinhados, a FSP defendeu¹⁹ o governo afirmando que a nova atitude brasileira correspondia “[...] à realidade de um país emergente de grandes dimensões, com uma economia nada desprezível e evidente vocação de liderança regional. [...] O governo e a diplomacia brasileira [...] têm dado até aqui provas de maturidade e inteligência”.

O jornal o Globo, por sua vez, ressaltou a importância da diplomacia comercial e estratégia divisionista resultante do embate entre o G-20 e a também recém-formada aliança entre americanos e europeus no que diz respeito a uma proposta que visava a garantir tratamento diferenciado ao bloco dos países emergentes e às economias mais pobres (*Uma chance*, 10 de setembro de 2003). O jornal elogiou a postura de liderança do governo brasileiro e o sucesso em formar alianças improváveis com competência. Entretanto, o jornal advertiu que o êxito em Cancún não poderia tornar a diplomacia rígida (*Jogo empatado*, 23 de setembro de 2003). O impasse das negociações gerou um enfraquecimento da OMC que redirecionava o mundo a um ciclo de negociações bilaterais no qual, do outro lado do balcão das barganhas,

¹⁹ Mais tarde o jornal abraçaria esta retórica na sua crítica contra os governos do PT.

estariam os países ricos. Cabia ao Brasil, segundo o jornal, demonstrar a mesma eficiência nesta nova etapa, começando pela Alca.

No geral, embora as negociações tenham todas terminado em impasse, o Brasil saiu vencedor nos contenciosos sobre subsídios agrícolas. Nesta esteira, a FSP apesar dos elogios à liderança brasileira na OMC, defendeu a busca de resultados mais concretos. Para isso, atenção especial deveria ser dada aos acordos bilaterais e regionais a fim de facilitar a liberação dos produtos agrícolas (*Estratégia comercial*, 29 de julho de 2006).

A diplomacia brasileira tem acertado ao reunir forças para defender os interesses comerciais do país na OMC – o que tem feito com determinação e reconhecida competência. Mas isso não basta. É preciso também demonstrar um pouco mais de flexibilidade para avançar em outras frentes e obter resultados parciais. É o caso da realização de acordos bilaterais de livre comércio – como os que estão sendo realizados entre os EUA e países latino-americanos – aos quais o Brasil tem voltado as costas (*Pouco a comemorar*, 20 de dezembro de 2005).

O Globo apontou para a mesma direção afirmando que, diante das chances quase nulas de acordo sobre subsídios agrícolas na OMC, restava ao Brasil voltar-se para os acordos regionais, em especial, a Alca. Entretanto, segundo o jornal, haveria agora um agravante: após os Estados Unidos terem fechado vários acordos bilaterais no Continente, o Brasil e o Mercosul se encontravam agora isolados (*Vilão europeu*, 13 de novembro de 2005).

De fato, no decorrer das negociações em 2003 e 2004, tanto a FSP (*Proposta acanhada*, 13 de fevereiro de 2003) quanto O Globo (*Carta na mesa*, 14 de fevereiro de 2003) identificaram na postura norte-americana uma clara tentativa de isolamento e enfraquecimento do Mercosul. De acordo com a FSP, “[os] Estados Unidos sempre viram essa união [Mercosul] com desconfiança e não perdem oportunidade de tentar enfraquecê-la. Há poucas dúvidas de que uma das intenções implícitas na proposta de Washington para a Alca foi justamente a de enfraquecer o Mercosul”. Segundo a FSP, a proposta estadunidense, sob o pretexto de que as propostas de abertura comercial no âmbito da Alca deveriam ser diferenciadas conforme o grau de desenvolvimento dos países, garantiam as maiores vantagens para os países do Caribe, da América Central e do

bloco andino. Por último ficariam os países do Mercosul. Sem contar que o mais grave para o Brasil, afirmou a FSP, era o fato de que os americanos não abordaram os temas das restrições não-tarifárias e dos subsídios, justamente o tema que era de maior interesse para o governo brasileiro. Entretanto, nem FSP nem O Globo condenaram o governo estadunidense. A FSP afirmou ser a estratégia americana “[...] um lance previsível de um país que sempre soube defender com agressividade os seus interesses” e que cabia ao Brasil responder à altura com uma proposta igualmente limitada de abertura comercial. O Globo, na mesma linha, afirmou ser “parte do jogo” as “duras propostas” dos EUA. Segundo o jornal, não faria sentido criticar a diplomacia comercial americana, que apenas defendia os interesses de seu país.

Apesar das reservas, ambos os jornais eram favoráveis ao projeto da Alca. O Globo via na iniciativa um acordo no qual todos os integrantes do futuro bloco poderiam sair ganhando (*Oportunidade*, 8 de março de 2003). Já a FSP clamava para que a proposta não fosse “[...] simplesmente afastada por simplificações como a de que constituiria uma ‘anexação’ de países por parte dos Estados Unidos” (*O caso da Alca*, 26 de maio de 2003). A FSP apontava a importância da Alca tanto em si mesma – na qual a convergência de interesses em diversos setores geraria ganhos para todos – quanto como um reforço na posição do Brasil e do Mercosul na negociação do bloco com a União Europeia. A Alca seria então, segundo a FSP em paráfrase ao então chanceler Celso Amorim, “[...] um processo único que se desenvolve em três tabuleiros – América, Europa e OMC”. O melhor resumo desta imbricada relação talvez se encontre na seguinte passagem:

Questões fundamentais para os interesses do Brasil na Alca, como os subsídios a produtos agrícolas no EUA, por exemplo, não poderão avançar, caso não tenham solução na chamada Rodada de Doha da OMC. Para que isso ocorra, no entanto, é indispensável o concurso da União Europeia, cujo “timing”, por sua vez, sugere um alongamento dos prazos de negociação (*O caso da Alca*, 26 de maio de 2003).

O grande receio da FSP se encontrava na possível decisão estadunidense de, no caso de um fracasso das negociações da Alca, atrair os demais países do Continente através de acordos bilaterais e isolar ainda mais o Mercosul e, conseqüentemente, o Brasil. Na mesma esteira, O Globo via, portanto, como má política a postergação constante de uma

definição para a Alca (*Entendimento*, 30 de maio de 2003) e que não negociar seria o mesmo que renunciar ao mundo (*Mão dupla*, 24 de junho de 2003). A palavra de ordem de ambos os jornais era, então, de negociar o acordo. Para O Globo, as vantagens da Alca para o Brasil dependeriam somente na capacidade negociadora dos dirigentes brasileiros, parlamentares e especialistas. Para combater o possível projeto hegemônico dos EUA, o Brasil deveria se unir aos países mais “fracos” e negociar em bloco (*Sem plebiscito*, 21 de julho de 2003). A posição do jornal O Globo, em consonância com o que foi chamado de projeto liberal no capítulo anterior, fica clara na seguinte passagem:

Acabar com as fronteiras geográficas do continente em busca de um denominador comum de bem-estar social, é um projeto utópico que só passaria pela cabeça dos idealistas delirantes. Mas derrubar as barreiras comerciais é – basta ver o exemplo da Europa – perfeitamente realista. E talvez inevitável (*Sem plebiscito*, 21 de julho de 2003).

Dentre as propostas brasileiras, duas receberam maior destaque: a política dos “três trilhos”, na FSP (*Confrontar e negociar*, 4 de outubro de 2003), e a “Alca light”, tanto na FSP (*A Alca flexível*, 7 de novembro de 2003; *Um passo na Alca*, 22 de novembro de 2003; *Perdas e ganhos*, 10 de fevereiro de 2004) quanto no jornal O Globo (*Dosagem*, 11 de fevereiro de 2004). Proposta pelo então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2003), a concepção dos três trilhos tinha por objetivo primeiro (trilho 1) eliminar os entraves ao comércio de bens e serviços; (trilho 2) a criação de um marco regulatório simplificável e aplicável aos 34 países-membros do acordo, sem, todavia, abranger questões sensíveis para os diferentes membros – no caso do Mercosul, por exemplo, estaria fora do marco regulatório questões de propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos, regras para serviços – como recíproca à exclusão de temas de interesse brasileiro por parte dos EUA – o principal exemplo sendo a questão dos subsídios agrícolas; (trilho 3) os temas sensíveis seriam tratados na OMC, seguindo os acordos negociados na Rodada de Doha.

A Alca *Light*, por sua vez, era muito mais simples que a proposta dos “três trilhos”. Proposta na reunião de Miami em novembro de 2003, basicamente, o projeto da “Alca light” ou “Alca flexível” propunha a negociação do acordo em “dois pisos”. O primeiro piso constituiria a base comum mínima de livre comércio entre os 34 países, na qual estariam

incluídas obrigações em todos os temas que sempre integraram a agenda de negociação da Alca – compras governamentais, investimento, serviços, acesso ao mercado, propriedade intelectual, antidumping, direitos compensatórios, política de concorrência, subsídios e solução de controvérsias. O segundo piso, por sua vez, seria a plataforma onde os “temas sensíveis” seriam tratados e os países teriam a discricionariedade de assumir níveis distintos de compromissos “adicionais” no âmbito da Alca, através de acordos tanto bilaterais²⁰ quanto plurilaterais²¹ (REBRIP, 2004).

A FSP considerou ambas as propostas como sensatas, em especial a “Alca *light*” argumentando que alguns dos assuntos considerados como sendo de importância estratégica para o Brasil simplesmente não existiam em outros países. O jornal deu ênfase especial ao exemplo das políticas industriais (*A Alca flexível*, 7 de novembro de 2003). A reunião de Miami, entretanto, não definiu o grau de compromisso a ser assumido pelos 34 países em cada um dos temas do piso 1, e adiou estas decisões substantivas para a reunião realizada em Puebla, no México, em fevereiro de 2004. Entretanto, nada de concreto foi acertado nessa reunião e após encontro entre representantes do Mercosul e dos Estados Unidos em Buenos Aires em abril de 2004, as tratativas terminaram em impasse e “deixou no ar a sensação de que nenhuma das partes está empenhada em apressar o desenlace”, segundo a FSP no que foi o seu último editorial a respeito do assunto (*Impasse na Alca*, 3 de abril de 2004). Neste mesmo editorial, a FSP aconselhava ao governo brasileiro que passasse a priorizar as tratativas entre Mercosul e União Europeia, visto que este último bloco, segundo o jornal, estaria se mostrando mais flexível na oferta de contrapartidas. O Globo, por sua vez, já em 2005, ainda defendia o projeto da Alca e declarava ser um erro prescindir da Alca sem negociá-la até o fim. Para o jornal, o Brasil perderia por dois motivos. Primeiro, porque interessaria aos países latino-americanos em geral ampliar o projeto de mercado comum que estava na raiz do próprio Mercosul. Segundo, porque os EUA constituíam um mercado indispensável para os produtos brasileiros e seria má política sacrificar deliberadamente este mercado (*Fora de propósito*, 24 de abril de 2005).

²⁰ Acordos entre dois países ou blocos de países.

²¹ Acordos entre mais de dois países ou blocos, mas que não incluísse o número total dos países membros.

2.1.3 Mercosul

Conforme afirma Gonçalves (2009, p. 40), nos anos 2001-2002 houve um ciclo de desaceleração internacional que afetou também os processos de integração regional na América do Sul, inclusive o Mercosul. Segundo o autor, o dinamismo do comércio intra-regional voltou a expandir no ciclo 2003-2007, porém abaixo dos níveis de 1999-2002. Sem sombra de dúvidas, o principal projeto de integração regional e cerne da política externa brasileira em todos os mandatos dos governos do PT foi o Mercado Comum do Sul (Mercosul). E no centro deste bloco, para o Brasil, está a Argentina. Durante todo período do governo do PT, tanto FSP quanto O Globo trataram a Argentina com certo receio. Já no primeiro editorial sobre o Mercosul no primeiro mandato de Lula, a FSP afirmava que era nítida a inclinação brasileira em direção ao fortalecimento da integração regional. Já na Argentina, afirma o jornal, “[...] a disposição de dar prioridade à integração com o Brasil em relação a um estreitamento dos laços com os Estados Unidos se mantém polêmica (*Acordo interno*, 7 de maio de 2003). A cisão entre duas correntes na Argentina foi apontada pela FSP no pleito presidencial daquele país, no qual o candidato Carlos Menem representava a corrente pró-EUA e o candidato Nestor Kirchner, que saiu vencedor, representava a corrente pró-Mercosul (*Agora é Kirchner*, 15 de maio de 2003). O jornal O Globo enxergou também um bom momento para o projeto em 2003 afirmando estar o Mercosul retomando o fôlego após um período de asfixia que quase pôs fim ao projeto no ciclo 2001-2002 (*Hora do Mercosul*, 18 de junho de 2003).

Outro passo importante para o Mercosul e a integração regional foi o acordo de livre comércio estabelecido entre Peru e Mercosul. Segundo a FSP esse teria sido mais um passo dado pelo governo Lula na consecução de uma política externa regional cujos contornos estariam delineados: “ampliar as alianças entre países sul-americanos com vistas a obter melhores condições de negociação e outras esferas” (*Laços regionais*, 27 de agosto de 2003). Conforme apontado anteriormente, a movimentação no Mercosul se deu paralelamente às negociações em torno da Alca e dos debates sobre a questão agrícola no âmbito da OMC. Não à toa, a FSP elogiou o acordo considerando correta a opção brasileira. O primeiro ano do primeiro governo de Lula foi único no qual houveram editoriais positivos quanto ao Mercosul, dois por parte do jornal O Globo.

Os outros 74 editoriais²² de Folha e O Globo sobre o bloco no decorrer dos 14 anos dos governos do PT foram ou negativos ou mistos.

O Mercosul só voltou a ser foco dos jornais em 2004, quando ambos os jornais criticaram o bloco. Segundo a FSP, apesar da negociação com a União Europeia e associação de novos membros, o Mercosul passava por uma série de turbulências resultante de uma institucionalização fraca, a falta de processos decisórios que fossem mais previsíveis e a falta de coordenação mínima das políticas cambiais, monetárias e fiscais dos países-membros (*Colcha de retalhos*, 12 de julho de 2004). Um exemplo dado pela FSP para realçar os limites e contradições do Mercosul seria a animosidade criada por Argentina e Brasil dentro do Bloco em meados de 2004. As trocas de acusações entre os dois países foram resultado da decisão argentina de limitar a importação de eletrodomésticos brasileiros. Para o jornal, o papel do bloco era relativo mais à sua importância geopolítica de projeção do Brasil como uma liderança regional com ambições maiores no cenário internacional através de negociações globais e menos pelos benefícios comerciais entre os países-membros. No primeiro caso, asseverava o jornal, o Mercosul seria oportuno e defensável; no segundo, constituiria um entrave resultante de obstáculos que dizem respeito aos desequilíbrios internos, às dificuldades de coordenação entre as diversas economias e às instabilidades institucionais (*O papel do Mercosul*, 19 de julho de 2004).

Ainda em 2004, diante de inúmeras reuniões malsucedidas entre representantes do Mercosul e da União Europeia, a FSP continuou com suas críticas ao Mercosul e reiterou que a relevância do bloco para o Brasil reside em seu papel geopolítico e na possibilidade de permitir aumento de escala na produção, facilitando assim o comércio externo do bloco e as negociações com os grandes mercados. Para o jornal, a falta de respeito a suas próprias regras estaria desmoralizando o bloco entre os empresários da região e corroendo a sua credibilidade nos fóruns globais (*O papel do Mercosul*, 23 de outubro de 2004).

Outro ponto cardeal na crítica ao Mercosul – talvez o mais crucial de todos, do ponto de vista dos seus críticos – está na Tarifa Externa Comum (TEC) e no projeto de união aduaneira. Segundo a FSP, revelara-se irrealista a ambição do governo brasileiro de construir não somente uma área de livre comércio mas uma união aduaneira com todos os membros adotando uma TEC para produtos importados. Para o jornal, as

²² Vale apontar que o Mercosul foi mencionado em muito mais que 74 editoriais, entretanto foi somente nestes que o bloco do cone sul foi o tema principal dos textos.

exceções à regra proliferaram na casa dos milhares e os desequilíbrios entre os países-membros multiplicaram os conflitos internos a ponto de quase condenar todo o projeto ao fracasso (*O papel do Mercosul*, 18 de dezembro de 2004). Dessa forma, fica claro nos editoriais da FSP que, apesar dos ganhos geopolíticos, o Mercosul era visto como “[...] um entrave ao desenvolvimento do comércio externo brasileiro”. Para o jornal era evidente que a tarifa comum era de difícil sustentação e que a ideia de que o Mercosul deveria ser apenas uma área de livre-comércio cada vez mais ganhava forças (*Venezuela no Mercosul*, 15 de dezembro de 2005).

O mesmo tom crítico também pode ser encontrado no jornal O Globo que viu com “curiosidade” o fato do Mercosul se expandir com a associação de Equador, Colômbia e Venezuela ao Bloco quando os conflitos comerciais se multiplicavam entre os seus membros plenos (*Mercosul se move*, 21 de dezembro de 2004). Para o jornal, o Mercosul pode ser considerado como um sucesso enquanto acordo de livre comércio; por outro lado, como instrumento de integração econômica do Cone Sul haveria ainda um longo percurso a ser feito (*Ajuste no Mercosul*, 22 de junho de 2005).

No final de 2005 e durante todo o ano de 2006, o início do processo de adesão da Venezuela ao Mercosul angariou uma torrente de críticas por parte dos dois jornais aqui analisados. Já em 2005, a FSP afirmava que apesar de poder fazer sentido a adesão do país em termos comerciais, com a retórica “bolivariana” do líder da Venezuela, Hugo Chávez, poderia trazer mais problemas do que soluções, acirrando, principalmente, os conflitos com os EUA (*Venezuela no Mercosul*, 15 de dezembro de 2005). O jornal afirmava que era de se esperar que para um bloco comercial aceitar novos sócios, este deveria ter suas bases consolidadas. Não seria este o caso do Mercosul, e, portanto, se tornaria perigosa a associação de Hugo Chávez e sua retórica “anti-imperialista” a uma entidade já fragilizada. (*Pés de barro*, 6 de julho de 2006). O Globo não foi menos incisivo e afirmou que a presença da Venezuela de Hugo Chávez era um fator de perturbação no Mercosul (*Risco Chávez*, 9 de julho de 2006) e que a presença do líder venezuelano no bloco constituiria um risco ideológico e perda para o Brasil caso Chávez fizesse do bloco palanque contra os Estados Unidos e seu presidente, George W. H. Bush. Além disso, a presença de Chávez – para o jornal, “[...] símbolo do renascimento do mais retrógrado populismo latino-americano [...]” – serviria de entrave a negociações de acordos comerciais, em especial, poderia representar a gota d’água para pôr fim às chances de um acordo comercial com a União Europeia, considerado como primordial, num

momento em que o fracasso da Rodada Doha era dado como quase certo (*Hora inadequada*, 28 de julho de 2006). Na mesma esteira, além de atrapalhar a diplomacia comercial brasileira, o conteúdo ideológico do discurso chavista prejudicaria até mesmo empreendimentos tecnicamente viáveis (*Risco ideológico*, 27 de fevereiro de 2006). Diante de todos os riscos e ameaças apontadas nas suas páginas, o jornal O Globo via como única explicação, para a adesão da Venezuela no Mercosul, as simpatias ideológicas de Brasil e Argentina para com o projeto “bolivariano” de Chávez (*Voz da ideologia*, 24 de dezembro de 2006).

2.1.4 Visão geral da PEB para a América do Sul no primeiro governo Lula

O principal ponto de discussão dos jornais sobre o conjunto da política externa brasileira foi, sem dúvida, o equilíbrio entre princípios e pragmatismo. Para a FSP, o governo tinha dificuldade para encontrar o suposto ponto de equilíbrio. Segundo o periódico,

O mesmo Itamaraty que se comporta com dignidade e altivez em muitos fóruns internacionais defende Cuba com desfaçatez, passando por cima dos mais elementares princípios de respeito aos direitos humanos, e agarra-se a picuinhas, supostamente com alto valor moral, apenas para contrariar os Estados Unidos (*Distorção diplomática*, 19 de abril de 2004).

Na mesma esteira das críticas às supostas “pregações ideológicas” estaria, dentro do quadro de cooperação Sul-Sul, a suposta subordinação das perspectivas comerciais brasileiras a um projeto político que culminava na negligência do Itamaraty para com os parceiros tradicionais do Norte global. De acordo com a FSP, haveria uma crescente impaciência de setores empresariais no tocante às negociações de acordos de livre comércio empreendidas pelo Itamaraty. O motivo principal para esta insatisfação estaria na existência de dois tempos adotados pelo MRE na hora de negociar com países do Norte e com países do Sul. Segundo o jornal, por um lado, o governo se mostrava célere e flexível quando se tratava de fazer concessões à China, aceitar reclamações da Argentina e tentar implementar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA); por outro, o governo prolongava por anos os entendimentos com centros econômicos mais expressivos, com os EUA (no caso da Alca) e a União

Europeia (no caso do acordo Mercosul-UE) (*O tempo do Itamaraty*, 30 de novembro de 2004). O projeto regional do governo, do qual a integração regional era um dos seus pilares, era visto pela FSP como uma “[...] mal-ajambrada agenda de ‘liderança regional’, temperada de ideologia terceiro-mundista [...]” (*Lula e seus amigos*, 28 de abril de 2006). Este “terceiro-mundismo”, segundo o jornal, seria “[...] a razão com que o governo alimenta os grupos ideológicos na intenção de compensar, no plano simbólico, a agenda conservadora adotada em outros campos” (*Em péssima companhia*, 3 de dezembro de 2006).

Por sua vez, o jornal O Globo, apesar de ter considerado positiva a PEB do governo Lula nos primeiros anos do primeiro mandato, na segunda metade, o jornal se alinhou ao tom mais crítico da FSP. Na mesma linha que seu par paulista, o jornal perguntava a seus leitores que frutos colheria o Brasil da diplomacia terceiro-mundista de reservar espaço privilegiado para as relações de amizade com os supostos “camaradas de armas” (*Ilusões ideológicas*, 25 de abril de 2006). O Brasil de Lula, condenou o periódico, “[...] apostou na visão esclerosada, das décadas de 60 e 70, do conflito Norte-Sul – e perdeu”. Lula teria rompido com as boas práticas históricas do Itamaraty e abandonado as lições de racionalidade, prudência e multilateralismo do Barão do Rio Branco (*Ruína diplomática*, 12 de maio de 2006). O discurso de busca pelo equilíbrio entre princípios e pragmatismo foi rapidamente superado pela retórica muito mais assustadora do embate entre a ideologia – corrosiva, maniqueísta e retrógrada – e o pragmatismo – calcado na tradição dos bons princípios e das boas práticas. Nesta guerra fantasiosa, o pragmatismo teria saído perdedor.

Ao final do primeiro mandato do governo Lula, O Globo afirmava que o Brasil estava patinando “entre a grandiosidade e a desimportância”. A crise de identidade se encontraria na suposta divisão entre “o grandioso” objetivo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e no “retrocesso” ao terceiro-mundismo “militante”, ao lado de “companhias duvidosas” (*À deriva*, 10 de dezembro de 2006). Para o jornal, a retomada da ideia de choque Norte-Sul constituiria um retrocesso porque

[n]o mundo de hoje, em que nações se especializam para competir e garantir seu quinhão do mercado global, a ideia de blocos e de eixos resulta apenas em desperdício de esforços diplomáticos, com pouco aproveitamento prático, de vez que seus

componentes têm, no fundo, pouco em comum (*À deriva*, 10 de dezembro de 2006).

Portanto, a mudança de ênfase da diplomacia brasileira representaria a dicotomia que iria corroer – ao invés de causar – o papel nascente de protagonismo internacional do país por uma visão de eixos, que acabaria por antagonizar os principais e mais tradicionais parceiros do Brasil (*Passo atrás*, 15 de dezembro de 2006).

2.2 LULA 2 (2007-2010)

O segundo governo de Lula iniciou com muito menos receptividade dos jornais do que no primeiro. Lula teve em seu segundo mandato três grandes polêmicas envolvendo a região: a continuação do processo de adesão da Venezuela ao Mercosul; e duas questões sobre segurança energética, uma com a Bolívia e a outra com o Paraguai.

2.2.1 Mercosul e Venezuela

Em se tratando do Mercosul, nenhum outro tema preencheu mais páginas de editoriais de FSP e O Globo do que a continuação do processo de adesão da Venezuela ao Mercosul. O ano de 2007 iniciou já com críticas pesadas a Chávez em virtude da não renovação da licença de funcionamento da mais antiga rede de rádio e TV venezuelana, a Rede Caracas de Televisão (RCTV). Subsequentes declarações de Chávez criticando o Congresso brasileiro e chamando-o de “papagaio do Congresso americano” por ter criticado a ação do líder venezuelano elevaram ainda mais a temperatura das críticas dos dois jornais. Na opinião da FSP, a decisão de não renovar a licença de funcionamento da RCTV associada a outras “leis revolucionárias” por decreto tinha razão ideológica, atingindo direitos civis e políticos fundamentais (*O Rubicão de Chávez*, 10 de janeiro de 2007). Junto às críticas a Chávez, somaram-se as direcionadas ao Itamaraty e ao Mercosul. Na opinião da FSP, o Itamaraty cuidava de justificar os atos de Chávez (*Excesso diplomático*, 21 de janeiro de 2007) e as instituições do Mercosul derretiam “[...] a olhos vistos enquanto Hugo Chávez desfila[va] sua pantomima nas reuniões de cúpula”. (*Bloco da parolagem*, 19 de janeiro de 2007).

Entretanto, é curioso observar a mudança dos argumentos nas críticas. Em 10 de janeiro de 2007, o jornal considerava imperativo um distanciamento entre o Brasil e Chávez e que não cabia ao Brasil “[...]”

imiscuir-se em assuntos internos da Venezuela (*O Rubicão de Chávez*, 10 de janeiro de 2007). A crítica deu um giro de 180 graus, em 21 de janeiro de 2007, quando o jornal criticou o Brasil por usar o mesmo argumento de “não se intrometer em assuntos internos” e acusou o país de estar se esquecendo das cláusulas democráticas do Mercosul e da Organização dos Estados Americanos (*Excesso diplomático*, 21 de janeiro de 2007). Em meio as críticas, fica clara, também, a visão que o jornal tem sobre qual deveria ser a função do Mercosul, em acordo com o projeto liberal apresentado no capítulo 1 deste trabalho, uma função de cunho primordialmente econômico.

O mínimo a esperar de um bloco econômico é a prevalência de regras uniformes dando garantia a investidores. É óbvio que empresas privadas hesitarão em investir na região quando Bolívia e Venezuela estatizam setores inteiros da economia. Agregue-se o tema democracia – condição para um país filiar-se ao bloco do Cone Sul –, e os problemas aumentam. Chávez persegue a imprensa oposicionista e agora governará por decreto, tudo sob o beneplácito do governo Lula (*Bloco da parolagem*, 19 de janeiro de 2007).

O Globo seguiu na mesma linha e defendeu que o propósito básico do Mercosul é de integrar as economias do continente – tendo como primeiro círculo concêntrico o Cone Sul – para que ganhem escala e possam competir no mercado mundial, que estaria caracterizado pela sua divisão em blocos ou acordos de cooperação e de livre comércio (*De fora*, 3 de julho de 2007). Visto como empecilho a este propósito básico, devido a sua “capacidade desagregadora” (*O perdedor*, 16 de dezembro de 2007), o jornal não poupou críticas à Venezuela e declarou que Chávez havia acelerado a marcha em direção a um Estado totalitário e que este projeto “totalitário” era, no mínimo, indigesto para o Mercosul. O Brasil e o Mercosul não poderiam, portanto, “[...] tratar o aprendiz de feiticeiro como um caudilho exótico, o amigo dos pobres a lutar contra poderosos manipuladores (*Plano em marcha*, 10 de janeiro de 2007).

As críticas ao Mercosul, entretanto, não se restringiram somente à adesão da Venezuela. Para o jornal O Globo, a estratégia externa desenhada pelo governo Lula de ampliação do Mercosul, da qual a adesão da Venezuela foi somente uma das ações, objetivava ganhar margem de negociação para o bloco do Cone Sul, em especial, no acordo com a União Europeia. O resultado, segundo o jornal, foi justamente o contrário. Brasil

e Argentina teriam, sob inspirações ideológicas, “inchado” o Mercosul ao abrir as portas para o “caudilho venezuelano”, acompanhado do “discípulo Evo Morales”, da Bolívia. Estas ações teriam, assim, criado uma zona de turbulência nas negociações com a União Europeia. O Mercosul tenderia à “desimportância” (*Via rápida*, 4 de fevereiro de 2007), sendo relegado à “[...] Série B do mundo, e ainda tornar irreversível a falência do próprio acordo de livre comércio” (*Série B do mundo*, 29 de outubro de 2009). O Brasil de Lula teria, na opinião do jornal, se fechado no Mercosul e a ainda estimulado a sua desfiguração, permitindo que o político e o ideológico se sobrepusessem ao comércio e à integração econômica (*Hora de mudar*, 27 de janeiro de 2007).

Para a FSP, o foco do bloco deveria ser o de solucionar os problemas internos – entraves na política, no acervo institucional e na infraestrutura – que frustrariam o bloco de concretizar o seu objetivo básico, o de comportar-se como área de livre comércio. Dessa formar, deveriam os membros enfrentar os problemas que frustram o livre comércio e flexibilizar as regras que dificultam acordos externos. O ponto nevrálgico das críticas da FSP estaria na necessidade de flexibilização da regra da união aduaneira. Ou seja, para o jornal, os países-membros do bloco deveriam ter mais liberdade para negociar acordos comerciais fora do Mercosul (*A vez do Mercosul*, 3 de agosto de 2008). No cerne da crítica à união aduaneira, estaria a Tarifa Externa Comum (TEC). A TEC é o imposto de importação sobre um conjunto de produtos que deveria ser aplicado em regime único pelos integrantes do bloco. A crítica da FSP reside no argumento de o sistema não funcionar como deveria, com mais exceções do que a própria regra, além de, segundo o jornal, haver incidência de taxaço dupla no interior do bloco para alguns produtos. A remediação estaria nas medidas a serem tomadas para garantir a seus membros maior flexibilidade nos acordos internacionais (*Frustração em bloco*, 17 de dezembro de 2008).

2.2.2 Bolívia, Paraguai e a segurança energética

O segundo governo de Lula também passou por duas “crises” energéticas. A primeira foi resultado da nacionalização do setor de hidrocarbonetos na Bolívia em 1º de maio de 2006²³, através do Decreto Supremo 28701, batizado de “*Heroes Del Chaco*”, quando tropas

²³ Entretanto, as repercussões nos editoriais da Folha e do jornal O Globo ocorreram principalmente em 2007.

militares bolivianas cercaram as duas refinarias da Petrobras no país e outros 54 campos produtores, dutos e refinarias (CARDOSO, 2010, p. 105).

Segundo Cardoso (2010, p. 106), vários fatores colaboraram para a decisão do governo boliviano. Por um lado, o país era favorecido pelo bom momento do cenário internacional, dado que o mercado de hidrocarbonetos estava aquecido (com aumento da demanda e consequente alta do preço), resultado principalmente do consumo crescente da China e da instabilidade política no Oriente Médio e na Nigéria. Por outro, no contexto regional, o Brasil estava dependente do gás boliviano e havia aumento da demanda por parte de Argentina, Uruguai e Chile.

A partir do novo decreto, os campos cuja produção excedesse a 100 milhões de pés cúbicos diários teriam a sua produção taxada em 82%, concedendo às empresas estrangeiras 18% do que produziam. Os campos cuja produção fosse inferior a 100 milhões de pés cúbicos diários tiveram a taxa mantida em 50%. O governo deu um prazo de 180 dias para que as companhias se adaptassem às novas regras ou teriam que se retirar do país. Os ganhos do Estado decorrente de impostos e royalties dos hidrocarbonetos passaram de US\$ 293 milhões, em 2004, para US\$ 1,393 bilhão, em 2007 (CARDOSO, 2010, p. 107).

Após negociações entre os governos brasileiro e boliviano, chegou-se a um acordo que garantia um aditivo ao contrato de compra e venda de gás, que tinha prazo até 2019, remunerando um pouco mais o produto boliviano. Ademais, a Bolívia ressarciria US\$ 112 milhões à Petrobrás por suas duas plantas no país. Inicialmente, o acordo foi visto como aceitável pela FSP, mas não economizou nas críticas (*Acordo razoável*, 17 de fevereiro de 2007). O Globo, ainda que tenha definido como “fato positivo” o acordo, também não poupou críticas. Os jornais viram como razoável o acordo por considerar que o Brasil e Bolívia dependiam um do outro. O Brasil precisava do insumo estratégico e a Bolívia não teria outro grande parceiro para quem pudesse vender toda a quantidade de gás extraída. Porém, o jornal O Globo via um suposto custo no acordo, o da imagem, cobrado do governo Lula por causa da suposta politização da sua diplomacia, vista como condescendente com parceiros que compartilhavam do mesmo ponto de vista ideológico. Segundo o periódico, o Brasil havia se tornado prisioneiro da tese de que “é preciso ser compreensível com os mais fracos”, e se fosse o caso de o país sempre ceder aos pares menores - considerando o fato de ser muito difícil vencer das economias mais fortes - “[...] esse bizarro teorema enuncia que a política externa brasileira não sairá vencedora de qualquer demanda

internacional. Descobriu-se a fórmula da derrota permanente” (*Custo do acordo*, 25 de fevereiro de 2007). A Folha, também, via com ceticismo a “diplomacia da generosidade” e clamava para que a diplomacia brasileira se ajustasse ao “**interesse nacional**”, “[...] que, numa economia globalizada, **cada vez mais se justapõe ao interesse das empresas brasileiras**” (*Acordo razoável*, 17 de fevereiro de 2007, grifo nosso).

Havia por parte dos jornais uma sensação de insegurança em relação não só à segurança energética²⁴, mas também, em relação aos rumos da diplomacia brasileira. Para a Folha, a mais importante lição do caso da Bolívia era para a política externa do governo Lula, de que afinidades ideológicas não deveriam ditar o rumo dos atos de política externa. Para o jornal, a radicalização da Bolívia associada à falta de assertividade do governo brasileiro na defesa de seus interesses nacionais pôs fim a uma década de cooperação energética entre os dois países e enterrou um projeto estratégico que trazia benefícios mútuos (*Acordo possível*, 15 de maio de 2007).

Nem bem se encerrava a crise do gás boliviano e já se iniciava uma nova, a renegociação do Tratado de Itaipu com o Paraguai. A Usina Binacional de Itaipu é o maior empreendimento do Estado do Paraguai, construída em conjunto com o Brasil no rio Paraná, localizado na divisa entre os dois países. Entretanto, a participação paraguaia se restringiu a sua posição geográfica e às águas do rio Paraná. O custo final do projeto da Usina de Itaipu foi de US\$ 27 bilhões. As garantias dos empréstimos internacionais foram de responsabilidade brasileira e todos os gastos ficaram a cargo da Eletrobras. De acordo com contrato de 1973, cada país teria direito a 50% da energia produzida. Visto que o Paraguai consumia apenas cerca de 5% do seu quinhão, e a metade pertencente ao Brasil nem de longe supria a demanda do gigante sul-americano, nos termos do contrato, até 2023, o excedente paraguaio deveria ser vendido a preço de custo para o Brasil. Este foi o mecanismo utilizado como forma de amortização da dívida do Paraguai pela sua metade do custo de construção da usina (CARDOSO, 2010, p. 145-146).

²⁴ Na FSP: *Fornecimento incerto*, 23 de abril de 2007; *Insegurança e gás*, 3 de maio de 2007; *Promessas gasosas*, 7 de novembro de 2007; *Brasil investe na incerteza*, 18 de dezembro de 2007. E no jornal O Globo: *Gás às claras*, 7 de novembro de 2007; *Fim de pesadelo*, 24 de fevereiro de 2009.

Entretanto, em 20 de abril de 2008, foi eleito no Paraguai o presidente Fernando Lugo²⁵ com uma plataforma de mudança da realidade econômica e social do país e tendo como questão central de sua agenda a “soberania energética”. Segundo a Folha, o presidente paraguaio queria quintuplicar os US\$ 375 milhões anuais que recebia do Brasil, a título de royalties e remuneração da energia excedente paraguaia, alegando que o preço de venda estaria defasado e, portanto, deveria haver uma revisão do Tratado de Itaipu. Para o jornal, apesar de ter direito ao excedente paraguaio a preço de custo, o Brasil poderia cooperar com Assunção (*A vitória de Lugo*, 22 de abril de 2008), mas a negociação deveria ser acerca de investimentos e não da tarifa de Itaipu, cujo valor estaria adequado. O valor do pago pelo Brasil ao Paraguai pela energia excedente, em 2008, era de US\$ 45,31 por megawatt-hora. Entretanto, deste valor, US\$ 42,50 eram abatidos como forma de amortização da dívida paraguaia, ficando o Paraguai com US\$ 2,81. Segundo a Folha, “[p]ode parecer pouco, mas convém lembrar que o Paraguai entrou nesse negócio apenas com água que passa do seu lado do rio e hoje é detentor de metade de um patrimônio avaliado em US\$ 60 bilhões [...]” (*Discutir a relação*, 27 de abril de 2008).

Para O Globo, o grande perigo era de o Paraguai tentar fazer do Brasil uma espécie de “grande colonizador” (*Hora do realismo*, 23 de abril de 2008), “vilão da história” (*Recado a Assunção*, 15 de agosto de 2008), “grande vizinho insensível às necessidades do parceiro menor” (*Sem tibieza*, 16 de outubro de 2008) ou ainda um “primo rico ‘imperialista’” (*Acordo possível*, 28 de julho de 2009). Para o periódico, Lula deveria cuidar-se para não ter uma recaída e voltar à diplomacia da generosidade, pois, como o caso boliviano havia mostrado, “[...] a benevolência diplomática com ‘compañeros’ é um equívoco. São os interesses nacionais que devem falar mais alto, sempre” (*Lugo e Itaipu*, 6 de maio de 2008). Vale lembrar que como já foi mencionado anteriormente pela Folha no caso boliviano (*Acordo razoável*, 17 de fevereiro de 2007), o abstrato conceito de “interesse nacional” cada vez mais deveria ser justaposto aos interesses das empresas brasileiras.

A resolução do impasse veio com o acordo entre os dois governos, no qual o Brasil aceitou triplicar um adicional de compensação de US\$ 120 milhões/ano, bem como concordou que o Paraguai vendesse futuramente o excedente no mercado livre brasileiro, sem a mediação da

²⁵ A eleição de Fernando Lugo pela coligação Aliança Patriótica para a Mudança encerrou com 61 anos de hegemonia do Partido Colorado (CARDOSO, 2010, p. 149).

Eletrobras. Além disso, o Brasil se dispôs a construir uma linha de transmissão de US\$ 450 milhões, financiados pelo BNDES, para levar energia ao interior do Paraguai. Ambos, Folha (*Muitas concessões*, 28 de julho de 2009) e O Globo (*Acordo possível*, 28 de julho de 2009), viram o acordo como sendo o melhor possível para o Paraguai. Concordaram também que o novo acordo poderia gerar mais custos repassados ao consumidor e poderiam provocar insegurança no planejamento energético brasileiro. Porém, para o Globo, faria sentido o Brasil, enquanto líder da América do Sul, fazer concessões para trabalhar pela integração regional e o pelo desenvolvimento do continente, desde que não confundisse seus interesses com simpatias ideológicas.

Para a Folha, ambos os casos²⁶ teriam duas coisas em comum: (i) teriam sido instigados pela Venezuela através da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), pois, conforme também defende O Globo (*Acordo possível*, 28 de julho de 2009), “[...] a Chávez interessaria manipular governos em proveito próprio, seduzindo-os com o canto do bolivarianismo totalitário e dos petrodólares”; e (ii) estes “questionamentos” seriam resultado de um “ressentimento” com a nova projeção regional do Brasil e a presença mais expressiva de empresas brasileiras na região. Segundo a Folha, a plataforma da integração latino-americana foi alimentada, em larga medida, por empréstimos internacionais efetuados por bancos estatais brasileiros – em 2008, o montante emprestado pelo BNDES chegaria à cifra de US\$ 3 bilhões. Esses investimentos seriam, também, uma consequência da expansão de interesses empresariais brasileiros na região (*O Brasil no alvo*, 5 de dezembro de 2008).

²⁶ Outro evento que vale mencionar, embora não seja relacionado à segurança energética, é o ocorrido no Equador. Em setembro de 2008, de acordo com a Folha, o presidente do Equador, Rafael Correa, determinou a ocupação militar de canteiros de obras da construtora brasileira Odebrecht, congelou os bens da empresa e proibiu quatro de seus dirigentes brasileiros de deixarem o país em virtude de um conflito entre a construtora e o governo sobre falhas na construção de uma hidrelétrica, para as quais o governo equatoriano demandava indenização e passou a contestar o débito contraído no BNDES para a construção da hidrelétrica de San Francisco. Na ocasião, o periódico acusou o governo brasileiro de tibieza diante do “espetáculo” oferecido pelo presidente equatoriano (*Demagogia tolerada*, 25 de setembro de 2008).

2.2.3 Unasul

A União das Nações Sul-Americanas (Unasul), conforme afirma Soares de Lima (2013, p. 182), não pretendia substituir ou servir de alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como um passo além da mera integração comercial, permitindo outras formas de cooperação regional, como a militar, de infraestrutura, energética, logística, produtiva, saúde pública e até de segurança. Dessa forma, como bem resume Pedroso (2014, p. 85), a Unasul se diferencia das demais instituições já criadas no subcontinente por atribuir mais ênfase ao caráter político, e não ao econômico. O que era visto pelo governo como a principal qualidade desse projeto de integração, foi exatamente o foco da crítica feita pela Folha e o do jornal O globo. Após a definição dos chefes de Estados sul-americanos sobre a sucessão da CASA por parte da Unasul, a Folha afirmou que as ações dos governos da América do Sul, a exemplo da criação da CASA e da Unasul, deixavam escapar oportunidades de promover “sinergias” empresariais na região (*Mais uma cúpula*, 18 de abril de 2007).

Neste sentido, a Folha defendia estar em curso, na América do Sul, uma expansão empresarial com o aumento do comércio entre as nações. Entretanto, com exceção do Mercosul, dita expansão teria muito pouco ou quase nada relacionado a pactos entre governos. Tratariam de negócios fomentados pelo bom momento pelo qual a economia mundial passava. Projetos como a Unasul deveriam, portanto, buscar meios de baixar a insegurança política dos investidores na região, reduzir as barreiras comerciais no subcontinente e criar novas oportunidades de negócio através de acordos setoriais (*Mais uma cúpula*, 18 de abril de 2007).

Em 2008, quando a Unasul foi de fato criada na reunião de cúpula em Brasília, a Folha afirmou ter o projeto “[...] sentido meramente retórico”. Apesar de se declararem como favoráveis a iniciativas que visem à integração continental, os jornais apresentam um número de ressalvas para descreditar o projeto da Unasul. Dentre a saraivada de críticas, duas foram mais recorrentes, uma econômica e outra ideológica. Na esfera econômica, seu significado seria tênue, pois países-membros como Peru e Chile teriam acordos de livre-comércio com os Estados Unidos, impedindo, assim, a ideia de constituir um bloco sul-americano (*Nasce uma sigla*, 25 de maio de 2008).

Na questão de segurança, tramitava naquele momento propostas para criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa visto, pela Folha, como uma ideia “impertuna” do governo brasileiro. O Conselho seria,

segundo o jornal, apenas “[...] uma maldisfarçada tentativa de excluir os EUA [...] [que] na melhor das hipóteses, não leva a lugar nenhum”. O jornal foi além e chamou de “quase ridícula” a ideia de se falar em defesa regional sem incluir os EUA. Fazer isso, seria o mesmo que condenar o novo Conselho à irrelevância (*Mau conselho*, 25 de março de 2008). Na mesma esteira, O Globo, afirmou ser “indisfarçável” que o projeto padecia de vícios importantes. Dentre eles, haveria um grupo de nações sul-americanas, liderado pela Venezuela, que seguiria em uma rota de confronto com os Estados Unidos (*Proposta estranha*, 6 de abril de 2008). A noção de uma reunião de países do Sul para assuntos de defesa era vista pelo jornal como “[...] uma ideia com cheiro de naftalina [...]”, remanescente de uma época ultrapassada da Guerra Fria, na qual imperava o confronto Norte-Sul e a concepção de Países Não-Alinhados. Dessa forma, para o jornal O Globo, era possível encontrar na Unasul e no Conselho Sul-Americano de Defesa “[...] o ranço ideológico do terceiro-mundismo [...]” e que, apesar de pouco fazer, estes organismos produziram uma infinidade de cargos, viagens, reuniões preparatórias, comissões etc. Era criado, na verdade, segundo O Globo, “[...] um supertrem da alegria” (*Trem da alegria*, 24 de maio de 2008).

O grande teste para o Conselho e para a Unasul veio já em 2009, quando a Colômbia optou por ampliar o acordo que mantém com os EUA sobre o uso pelos norte-americanos de bases em território colombiano. A Colômbia já havia se oposto inicialmente à criação do Conselho. As condições impostas pelo país para fazer parte do órgão eram de tomada de decisão por unanimidade e a rejeição total a grupos violentos – com referência implícita às Farc. A terceira condição, e a mais relevante aqui, foi a permissão para que os integrantes mantivessem acordos bilaterais de cooperação militar com outros países. Para a Folha, esse ponto, por si só, já anulava qualquer possibilidade de tirar os EUA de cena e tornava a criação do organismo ainda mais sem sentido (*Conselho sem função*, 28 de julho de 2008). Com a ampliação do uso das bases militares colombianas pelos EUA, entretanto, o assunto dominou as reuniões da Unasul em Quito, Buenos Aires e Bariloche, todas em 2009, com forte oposição de Hugo Chávez (Venezuela), Rafael Correa (Equador) e Evo Morales (Bolívia), sem ter a presença de Álvaro Uribe (Colômbia). Segundo a Folha, a “claque boliviana” havia “enredado” o presidente do Brasil, que declarou ser a presença americana criadora de tensão numa zona de paz. O jornal viu como desnecessária a declaração e que o Brasil reforçava a “pantomima bolivariana” na Unasul (*Bases da discórdia*, 12 de agosto de 2009), visto que não existia nenhuma perspectiva de guerra entre países sul-americanos, fosse por interesses econômicos que os ligam

ou pela percepção de que estaria em curso uma corrida armamentista. Para o jornal, era preocupante os caminhos opostos trilhados por Colômbia e Venezuela e clamava ao governo brasileiro que mantivesse uma postura equidistante (*A questão das armas*, 28 de agosto de 2009).

Por outro lado, o jornal O Globo viu com bons olhos a atuação brasileira na situação. Segundo o jornal, o Brasil, junto à Argentina, conseguiu evitar uma ruptura diplomática entre Venezuela e Colômbia, com o governo venezuelano chegando a emitir um comunicado que reconhecia a soberania da Colômbia para autorizar os EUA a usarem bases militares em seu território para combater o narcotráfico e o terrorismo. Entretanto, o jornal não deixou de manifestar a sua crítica à Unasul e ao Conselho Sul-Americano de Defesa tendo sido as medidas destinadas a salvar a face da Unasul diante dos destemperos de Chávez e Correa contra a Colômbia, e que a reunião havia sido um fracasso que não poderia ser solucionado enquanto houvesse governos que apoiem o narcoterrorismo (leia-se Venezuela e Chávez) (*Salvar a face*, 1 de setembro de 2009).

2.2.4 Visão geral da PEB para a América do Sul no segundo governo Lula

De forma geral, o ponto principal da crítica dos jornais quanto à política externa do Brasil foi, assim como no primeiro mandato, a suposta dicotomia entre pragmatismo e princípios. Conforme resume a Folha, “[a] boa diplomacia reside na difícil arte de equilibrar-se entre o pragmatismo exigido pelos interesses comerciais e estratégicos do país e o apego a certos princípios universais, como a solução pacífica de conflitos e o respeito aos direitos humanos” (*Diplomacia e ditadura*, 17 de outubro de 2007).

Surgiu durante o segundo governo de Lula, a imagem da Venezuela como sendo o grande antagonista do projeto de liderança regional brasileiro. Segundo O Globo, Lula havia perdido espaço para Hugo Chávez, que buscava tornar a Venezuela líder de um sistema de poder, junto com Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua e todos os demais países que porventura simpatizassem com o projeto bolivariano, anti-EUA (*Falha diplomática*, 19 de novembro de 2007). O grande temor dos jornais era de que Lula fosse varrido pela retórica bolivariana, e a ideia de cooperação Sul-Sul, supostamente um resquício do pensamento terceiro-mundista, seria um indício deste perigo. Segundo O Globo, desde a sua posse em 2003, Lula havia “abandonado” o curso internacionalista

para ressuscitar a superada visão de um mundo “injusto”, dividido entre o Norte rico e poderoso e o Sul pobre e explorado. Este “maniqueísmo”, segundo o jornal, era favorável à tendência do governo petista de prestigiar os “companheiros ideológicos” da América do Sul, em especial, a Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa (*Perigosa recaída*, 28 de agosto de 2008). O grande problema, para os jornais, é que um dos itens da “cartilha bolivariana” era de prejudicar as empresas brasileiras. O exemplo dos casos da Bolívia, do Paraguai e do Equador eram vistos pelo jornal O Globo como resultado da diplomacia das afinidades ideológicas praticadas pelo Itamaraty (*Negócios à parte*, 10 de outubro de 2008).

No final do governo Lula, o jornal O Globo cunhou o termo que dominaria também as suas páginas editoriais nos governos subsequentes do PT, o “Itamaraty do B”. Este grupo paralelo à máquina diplomática tradicional – do qual faziam parte Samuel Pinheiro Guimarães²⁷ e Marco Aurélio Garcia²⁸ – comandaria o viés esquerdista que colocava a credibilidade do país em risco. Na companhia de figuras como os irmãos Castro, Hugo Chávez e Evo Morales, o “Itamaraty do B” seria o responsável pela opção brasileira por uma política externa de mantra terceiro-mundista e rescenderia ao antiamericanismo esquerdista de caráter “esquizofrênico” (*Sinais contraditórios*, 24 de abril de 2010), devido a uma mistura de “arrogância e autismo” que ultrapassara a autonomia de voo e perdera sua sustentação. O decreto do jornal era de que “[a] política externa não constará do balanço dos melhores momentos da Era Lula” (*Anatomia do fracasso da política externa*, 20 de maio de 2010).

2.3 DILMA 1 (2011-2014)

A perspectiva para a política externa do primeiro governo Dilma era de ser, nas palavras de Malamud (2011), “menos do mesmo”. De acordo com o autor, o perfil de Dilma contrastava com o de Lula no tocante ao recurso à diplomacia presidencial. Ela seria muito mais uma “presidente em exercício”, delegando boa parte da política externa ao seu chanceler e ao corpo diplomático. Isso faria da emergência do Brasil como potência, regional e global, depender menos da liderança

²⁷ Então ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos do Brasil.

²⁸ Foi assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais nos governos Lula e Dilma, bem como coordenador do Programa de Governo de Lula em 2006 e Dilma em 2010.

presidencial e mais das capacidades estruturais do país. Outras características esperadas para o governo de Dilma era de uma menor paciência com o seu entorno regional em oposição à “paciência estratégica” dos governos Lula e um menor protagonismo global (MALAMUD, 2011, p. 176-178). Na mesma esteira, em retrospecto, Saraiva e Gomes (2015, p. 81) afirmam que apesar das continuidades, o comportamento brasileiro para América do Sul sofreu mudanças e uma clara redução no ativismo regional.

Isso posto, é possível então antecipar que a cobertura editorial dos jornais também seria consideravelmente menor do que em relação aos governos Lula. Isso fica evidente nas Tabelas 1 e 2. Ou seja, se houver menor ativismo regional, haverá menos temas regionais que envolvam o Brasil para serem tratados, e se houver menor participação direta da presidente, haverá também menor interesse dos jornais. Isso porque, conforme afirma Cerqueira (2005, p. 9),

[n]ão há um dia sequer em que a agenda do presidente não faça parte da pauta dos grandes jornais brasileiros. Se o mandatário da República estiver visitando uma usina no Amapá, reunido com seu ministério em Brasília, assinando um acordo de cooperação com o Gabão ou simplesmente descansando no fim de semana, enfim, qualquer que sejam seus compromissos, os olhos da imprensa estarão sempre voltados para ele.

Ainda com relação à diplomacia presidencial e ao ativismo internacional, de acordo com Bastos e Hiratuka (2017, p. 1), uma das formas para avaliar o investimento na política externa, de forma meramente quantitativa, pode ser pelo número de viagens internacionais do chefe de Estado. A título de exemplo, nos seus dois governos, Lula fez 83 viagens à países da América do Sul (38 no primeiro mandato e 45 no segundo). Já Dilma fez apenas 29 viagens para a mesma região, sendo 24 no primeiro mandato e 5 nos 17 meses do segundo (SCHREIBER, 2015).

Entretanto, antes mesmo da posse de Dilma Rousseff como presidente do Brasil, já havia expectativas positivas, por parte dos jornais, de que ela não reproduziria os traços considerados pelos jornais como sendo os mais “críticáveis” de Lula em questões de política externa. Este otimismo fica evidente no primeiro ano do governo, conforme é possível nas Figuras 1 e 2. Entretanto, dominou no restante do mandato as

interpretações negativas do governo, considerado como o retorno ao terceiro-mundismo.

2.3.1 Mercosul – Argentina e Brasil

No que se refere ao Mercosul, o governo Dilma manteve a posição adotada durante os governos Lula de não fazer do bloco uma prioridade máxima, mas de defendê-lo e de administrar as relações do Brasil com os demais países do Cone Sul e, em especial, com a Argentina. Os impasses comerciais cresceram no período e complicaram ainda mais a dimensão de integração econômica do bloco, sem terem sido resolvidos os obstáculos às exportações brasileiras e com o agravante das medidas estatizantes do governo argentino, que afastaram os investidores brasileiros do país (SARAIVA; GOMES, 2015, p. 93).

Disto resultou uma maior atenção dos jornais para com a Argentina. A Folha ressaltava ser a primeira viagem internacional de Dilma para a Argentina, e que esta ação reiterava a importância atribuída pelo Itamaraty à integração com a América do Sul. Acima de tudo, para o jornal, com o objetivo de reforçar a competitividade do bloco, era preciso reavaliar a insistência na ideia de união aduaneira baseada na “problemática” tarifa externa comum. Por ora, era preciso consolidar-se em uma zona de livre comércio, objetivo este “[...] mais condizente com a perda de relevância do Mercosul num mundo competitivo” (*Mercosul paralisado*, 2 de fevereiro de 2011).

Em maio de 2011, o Brasil optou por suspender licenças automáticas para compra de veículos de outros países como forma de retaliação às barreiras artificiais levantadas pela Argentina. A restrição atingiu fortemente a indústria argentina, que em 2010 havia exportado 357 mil carros para o Brasil, tornando o setor automobilístico o mais importante da pauta de comércio bilateral, cerca de um terço das exportações argentinas para o Brasil. A retaliação brasileira era, segundo a Folha, defensável e a sua justificativa estaria no acúmulo de restrições argentinas às importações brasileiras, quase sempre em contrariedade com as regras do Mercosul. Para o jornal, esta era uma mudança na reação tradicional do Brasil de comprazer, em nome da preservação do Mercosul e dos objetivos maiores de integração econômica e regional (*Freio nas importações*, 15 de maio de 2011). As medidas protecionistas argentinas foram vistas pelos jornais como sendo um crescente empecilho ao “progresso” do que deveria ser a área de livre-comércio do Mercosul e o controle burocrático ainda mais rígido de importações prejudicaria em

especial as empresas brasileiras (*Barreiras no Mercosul*, 10 de maio de 2012).

Por sua vez, o jornal O Globo adotou um tom ainda mais crítico e afirmou estar a Argentina atropelando, mais uma vez, os princípios de uma união aduaneira ao querer proteger reservas às custas das exportações brasileiras. Para o jornal, o governo argentino fazia isso por saber que o governo brasileiro, “por motivações ideológicas”, “fingiria” não entender que a Argentina estava “rasgando” acordos do Mercosul. Novamente, o jornal retomava o questionamento sobre a viabilidade de a aliança continuar como uma união aduaneira diante da crise da Argentina, o segundo maior país do bloco (*Relação com a Argentina é cada vez mais difícil*, 17 de dezembro de 2013). O jornal lamentou sobre a “guerra comercial” enveredada pelos dois maiores sócios do bloco do Cone Sul. O lamento era ainda maior pelo momento em que ocorria justo quando as duas maiores economias da América do Sul mais precisavam uma da outra. O periódico acusava a Argentina de ajudar a desmontar o Mercosul, que há muito já vinha “[...] em trajetória descendente e nem pode mais ser chamado de bloco comercial, uma vez que caiu nas garras do protecionismo, principalmente argentino” (*Argentina apressa desmonte do Mercosul*, 19 de maio de 2012). Sem contentar-se, o jornal fez questão de nomear a responsável pela crise no Mercosul:

[s]e do ponto de vista geopolítico a criação do bloco atingiu todos os objetivos, com a distensão no historicamente difícil relacionamento entre Brasil e Argentina, pelo lado econômico o Mercosul, pior do que estagnar, andou para trás. E a causa dos problemas do bloco tem nome e sobrenome: Cristina Elisabet Fernández de Kirchner (*O desserviço argentino ao Mercosul*, 25 de outubro de 2012).

A obsolescência percebida do Mercosul por parte dos jornais foi ainda mais exaltada diante da criação da Aliança do Pacífico em junho de 2012 e da intensificação da concorrência chinesa na primeira metade da década de 2010. Em um balanço geral do que teria sido a “ideologização do acorde de comércio”, o jornal O Globo, afirma ter sido esse processo que corroe as bases do projeto de integração regional. Para o jornal, a Onda Rosa²⁹, que tomou de choque a América do Sul, teve especial impacto no

²⁹ A Onda Rosa é como passou a ser referida a emergência de governos de esquerda e centro-esquerda por toda a América Latina.

Mercosul com a chegada do casal Kirchner na Argentina e de Lula e Dilma no Brasil. Acusados de serem partidários de correntes terceiro-mundistas, o jornal acusou o grupo de terem dado as bases para o esfacelamento conjunto da proposta da Alca feita pelos Estados Unidos, tendo Brasil e Argentina, na opinião do jornal, sequer negociado a Alca, infectados que estavam pelo “antiamericanismo juvenil”. Esse teria sido um erro crasso que custara ao bloco do Cone Sul o acesso mais fácil ao maior mercado importador do planeta. O Mercosul, e seus acordos que amarram o Brasil, teria sido um empecilho, também, na temporada de acordos bilaterais que se seguiu ao fracasso da aposta brasileira na rodada de Doha na OMC. A crise argentina e a sua “intensa febre protecionista” sob a sombra da Aliança do Pacífico teria sido a gota d’água para o modelo atual do Mercosul (*Aliança do Pacífico faz sombra ao Mercosul*, 31 de outubro de 2012).

A união aduaneira, que nunca havia sido plenamente aceita pelos jornais, era agora explicitamente taxada de camisa de força para o país. No mundo em que os acordos comerciais se multiplicavam, com novos blocos e acordos bilaterais sendo criados a todo momento, o Brasil só poderia assinar um desses acordos se recebesse a aprovação de todos os parceiros – dos quais fazia parte a Venezuela de Hugo Chávez. A panaceia para a crise do Mercosul deveria ser a mesma vacina que há muito já vinha sendo defendida pelos dois jornais: bastava que o Mercosul colocasse um fim à Tarifa Externa Comum (TEC), “libertando” os países para negociar os acordos bilaterais com quem quisessem, sem vetos. Feito isso, se manteria a relativa coesão geopolítica no Cone Sul, e o Brasil ficaria em condições de rever sua política de inserção nas cadeias produtivas globais, algo visto pelo O Globo como sendo urgente para o setor industrial. (*Brasil imobilizado pela crise do Mercosul*, 22 de maio de 2013).

2.3.2 Mercosul – Paraguai e Venezuela

O outro grande impasse a ocorrer no âmbito do Mercosul durante o primeiro governo de Dilma Rousseff foi no tocante à suspensão do Paraguai e a subsequente efetivação da adesão da Venezuela como membro pleno do bloco. Em 22 de junho de 2012, o então Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, foi deposto por meio de um *impeachment*. Este foi o estopim para uma crise diplomática em que os países sul-americanos da Unasul e os membros do Mercosul se recusaram a reconhecer a legitimidade do impedimento. A recusa no reconhecimento do processo, de acordo com Almeida e Santana (2014, p. 92), teria base em três pontos

principais: a falta de embasamento das acusações, o não seguimento do devido processo legal e a negação ao amplo direito de defesa. Segundo o autor e a autora, a defesa de Lugo teria tido apenas duas horas para posicionar-se perante as acusações. Desse modo, interpretando como ilegítimo o processo de impeachment, em 29 de junho de 2012, os demais membros do Mercosul invocaram a cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia e votaram por suspender temporariamente o Paraguai do bloco até que este elegesse um novo mandatário nas eleições previstas para o ano seguinte. Após a suspensão do Paraguai, o MERCOSUL efetivou a Venezuela como membro permanente do bloco do Cone Sul. Essa decisão gerou uma polêmica pois o Congresso paraguaio era o último dos membros permanentes a não ter aprovado a adesão da Venezuela no bloco. A interpretação dos demais membros era de que a suspensão do Paraguai anulava a obrigação da sua aprovação para a entrada de um novo membro durante o período vigente de dita suspensão.

Os jornais viram como um disparate a decisão do Mercosul e afirmaram que o bloco adotava dois pesos e duas medidas, visto que o rigor empregado contra a imprensa do impedimento parlamentar do presidente paraguaio era o outro lado da moeda, no qual se encontrava a complacência perante a escalada autoritária na Venezuela. Para a Folha, a Venezuela, agora membro efetivo, teria poder de veto sobre os acordos comerciais dos demais países-membros com terceiros. Isso seria má notícia, pois, o governo venezuelano “[...] reincide nas credenciais econômicas da esquerda mais rudimentar, hostil ao empreendimento privado e à segurança jurídica dos contratos, avessa aos fundamentos do próprio comércio” (*Más noticias*, 1º de julho de 2012). A Venezuela, acreditava o jornal, impediria o aprofundamento da integração comercial sul-americana (*Sem rumbo no Mercosul*, 2 de agosto de 2012). Seria o fim das chances de acordos comerciais com Estados Unidos e com a União Europeia. O jornal O Globo, por sua vez, viu como “vergonhosa” a manobra de expulsão temporária do Paraguai para que fosse possível permitir a “unção dos chavistas”. Essa teria sido a última, de uma série de ações, a consolidar o Mercosul mais como uma plataforma político-ideológica do que como um bloco econômico e comercial (*Mercosul é mais um grupo ideológico que bloco comercial*, 2 de agosto de 2014).

Após a eleição de Horacio Cartes para a presidência do Paraguai, em 21 de abril de 2013, novas tensões surgiram com as tratativas para a reincorporação do Paraguai ao bloco do Cone Sul. O presidente paraguaio eleito declarava não estar disposto retornar ao Mercosul caso a presidência *pro tempore* do bloco passasse do Uruguai para a Venezuela.

O Paraguai seria o próximo a assumir a presidência do bloco quando foi suspenso e substituído pelo Uruguai. Visto que a presidência do Mercosul é rotativa e a ordem de sua sucessão se dá pela ordem alfabética dos países, o próximo na sucessão seria a Venezuela. Diante deste impasse, e já conformado com o *status* de membro pleno da Venezuela, o jornal O Globo cobrava do Brasil liderança e ação para esvaziar a crise entre Paraguai e Venezuela e ajudasse na fórmula para que os dois países pudessem conviver juntos como membros plenos do bloco (*Tensão nos bastidores do Mercosul*, 6 de julho de 2013). Por fim, na reunião de Montevidéu, em 12 julho de 2013, o Mercosul confirmou a Venezuela na presidência e também reincorporou o Paraguai, antes da posse de Cartes como presidente, com previsão para 15 de agosto de 2013 e, portanto, sem a certeza de que o país retornaria ao bloco (*Agenda política toma espaço no Mercosul*, 13 de julho de 2013). Em dezembro de 2013, após uma série de reuniões de diálogo com forte mediação do governo brasileiro, a Câmara dos Deputados do Paraguai aprovou – efetivamente, com fins apenas simbólicos – o protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul, dando a sua anuência à participação venezuelana no bloco na condição de membro pleno. Após o gesto de seu congresso, o agora empossado presidente Cartes declarou que regressaria ao bloco sem mais impor a condição de assumir presidência *pro tempore*. Na cúpula de Montevidéu, em 20 de fevereiro, o retorno do Paraguai ao Mercosul foi concretizado.

2.3.3 Visão geral da PEB para a América do Sul no primeiro governo Dilma

No que tange a política externa em termos gerais, o primeiro governo Dilma foi marcado pela continuação em ritmo mais lento do que havia sido nos governos Lula. Conforme constatado pela literatura, o comportamento externo do primeiro governo Dilma foi definido como “menos no mesmo” (MALAMUD, 2011), “contenção na continuidade” (CORNETET, 2014), “continuidade pela inércia” (KALIL, 2014). Dessa forma, apesar de ter mantido as estratégias de política externa de manutenção da estrutura de governança regional aplicada pelo governo Lula, a mesma vontade política demonstrada por Lula de articular a construção de uma liderança regional não se sustentou no governo Dilma (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 90). Para a Folha, que havia demonstrado esperança na postura de Dilma pós-eleição e pré-posse, a PEB de seu governo teria sido marcada pela “política externa de mínimo esforço”

(*Diplomacia de Estado*, 5 de abril de 2014; *Renovação externa*, 6 de janeiro de 2015).

Os jornais afirmavam ter sido a diplomacia brasileiro do governo Dilma marcada pelo desinteresse da presidente Dilma Rousseff. Para a Folha, duas consequências teriam ocorrido: internamente, o Itamaraty havia perdido o seu prestígio; no plano externo, o país teria perdido de forma significativa a sua influência nas arenas de decisões globais (*Renovação externa*, 6 de janeiro de 2015).

A Unasul, apontada por Saraiva e Gomes (2016, p. 90) como sendo o principal fórum de atuação brasileira frente a situações de crise, quase não recebeu atenção dos jornais, com apenas dois editoriais do jornal O Globo e nenhum da Folha. O Mercosul foi sem dúvida o foco principal dos jornais no período. Dois temas do bloco preencheram as páginas editoriais dos dois jornais, a chamada “guerra comercial” entre Argentina e Brasil e a suspensão da Paraguai do grupo com a subsequente efetivação da adesão da Venezuela como membro pleno.

A crise com a Argentina serviu de argumento para as críticas dos jornais à união aduaneira implementada pelo Mercosul. Os jornais reforçaram as críticas que já vinham de longa data sobre a ineficiência da Tarifa Externa Comum e turbinaram a defesa da consolidação de uma área de livre comércio. A suspensão do Paraguai do bloco foi vista como uma “manobra” para permitir o ingresso da Venezuela no bloco “pela janela”. Para os jornais, o apoio brasileiro a todo o processo era mais um passo de volta a uma política externa ideologizada, com viés terceiro-mundista e sequestrado pelas pregações do bolivarianismo chavista. Para os jornais, o ingresso da Venezuela era o último sinal da abdicação do Brasil de parte da sua liderança na América do Sul.

2.4 DILMA 1^{1/2} (2015 – 12 DE MAIO DE 2016)

O segundo governo de Dilma Rousseff começou já em meio a contestações internas por parte da oposição desde os resultados da eleição, em outubro de 2014. Em meio a uma crise econômica e fragmentação de sua base aliada, com protestos populares que se acumulavam já desde de 2013, o segundo mandato de Dilma terminou muito antes do previsto constitucionalmente. Para fins desta pesquisa, considerou-se o fim de sua gestão em 12 de maio de 2016, quando a então presidente foi afastada para que se iniciassem as investigações do processo de impeachment. Não obstante, o seu impedimento parlamentar, de fato, ocorreria somente em 31 de agosto de 2016. Devido ao pouco

tempo de mandato (aproximadamente 17 meses) e ao fato de o foco dos editoriais serem muitos mais na crise econômica e política que assolava o país, muito pouco sobre PEB preencheu as páginas editoriais de Folha e O Globo. Dos temas que lograram ser estampados na vitrine editorial dos jornais, estava o Mercosul, objeto constante de atenção dos periódicos durante os 14 anos de governos do PT, e a crise na Venezuela, país que também nunca deixou de marcar presença nas páginas dos jornais.

2.4.1 Venezuela

A Venezuela continuou sendo foco de atenção nos anos que se seguiram. Com a morte de seu líder, Hugo Chávez, em 5 de março de 2013, foi eleito como sucessor o seu então vice-presidente, Nicolás Maduro, em 14 de abril de 2013. Desde o começo, o mandato do sucessor de Chávez foi conturbado, já nas eleições de 2013, a oposição declarou que houve fraude e demandou a recontagem dos votos (G1, 2013). Em um país dividido, a inflação, insegurança e escassez de produtos básicos já eram parte do cotidiano da Venezuela em 2014, quando explodiram as manifestações de estudantes e opositores do governo de Nicolás Maduro que acabaram em confrontos violentos e a morte de 42 pessoas (FRANCO, 2016). Porém foi em 2015 que o quadro do país se agravou e passou a ser considerado pelos jornais como uma crise de segurança regional. Segundo Franco (2016), uma série de fatores agravaram os problemas sociais e econômicos que assolavam o país, como a alta dependência da importação de bens, a queda do preço do petróleo – a maior fonte de divisas do país - e o controle estatal precário de produção e distribuição de produtos básicos. Era escasso no país o fornecimento de produtos básicos como medicamentos, papel higiênico e pão. Em janeiro de 2016, Maduro declarou estado emergência econômica. O Parlamento, recém empossado e com maioria da oposição, criticou a medida do presidente como sendo uma manobra para concentrar ainda mais poder e decretou uma crise humanitária. Tudo isso em meio a protestos e insurgências populares.

Diante desta situação, o jornal O Globo mostrou-se indignado com a postura brasileira retomando a retórica de dois pesos e duas medidas na diplomacia brasileira demonstrada pela falta de condenação explícita da escalada da repressão executada pelo regime de Nicolás Maduro. Segundo o jornal, o argumento de “não interferir em assuntos internos” de países vizinhos usado pelo governo brasileiro para o caso venezuelano não se sustentava diante da rápida reação da diplomacia brasileira no caso

do impeachment do ex-presidente paraguaio, Fernando Lugo, e da subsequente suspensão do Paraguai do Mercosul (*Brasil mantém silêncio conivente sobre Venezuela*, 24 de fevereiro de 2015). Após o governo reduzir o acesso do fornecimento de papel aos jornais, o jornal O Globo vociferou estar o Brasil, o líder regional, se “apequenando” na defesa das liberdades, mantendo o silêncio como um “sócio fiel” ao regime inaugurado por Hugo Chávez e herdado por Nicolás Maduro de formatação de uma ditadura autoritária (*Brasil silencia diante da repressão na Venezuela*, 19 de abril de 2015). Após negar o apoio à aplicação da “cláusula de democrática” do Mercosul contra Maduro, o jornal aumentou o tom da crítica e acusou o governo brasileiro de não apenas manter-se em silêncio, mas de incentivar o autoritarismo do regime bolivariano (*Dilma recua diante da Venezuela*, 2 de maio de 2015). Eventualmente, em dezembro de 2016, a Venezuela seria suspensa do Mercosul³⁰.

2.4.2 Mercosul

O tom crítico dos jornais quanto ao Mercosul se manteve igual aos três governos anteriores. De acordo com o Globo, o mercado comum teria contribuído para a paz no Cone Sul e até mesmo fortalecido as pequenas economias, porém teria parado no tempo no que se trata das dificuldades das negociações bilaterais. Para o jornal, “[a]s negociações do Mercosul em bloco geralmente não evoluem (as com a União Europeia se arrastam há anos) devido à diferença de interesses, que se acentuaram desde que a Argentina entrou em estado de crise permanente, sob influência chavista” (*Regras do Mercosul precisam ser revistas*, 23 de maio de 2015).

Na mesma esteira, em fevereiro de 2015, quando passou a ser cogitada a elevação da Bolívia de membro associado à condição de integrante pleno, a Folha defendeu que o Brasil precisava se inserir nas cadeias globais de produção e buscar, assim, novos mercados para fortalecer o seu parque industrial que, embora complexo, se encontrava fragilizado. Essas urgências não seriam supridas pelo Mercosul, que de 1991 até 2015, havia assinado apenas três tratados de livre comércio (com Israel, Egito e Autoridade Palestina). Para o jornal, apesar de possuir algumas vantagens, o ingresso da Bolívia significaria, no final, mais um

³⁰ Entretanto, a tramitação ocorreria já com Michel Temer na presidência, extrapolando, assim, o escopo desta pesquisa.

país chavista com poder de veto no bloco (*Clube da encrenca*, 19 de julho de 2015).

Outro tema considerado preocupante para o jornal O Globo, foi o aumento de acordos bilaterais entre a Argentina e a China, esta última sendo a maior rival comercial do Brasil na América do Sul. Para o jornal, esse movimento apenas reiterava a “insignificância atual” do Mercosul. Segundo o jornal O Globo, os acordos bilaterais são a alternativa, e não foi o Brasil que deu o primeiro passo, mas a Argentina, com seu entendimento com a China (*Regras do Mercosul precisam ser revistas*, 23 de maio de 2015). De acordo com a Folha, este evento só fez aumentar as pressões por uma revisão completa do bloco, com vista a garantir as salvaguardas necessárias e proteger o comércio regional. E, como não poderia faltar, pressões também para abrir espaço para negociações e alianças com os vizinhos andinos, os Estados Unidos, a União Europeia e, também, a China (*Influência chinesa exige revisão do Mercosul*, 25 de abril de 2015).

2.4.3 Visão geral da PEB para a América do Sul no segundo governo Dilma

Diante de um quadro interno de crise econômica e política não surpreende que o já baixo ativismo internacional do governo Dilma no primeiro mandato tenha sido ainda mais minguante no seu breve segundo mandato. O impacto da crise na diplomacia chegou a ser sentido nas próprias instalações das representações diplomáticas, nas quais, em alguns lugares, havia risco de terem a eletricidade cortada por falta de dinheiro para pagar as contas de embaixadas e consulados. A Folha aproveitou para apontar estes ocorridos como mais uma de uma série de ações de descaso de Dilma com a PEB. Segundo o jornal, “antes mesmo dos cortes orçamentários determinados pela nova política econômica do Planalto, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) já sofria com o desinteresse da presidente Dilma Rousseff (PT) pela diplomacia” (*Penúria diplomática*, 24 de janeiro de 2015).

Para o jornal O Globo, entretanto, o grande problema era o mesmo que assolou o Brasil por quase toda a gestão do PT: o fato de a política externa isolar o Brasil comercialmente. Para o jornal, o governo, por vício ideológico, mantinha-se atrelado a uma Mercosul em crise e emperrado, enquanto o resto do mundo surfava na onda dos acordos bilaterais e blocos estratégicos (*Brasil se mantém à margem do comércio mundial*,

21 de abril de 2015; *Política externa resulta em isolamento comercial*, 7 de outubro de 2015). Perto do impeachment, o Globo afirmou que chavismo e lulopetismo se uniam – e se equiparavam – na farsa do “golpe” (*Bolivarianos e Dilma se isolam na farsa do ‘golpe’*, 20 de abril de 2016) e na responsabilidade – atribuída pelo FMI – pela recessão nos indicadores da América Latina (*Realiza-se o projeto de se equipar Brasil à Venezuela*, 26 de janeiro de 2016). Para o jornal, estava concluído o ciclo.

2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Após ser feita a análise dos editoriais dos jornais Folha de São Paulo e O Globo é possível afirmar, empiricamente, que os editoriais foram muito mais favoráveis às iniciativas do projeto liberal do que do projeto desenvolvimentista. As páginas editoriais dos dois jornais foram marcadas pelas críticas ao projeto de inserção internacional implementado pelo governo, o projeto desenvolvimentista, com inúmeras passagens antagônicas às iniciativas do governo. A principal crítica encampada nas páginas editoriais dos jornais foi ao viés ideológico, numa alusão à noção negativa de politização e partidarização, conforme discutido no primeiro capítulo desta dissertação. A cooperação Sul-Sul foi considerada um retorno ao terceiro mundismo e que a escolha por buscar alianças horizontais com países emergentes da América do Sul e do resto do mundo significaria um abandono das relações com os parceiros tradicionais desenvolvidos. No mesmo mote, as relações com os países que possuíam governos de esquerda foram vistas como pregações e simpatias ideológicas que ameaçavam a abstrata noção de interesse nacional. As relações com a Venezuela foram de longe as mais criticadas. O líder venezuelano, Hugo Chávez (1999-2013), seria o líder do chamado “chavismo”, uma espécie de bolivarianismo moderno que estaria corrompendo a política externa brasileira através de seus “laços de amizade” com o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Além da Venezuela, as relações com a Bolívia e o Paraguai, e a forma como o governo brasileiro lidou com as negociações sobre questões energéticas com os dois países, que contou com o envolvimento de empresas brasileiras, foram vistos pelos editoriais como expressões claras da ideologização (partidarização/polarização nos conceitos aplicados pela oposição) da política externa através do que consideram uma “diplomacia companheira” ou diplomacia da generosidade”. No caso boliviano, a

Folha fez talvez uma das mais emblemáticas declarações ao defender que a diplomacia brasileira deveria se ajustar ao interesse nacional, definindo o até então abstrato termo como, numa economia globalizada, cada vez mais coincidente com o interesse das empresas brasileiras (*Acordo razoável*, 17 de fevereiro de 2007).

Quanto aos processos de integração regional, assim como Samuel Pinheiro Guimarães declarou ser a América do Sul o centro da política externa brasileira, o Mercosul o núcleo da política externa brasileira para a América do Sul e a Argentina o cerne da política brasileira no Mercosul (GUIMARÃES, 2008, p. 59), o mesmo pode ser dito para o núcleo das críticas dos jornais. Nenhum outro processo foi tão mencionado nas páginas editoriais dos dois jornais como o Mercosul. E os jornais não pouparam críticas ao bloco e ao seu cerne, a Argentina, com suas políticas protecionistas. Porém, assim como Celso Amorim defendeu, o coração do Mercosul pode ser considerado também a Tarifa Externa Comum (TEC) (AMORIM, 2011, p. 98-99). E os jornais não pouparam críticas ao “coração” do Mercosul. Do primeiro mandato de Lula ao último de Dilma, os jornais jamais cessaram de criticar a TEC e a união aduaneira como sendo amarras que impediam o Brasil de celebrar acordos comerciais sem antes passar pela decisão dos demais membros. As críticas se elevaram ainda mais com a adesão da Venezuela ao bloco do Cone Sul, acusada de tornar a instituição em um mero palanque para discursos antiamericanos e antiglobalização.

Quanto a Alca, da mesma forma que o projeto liberal foi favorável, os jornais também o foram. Quanto à Unasul, da mesma forma que o projeto liberal criticou a iniciativa como sendo ideológica e defendeu um retorno a um processo nos moldes da IIRSA, também os jornais fizeram as mesmas críticas e sugestões. Os jornais, de fato, adotaram o projeto liberal de inserção internacional do Brasil e contribuíram para a polarização da política externa ao compartilharem dos conceitos antagonistas de politização e partidarização com uma conotação negativa de ideologia defendendo a noção ultrapassa de interesse nacional encampada pelo projeto liberal.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que se defenda que a política externa não deva ser uma política de governo, mas sim de Estado, almejando sempre satisfazer as demandas do interesse nacional, a realidade põe em xeque esta noção. Com o fim da Guerra Fria e a acentuação do processo de globalização, o Brasil se viu obrigado a buscar formas de se inserir no mercado internacional. O processo de liberalização econômica e política que resultou desta mudança levou as negociações da agenda de política externa brasileira a terem efeitos distributivos, produzindo, assim, vencedores e perdedores deste processo. No outro lado do interesse nacional, estava a partidarização/politização, uma noção para designar as políticas que não fossem parte da tradição diplomática, que fossem “ideológicas” e que destoassem dos preceitos de Barão do Rio Branco. Esta dissertação tem o objetivo de tentar contribuir para retirar a conotação negativa desses dois conceitos. O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a análise dos dois grandes projetos de inserção internacional do Brasil e avaliou a forma como a grande imprensa, principal fonte de informação às partes interessadas na política externa, aderiu a um destes projetos e contribuiu para a mistificação do interesse nacional e da interpretação de partidarização e politização como sendo algo negativo, contribuindo ainda mais para a polarização do debate em torno da política externa brasileira.

Ao analisar as iniciativas de inserção internacional do Brasil foi possível identificar duas grandes correntes, o projeto liberal e o projeto desenvolvimentista. O projeto liberal, encapado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e com lastro na economia através da burguesia compradora, ligada ao capital financeiro internacional, defende o viés economicista da política externa brasileira, defendendo ainda mais liberalização e enaltecendo o fortalecimento de laços comerciais com os países desenvolvidos (Norte) e na celebração de acordos de livre comércio. A integração regional na América do Sul serve como uma espécie de *second best*, adotando uma agenda seletiva com foco no comércio, nos investimentos e na infraestrutura de transportes e comunicações. O projeto regional, por sua vez, teve sua representação no Partido dos Trabalhadores (PT), possui sua base econômica na chamada grande burguesia interna brasileira, e defendia que a inserção internacional do Brasil deveria ocorrer a partir de um projeto nacional autônomo, com base em políticas de desenvolvimento. Para tanto, fariam parte deste projeto uma agenda profunda de integração com a América do

Sul, muito mais abrangente do que o modelo liberal de caráter primordialmente econômico. Ademais, para o projeto desenvolvimentista, a projeção internacional passaria necessariamente por alianças horizontais entre os países sul-americanos e potências emergentes de fora do bloco, dentro do arranjo que ficou conhecido como cooperação Sul-Sul.

O mapeamento desses dois projetos no capítulo 1, bem com a discussão sobre politização, partidarização e polarização permite argumentar contra a noção de interesse nacional, assim como torna possível apresentar um primeiro argumento contra a conotação negativa atribuída às noções de politização e partidarização. No seu sentido negativo, conforme utilizado pela oposição e a grande mídia, existiria uma política externa correta, apartidária, desprovida de ideologia e que atendesse a toda a sociedade brasileira. Entretanto, como foi possível verificar no capítulo 1, ambos os projetos podem ser considerados ideológicos, não a partir da sua conotação negativa, mas no sentido de que ambos possuem bases ideacionais, políticas e econômicas diferentes. A politização, conforme afirma Lima (2013, p. 2), é nada mais que a manifestação das decisões de política que não são resultados de uma vontade única. Dessa forma, a existência de dois grandes projetos de inserção internacional, por si só, é a causa da politização da política externa, algo presente na PEB desde o final da década de 1980 e início da de 1990. A partidarização, por sua vez, apesar de ser bastante associada com a recorrência da diplomacia presidencial – prática que vale ressaltar foi bastante praticada não só por Lula como também por Fernando Henrique Cardoso –, é e inerente à política em um sistema presidencialista. A política (externa) sempre refletirá as orientações político-ideológicas do governo de turno em qualquer democracia (LIMA, 2013, p. 4), pois cada governo traz as suas diretrizes, a sua maneira de ver o mundo, implementar os objetivos gerais (AMORIM, 2008, p. 19).

A análise, no capítulo 2, dos editoriais de dois dos maiores jornais impressos do Brasil, Folha de São Paulo e O Globo, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 1º de janeiro de 2003 e 12 de maio de 2016, possibilitou verificar a identificação do posicionamento dos jornais, em seus editoriais, com o projeto liberal. A grande imprensa durante quase todo o período dos quase 14 anos dos governos do PT, funcionou com uma extensão da oposição, o projeto liberal, encampado pelo PSDB. A imprensa ajudou a cristalizar a conotação negativa de politização e partidarização. Sob a defesa de uma suposta dicotomia entre pragmatismo e ideologia, ambos, Folha e O Globo, acusaram as ações de

política externa dos governos do PT como sendo ideológicas. A cooperação Sul-Sul taxada como sendo um retrocesso na tradição diplomática brasileira à época da clivagem bipolar da Guerra Fria, sendo associado a um antiamericanismo e a o terceiro-mundismo, banhado na ideologia esquerdistas. O ressentimento para com as relações com os demais países emergentes, em especial aqueles com governos de esquerda, sob o argumento de que esta escolha acarretaria no abandono das relações políticas e econômicas com os parceiros desenvolvidos tradicionais, como os Estados Unidos e a União Europeia. Sobraram também as críticas, no plano regional, às afinidades ideológicas ou partidárias dos governos do PT para com os governos de esquerda da região, a Venezuela foi, de longe, considerado o pior dos “companheiros”. Embora as crises energéticas com a Bolívia e o Paraguai tenham rendido ao governo PT inúmeras críticas de companheirismo ideológico em detrimento do interesse nacional.

A despeito da integração regional, os jornais defenderam, *ipsis litteris*, os ditos do projeto liberal. O Mercosul foi visto como um bloco com pés de barro, que só poderia voltar a ser viável se rompesse com as amarras que imobilizavam o Brasil, especificamente, defendiam o abandono da união aduaneira e a revogação da Tarifa Externa Comum. A suspensão do Paraguai e a adesão da Venezuela foram consideradas como desvirtuamentos que tornaram o Mercosul um projeto ideológico em detrimento do comércio. A Alca, por sua vez, foi vista com bons olhos por ambos os jornais, bem como as negociações entre Mercosul e União Europeia. Associado à Rodada Doha, os três fracassos foram considerados como tragédias que condenariam o Brasil e o Mercosul à série B do mundo. A Unasul quase não foi mencionada pelos jornais, mas quando foi alvo de atenção, era para ser chamada de projeto ideológico e considerada apenas mais uma sigla, com sentido meramente retórico.

Dessa forma, foi possível confirmar empiricamente a hipótese de que, de fato, a grande imprensa adotou a um dos projetos de inserção internacional e contribuiu para a polarização da política externa a apresentar o projeto desenvolvimentista como ideológico e nocivo para o Brasil, ao mesmo tempo que apresentava o projeto liberal como sendo a solução para retornar o Brasil ao rumo do crescimento.

Nesta pesquisa foram utilizados três recursos principais: a literatura de política externa brasileira, discursos e publicações de atores relevantes para a política externa, e o acervo dos jornais Folha de São Paulo e O Globo. Através da literatura especializada de política externa brasileira e dos discursos e publicações de atores relevantes na área foi possível mapear os grandes projetos de inserção internacional do Brasil e

descrever o processo de politização e partidarização da política externa brasileira. O acervo dos jornais Folha de São Paulo e O Globo, por sua vez, possibilitou verificar, de forma empírica, através da leitura de seus editoriais, do posicionamento da grande imprensa a respeito da política externa brasileira durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Ademais, foi possível identificar elementos de polarização da política externa brasileira, em especial, no tocante aos grandes projetos de inserção internacional.

A pesquisa, entretanto, sofreu limitações. O período coberto por esta pesquisa foi de 4.880 dias, com edições de ambos os jornais para todos os dias deste período. Dessa forma, devido às restrições de tempo, a pesquisa teve que limitar-se apenas aos editoriais, ignorando as colunas de opinião, seções de políticas e demais seções. Da mesma forma, outro jornal considerado parte da grande imprensa, O Estado de São Paulo, também não foi incluído na pesquisa. A escolha se deu por dois dos três, e O Globo e a Folha foram os dois jornais de maior tiragem no período analisado. Outros meios relevantes de difusão da informação, com a televisão e a internet também não foram considerados nesta pesquisa. A escolha dos jornais deu-se porque, segundo a Pesquisa de Mídia realizada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, apesar de a televisão ser o meio de comunicação predominante, os jornais (impressos) são os veículos nos quais os brasileiros mais confiam (BRASIL, 2014). Em geral, a televisão é o meio de comunicação com maior audiência entre a população geral; no entanto, dentre a comunidade brasileira de política externa, é plausível supor que os jornais sejam mais influentes na formação da opinião. Isso corrobora a assertiva de Shaw e McCombs (1977 apud MCCOMBS, 1977, p. 92) de que o papel de agendamento sobre questões políticas é desenvolvido em maior medida pelos jornais e em menor medida pela televisão. A internet e as redes sociais, por sua vez, apesar de sua rápida ascensão, segundo a pesquisa, não tiveram tanta influência na formação de opinião durante o período analisado como tiveram posteriormente na eleição de 2018.

Esta pesquisa visou contribuir para a análise de um ator ainda pouco explorado nas pesquisas de política externa brasileira, a imprensa. Como esta pesquisa demonstrou, a imprensa, sendo a principal fonte de informações sobre política externa, ao menos nos seus editoriais, não é neutra. São bem-vindas, portanto, pesquisas futuras sobre o papel e o impacto deste ator na política externa. Em especial, com o impacto da revolução tecnológica, serão importantes pesquisas que explorem a forma como os novos meios de comunicação impactam no processo de

polarização da política externa e na forma como a própria grande imprensa modifica a sua forma de cobertura dos assuntos internacionais

REFERÊNCIAS

Livros, teses, dissertações, artigos e periódicos

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **As duas últimas décadas do século XX: Fim do socialismo e retomada da globalização**. 2006. Disponível em:

https://www.academia.edu/5793808/054_As_duas_últimas_décadas_do_século_XX_fim_do_socialismo_e_retomada_da_globalização_2006_. Acesso em: 28 nov. 2018.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Continuidade e Mudança na Política Externa Brasileira**. 2014. Disponível em:

<https://www.mundorama.net/?p=7524>. Acesso em: 15 jan. 2019.

ALMEIDA, Wilson; SANTANA, Hadassah Laís. Integração e democracia: Os interesses políticos locais que distorcem o direito internacional e a crise política resultante da suspensão do Paraguai do Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 203, p.91-110, jul.-set. 2014.

AMORIM, Celso. **A Alca e o jogo dos sete erros (final)**. 26 ago. 2003. Disponível em: <https://www.alainet.org/pt/active/4511>. Acesso em: 08 jan. 2019.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil. Transcrição de palestra concedida por ocasião do II Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasília: FUNAG, 2008, p. 11-54.

AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. [s.l.] : São Paulo : Benvirá, 2011.

AUFDERHEIDE, Patricia. **General principles in media literacy**. Disponível em:

<<http://www.newsreel.org/articles/aufderhe.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Funag, 2010.

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse Nacional**, [s.l.], p.11-21, abr.-jun. 2008.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Celio. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. **Texto para Discussão**: Unicamp, Campinas, n. 306, p.1-43, jun. 2017.

BAUM, Matthew A.; POTTER, Philip B.k.. The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis. **Annual Review Of Political Science**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.39-65, jun. 2008.

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. 223 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BERRINGER, Tatiana. Bloco no poder e as análises de política externa. **Revista de Estudos Internacionais**, [s.l.], v. 6, n. 1, p.5-21, 2015.

BLOCH, Carolina; SOARES, Sergei. **Proteção efetiva no Brasil: 2000 a 2015**. Brasília: Ipea, 2018.

BOITO JR., Armando. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. **Sujetos Sociales e Nuevas Formas de Protesta**, 2004. p. 271–296.

BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. **Fórum Econômico da FGV/São Paulo**, 2012.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p.31-38, set. 2013.

CARDOSO, Guilherme Rios. **A Energia dos Vizinhos**: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu. 2010. 208 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, [s.l.], v. 1, n. 2, p.211-236, jul. – dez. 2012.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. El mercado común latino-americano. In: _____. **Cincuenta años de pensamiento en la Cepal**: textos seleccionados. 1959. v. 1.

CERQUEIRA, Rodrigo. **Diários do Príncipe**: Imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002). 2005. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2005.

COHEN, Bernard Cecil. **The press and foreign policy**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, vol. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CASTELAN, Daniel. Domestic coalitions in the FTAA negotiations: the Brazilian case. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 38, n. 1, p. 313-348, 10 mai. 2016.

COMINI, Nicolás; FRENKEL, Alejandro. Una Unasur de Baja Intensidad: Modelos en Pugna y Desaceleración del Proceso de Integración en América Del Sur. **Nueva Sociedad**, n. 250, Marzo-Abril, 2014.

CORNETET, João M. Conte. A política Externa de Dilma Rousseff: continuação na continuidade. **Conjuntura Austral**, n. 24, p.111-150, jun.-jul. 2014.

COSTA, Rogério Santos da. A América do Sul em Integração: Uma perspectiva brasileira. In: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações Internacionais de Integração Regional: União Européia, Mercosul e UNASUL**. Florianópolis: Editora UFSC: Fundação Boiteux, 2013, p. 235-286.

COUTO, Leandro Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 1, n. 10, p.23-44, jan./abril 2010.

DABÈNE, Olivier. **The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (Org.). **Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 19-100.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.311-355, jan./jun. 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Caos da informação exige jornalismo mais seletivo, qualificado e didático**. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc170805.htm>. Acesso em: 28 jan. 2019.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FRANCO, Marina. **Crise na Venezuela**: veja a cronologia do agravamento da situação do país. 25 mai. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/05/crise-na-venezuela-veja->

cronologia-do-agravamento-da-situacao-do-pais.html. Acesso em: 14 jan. 2019.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

G1. **Herdeiro de Chávez, Maduro é eleito na Venezuela; rival não reconhece**. 14 abr. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/hugo-chavez/noticia/2013/04/herdeiro-politico-de-chavez-maduro-e-eleito-presidente-da-venezuela.html>. Acesso em: 14 jan. 2019.

GIAMBIAGI, Fábio. Rompendo com a Ruptura: o Governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 197-237.

GONÇALVES, Reinaldo. Acordos e negociações internacionais: cenários e perspectivas. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Desafios da política industrial no Brasil do século XXI**. Brasília: Instituto Eivaldo Lodi, 2009, p. 1-32.

GONÇALVES, Reinaldo. Estratégias de desenvolvimento e integração da América do Sul: divergência e retrocesso. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 25, p.32-51, dez. 2009.

GRADIM, Anabela. **Manual de Jornalismo**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. [s.l.] : Rio de Janeiro : Contraponto, 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. **Temas & Matizes**, [s.l.], n. 14, p.58-72, jul.-dez. 2008.

HADDAD, Fernando. **Vivi na pele o que aprendi nos livros: um encontro com o patrimonialismo brasileiro**. 2017. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vivi-na-pele-o-que-aprendi-nos-livros/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

HERZ, Mônica; HOFFAMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Monica. La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. **Estudios Avanzados**, [s.l.], v. 27, n. 10, p.217-250, 1996.

HIRST, Monica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. **Nueva sociedad**, Buenos Aires, v. 205, p. 131-140, Sept./Oct. 2006.

KALIL, Mariana. **Continuidade por Inércia: uma análise empírica das relações internacionais do Brasil entre 2010 e 2014**. 26 abr. 2014. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=14008>. Acesso em: 14 jan. 2019.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando; CHAGAS, Viktor. Mercado Futuro: A Economia Política da (Re)Partidarização da Imprensa no Brasil. **Dados**, [s.l.], v. 59, n. 2, p.323-356, jun. 2016.

LEÃES, Ricardo Fagundes; BEM, Augusto Pinho de. O acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia: obstáculos intransponíveis?. **Panorama Internacional: FEE**, [s.l.], v. 2, n. 4, p.1-1, 2017. Disponível em: <http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/o-acordo-comercial-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-obstaculos-intransponiveis/>. Acesso em: 23 jan. 2019.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22, n. 2, p.265-303, jul./dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Politização da política externa, jornadas de junho e participação social. **Boletim OPSA: Especial**, Rio de Janeiro, v. 2, p.2-9, out. 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: A nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p.167-203, 2013. LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: A nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p.167-203, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S. O Brasil na ordem mundial: projetos em disputa?. **CEBRI**, [s.l.], p.8-10, 2014.

LIPPMANN, Walter. **Public Opinion**. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.

MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The Agenda-Setting Function of Mass Media. **The Public Opinion Quarterly**, Oxford, v. 36, n. 2, p.176-187, 1972.

MALAMUD, Andrés. La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? **Iberoamericana**, [s.l.], v. 11, n. 41, p.174-179, mar. 2011.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, p.147-172, 2006.

MARKS, Gary; WILSON, Carole J.; RAY, Leonard. National Political Parties and European Integration. **American Journal of Political Science**, [s.l.], v. 46, n. 3, p.585-594, jul. 2002.

MARKS, Gary *et al.* Party Competition and European Integration in the East and West. *Comparative Political Studies*, [s.l.], v. 39, n. 2, p.155-175, mar. 2006.

MICK, Jacques; TAVARES, Luísa. Governance of Journalism and Alternatives to the Crisis. **Brazilian Journalism Research**, [s.l.], v. 13, n. 2, p.114-145, 30 ago. 2017.

MRE. **Comunidade Sul-Americana de Nações**: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

MRE. **Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Funag, 2008.

NERY, Tiago. Partidos políticos e política externa brasileira: breve análise das propostas do PSDB e do PT nas eleições de 1994 a 2014. **Observatório Político Sul-americano**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 11, p.1-18, 2014.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 2, n. 43, p.108-129, 2000.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 17, n. 48, p.311-329, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janaina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, [s.l.], v. 19, n. 1, p.144-185, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

ONU BRASIL. **CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. [20--?]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/cepal/>. Acesso em: 18 jan. 2019.

ONUKI, Janaina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 27, p.145-155, nov. 2006

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Redes**, Buenos Aires, v. 2, n. 4, p.99-128, 1995.

PEDROSO, Carolina Silva. **Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI: A Unasul e a Alba em uma perspectiva comparada**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

PINHEIRO, Leticia. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, [s. l], v. 9, n. 2, p.14-24, 2009.

REBRIP. **O que é a chamada “ALCA Light”**. 13 fev. 2004. Disponível em: <https://www.alainet.org/pt/active/5627>. Acesso em: 08 jan. 2019.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um

campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 56, n. 1, p.40-59, 2013.

SANCHEZ, Michelle *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125-143, nov. 2006.

SARAIVA, Miriam Gomes. Política externa brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p.45-62, jan.-abr. 2010a.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 53 (special edition), p. 151-68, 2010b.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, [s.l.], v. 37, p.63-78, mar. 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer S. Bom. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, [s.l.], n. 50, p.81-97, 2016.

SCHMITTER, Philippe C. Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. **International Organization**, [s.l.], v. 23, n. 01, p.161-166, dez. 1969.

SARAIVA, Miriam Gomes. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, [s.l.], v. 24, n. 4, p. 836-868, 1970.

SCHREIBER, Mariana. **Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior**. 2015. Disponível em:
https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb. Acesso em: 15 jan. 2019.

SENHORAS, Eloi Martins. A escala do regionalismo sob construção. **Anais do XI Congresso de Geógrafos da América Latina**. 2006.

SILVA, Karine de Souza. Organizações Internacionais de Integração Regional: abordagens teórico-conceituais. In: SILVA, Karine de Souza;

COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Européia, Mercosul e UNASUL.** Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2013, p. 13-54.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SOUZA, Angelita Matos. BNDES, campeões nacionais, expansionismo e integração regional. In: III CONGRESO LATINOAMERICANO DE HISTORIA ECONÓMICA Y XXIII JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA, 3., 2012, San Carlos de Bariloche. **Anais...** . San Carlos de Bariloche: Asociación Argentina de Historia Económica, 2012. p. 1 - 20.

STOPPINO, Mario. Ideologia. In: BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 11. ed. 1998, p. 585-597.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **A recuperação do desenvolvimento no regionalismo latino-americano.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1790).

TERUCHKIN, Sônia Unikowsky. Ampliação do Mercosul: a adesão da Venezuela. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 34, p. 45-49, 2006.

TUDE, João Martins; MILANI, Carlos. A Política Externa Brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p.85-103, 2013.

TUSSIE, Diana. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p.243-272, 2013.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul.** Brasília: Editora Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.31-61, nov. 2003.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 29, n. 2, p.273-335, dez. 2007.

VIGEVANI, Tullo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s.l.], v. 51, n. 1, p.5-27, 2008.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 32, n. 2, p.437-487, jul.-dez. 2010.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p.381-397, jul-dez. 2005.

Sites consultados

Folha de São Paulo
<https://acervo.folha.com.br/>

O Globo
<https://acervo.oglobo.globo.com/>