



Entrevista Paulo Velasco

Professor de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Fundação Getúlio Vargas (FGV)

“O fator Trump é fundamental para entender a dinâmica atual no continente sul-americano”

A polêmica participação do presidente argentino Javier Milei na convenção que oficializou a candidatura de Flávio Bolsonaro (PL) à Presidência do Brasil resultou no posterior rebaixamento pelo governo brasileiro das relações diplomáticas com a Argentina.

Como classificar esse episódio? Estamos no pior momento dessa relação?

Arriscaria dizer que sim, se considerarmos o recorte geralmente feito, a partir de 1979, quando se

estabelece uma nova dinâmica de relacionamento com o Acordo Tripartite no início do governo Figueiredo (1979-1985). No passado mais remoto houve momentos piores, inclusive guerras no século XIX. Foi especialmente a partir dos anos 1980 que entramos numa tônica de cooperação, de confiança mútua, até mesmo de integração.

Nesses mais de 40 anos, tivemos vários desencontros, como entre os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Me-

nem – pela questão brasileira de querer uma vaga no Conselho de Segurança da ONU, e de Menem buscar o *status* de aliado preferencial dos EUA extra-Otan. Tivemos contenciosos comerciais, como na área de têxteis no início dos anos 2000, que foram parar na OMC, entre outros desencontros comerciais nos governos Lula e Cristina Fernández Kirchner.

Claro que o dia a dia da relação se mantém. Do ponto de vista das burocracias, da dinâmica comercial, investimentos produti-

vos, isso não muda, até por uma lógica inercial. Mas conseguimos essa proeza de minar a relação de confiança mútua no mais alto nível de presidentes. Sequer no período já tenso de Jair Bolsonaro e Alberto Fernández chegou-se a um patamar ruim. Mas muito disso se deve ao histrionismo de Milei, que foge ao perfil e liturgia do cargo de um presidente argentino, por um lado, e de certo ressentimento pelo lado de Lula.

A dependência de uma boa relação dos governos de turno afeta negativamente o Mercosul?

O fato de os presidentes não se falarem não é algo determinante para o Mercosul, mas atrapalha. A lógica da diplomacia presidencial, da personificação a partir do presidente, de esforços diplomáticos robustos, acaba funcionando como um catalisador para uma série de iniciativas, inclusive de integração. Algo do que se fez ao longo da história do Mercosul resultou de um empenho quase voluntarista dos presidentes de fazer a coisa acontecer, de aprofundar dinâmicas, de antecipar prazos e reforçar iniciativas.

Hoje, não só inexiste essa vontade de trabalharem juntos, como especificamente no que tange ao bloco e à integração, ambos os governos enxergam o Mercosul de maneira bem diferente. Para Milei, o Mercosul deveria ser me-

nos do que é, em que os membros pudessem ter liberdade de negociar bilateralmente acordos mundo afora. Isso significa retroceder da condição de união aduaneira, abrir mão da tarifa externa comum (TEC), pois o sonho dele é fechar um acordo de livre-comércio bilateralmente com Washington. Já o Brasil gosta do Mercosul como é. Essa diferença de visão é que ameaça o bloco. Não é a primeira vez que a gente vê isso. Nos anos 2000, o Uruguai pressionou pela flexibilização da decisão CMC 32/00 (que obriga a negociação de acordos comerciais de forma conjunta). Mais recentemente, 2021/2022, o então presidente uruguaio, Luis Alberto Lacalle Pou, voltou com esse discurso de flexibilizar a 32/00, porque queria firmar um acordo bilateral com a China à margem do bloco. Mas agora é a Argentina que está falando isso, país que tem uma incidência muito maior no Mercosul.

Então, eu não diria que o Mercosul está sob ameaça ou sob ataque propriamente, mas é muito mais do que um desencontro em termos de bate-boca Lula-Milei. Os presidentes enxergam o Mercosul de maneira diferente. E isso é um desafio maior para o bloco.

Hoje o presidente Milei se coloca como voz de Trump na América do Sul, que tem se voltado à ultradireita. A

Digo que Lula é saudosista dos anos 2000 porque naquela época ele conseguia influenciar muito mais facilmente. Sequer estou falando de liderança, porque esta nunca se consolidou de maneira formal

eventualidade de o Brasil se somar a essa convergência político-ideológica nas próximas eleições poderia levar a uma maior integração regional, ou se tratam de agendas individuais?

A afinidade político-ideológica não é uma condição para a integração acontecer, assim como a falta de afinidade não foi um obstáculo para a integração nos anos 1990, por exemplo, quando o processo de integração bombou – tivemos a Comunidade Andina de Nações, Mercosul, o projeto da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (Alcsa), que acabou não funcionando, a Iniciativa Amazônica, a própria IRSSA no ano

A volta de Trump altera um pouco o cálculo estratégico dos governos regionais sobre para quem convergir, com quem que vou buscar trabalhar mais e melhor. Ter o Trump ao meu lado pode não me trazer nada, como pode gerar algo

2000 – não havia essa coesão e uniformidade em termos político-ideológicos. Havia, claro, governos com uma tendência mais de centro-direita, uma agenda mais neoliberal, mas não havia uma coesão ampla e inequívoca.

O fato de termos governos de centro-direita, ou ultradireita não é um impulso natural para a integração, e acho que são governos que pensam a região de maneira muito diferente também. Alguns que olham mais para o Pacífico, outros olham mais para Trump, outros que ainda têm um vínculo importante com o Mercosul, porque entendem que o Mercosul é fundamental, como é o caso do

Paraguai. Assim, mesmo que tenhamos o mapa do continente pintado de azul, não significa que caminharemos na mesma direção em termos de integração.

Com relação ao fator Trump, acho que ele é uma variável fundamental para entender a dinâmica atual no continente sul-americano. Que dinâmica é essa? Em primeiro lugar, a de um Brasil com mais dificuldade de incidir na região e nos vizinhos.

Digo que Lula é saudosista dos anos 2000 porque naquela época ele conseguia influenciar muito mais facilmente. Sequer estou falando de liderança, porque esta nunca se consolidou de maneira formal, mas em ter um papel mais protagonístico, conseguir de fato ser o catalisador de uma integração robusta. Isso hoje não acontece. Lula colheu poucos dividendos daquela Cúpula de Brasília de maio de 2023, por exemplo. E acho que o fator Trump piorou esse cenário.

Já tínhamos dificuldade porque havia uma dissonância cognitiva acerca do que se pensa sobre a América do Sul, sobre integração, sobre regionalismo, por muito do que já falamos aqui. Mas a chegada de Trump complica muito mais, porque passamos a ver governos de centro-direita ou de direita ou de ultradireita que passam a preferir bajular Trump do que bajular Lula, em busca de colher mais dividendos. E o entendimento que se tem – um pouco natural – é de

que Trump pode oferecer mais do que o Brasil de Lula.

São dividendos político-partidários ou relacionados a um plano de governo?

São interesses que podem ir além. Veja o exemplo de Milei. Por conveniência político-partidária-ideológica, no ano passado ele conseguiu a chancela de Trump para a renegociação da dívida argentina. Naquele momento, isso foi muito importante. A Argentina de fato apresentava alguns resultados macroeconômicos – de superávits primários, reequilíbrio de contas –, mas a chancela deliberada de Trump aconteceu por convivência político-ideológica, certamente.

Esse episódio acabou se tornando um exemplo para os vizinhos, e os candidatos eleitos, de José Antonio Kast no Chile a Keiko Fujimori no Peru, ainda que esta última numa escala menor, apontam nessa direção. E é algo que Flávio Bolsonaro pode fazer também. Por isso a preocupação brasileira com o caso do embaixador americano Daniel Perez (*a indicação de Trump aconteceu sem consulta prévia ao Itamaraty, gerou retaliação americana com revogação do visto da embaixadora brasileira em Washington, e a decisão do governo Lula de postergar o aval para depois das eleições*). Se Perez assume a embaixada antes das eleições, e concede entrevistas sinalizando

preferência por algum candidato presidencial, isso já poderia provocar um impacto eleitoral. Então, acho que há um elemento político-partidário, claro, mas que acaba se estendendo à vida real, na economia real, na vida das pessoas, no mundo, como as pessoas percebem aquele relacionamento. Assim, a volta de Trump altera um pouco o cálculo estratégico dos governos regionais sobre para quem convergir, com quem que vou buscar trabalhar mais e melhor. Ter o Trump ao meu lado pode não me trazer nada, como pode gerar algo. Acho que é esse o pensamento de muitos líderes da região hoje.

Em que medida a necessidade de dar respostas rápidas no campo da segurança pública – que parece dominante na América Latina – influencia nessa escolha por apoiar Trump? Levando em conta que o crime organizado cruza fronteiras, falta institucionalidade regional para lidar com essa questão?

As instâncias existem, mas têm falhado na contenção dessa ameaça. Foi o que comentei em recente aula na FGV Ebape: instâncias como a Comissão sobre Narcóticos (CND, criada pelo Conselho Econômico e Social da ONU), o UNODC (Escritório da ONU para Drogas e Crime) e, no âmbito da OEA, a Comissão Interamericana

para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad), têm entregado pouco. Acho que o principal problema é que as diretrizes muitas vezes são descoladas da realidade latino-americana. É muito fácil, por exemplo, para o CND argumentar que, mais do que focar em repressão, é preciso focar em prevenção, tratamento e reabilitação, porque isso ajuda a cumprir as metas do milênio (ODS 3 da ONU, de assegurar vida saudável e bem-estar para todas as pessoas até 2030). Mas quem está ali na ponta da violência urbana, sendo assediado diuturnamente pelo PCC, pelo Comando Vermelho e outros, não quer saber de prevenção ou reabilitação. O que a sensibiliza é o que essa direita mobiliza tão bem, que é o discurso da bukelização, que é o discurso defendido pelo Trump.

Outra possibilidade, que já tem demonstrado resultados, ainda que tímidos e limitados, é a coordenação mais bilateral. O Brasil tem acordo de controle de combate ao narcotráfico com todos os vizinhos da América do Sul, inclusive Guiana e Suriname. Também se destaca o intercâmbio de informação, de inteligência num sentido amplo para combater, por exemplo, fluxos financeiros suspeitos. Acionar GAF/FATF (Financial Action Task Force, do G7), o Grupo de Ação Financeira da América Latina (Gafilat), as UIFs, unidades de inteligência financeira de cada país – que no Brasil é o

O fato é que a segurança pública é o grande tema do momento, em todas as eleições. Hoje estamos lidando com multinacionais do crime, que têm uma carteira de projetos muito plural dentro da economia formal. Não é só o narcotráfico, ainda que não se possa menosprezá-lo

Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

Mas a resposta desse trabalho é demorada. O que entrega resultados imediatos? É o discurso de Nayib Bukele, para desespero de todos que acreditamos em direitos humanos, que acreditamos em devido processo legal, em ampla defesa. Ainda vale lembrar que a realidade de El Salvador é muito específica, completamente diferente da nossa. Tratam-se de gangues urbanas, as *maras*, e não o crime organizado que temos aqui, imbricado em todas as esferas da vida.

Historicamente, o Brasil sempre foi um defensor e amante do multilateralismo, sob o qual o país consegue equilibrar melhor o jogo, se colocar em coalizões e falar mais olho no olho com os Estados Unidos, com a União Europeia

O fato é que a segurança pública é o grande tema do momento, em todas as eleições. Foi na vitória de Daniel Noboa no Equador, de Rodrigo Paz na Bolívia, de José Antonio Kast no Chile, muito fortemente, com Keiko Fujimori no Peru e também o Abelardo de la Espriella, que inclusive na aparência tenta copiar Bukele. Esse populismo na área da segurança pública tem penetrado no imaginário do Rio de Janeiro. Hoje estamos lidando com multinacionais do crime, que têm uma carteira de projetos muito plural dentro da economia formal. Não é só o narcotráfico, ainda que não se possa menosprezá-lo. Está no

dia a dia, em serviços de internet, em combustível, em logística, em transporte, para não falar dos crimes ambientais, extração ilegal de ouro, garimpo ilegal de madeira, e isso nos expõe inclusive a sanções no comércio internacional.

Muito se tem debatido sobre o derretimento do sistema multilateral como o conhecemos, sobre um mundo geopoliticamente mais tenso e comercialmente mais complexo. Qual desafio essas mudanças trazem para a diplomacia brasileira, incluindo a comercial?

Historicamente, o Brasil sempre foi um defensor e amante do multilateralismo, sob o qual o país consegue equilibrar melhor o jogo, se colocar em coalizões e falar mais olho no olho com os Estados Unidos, com a União Europeia. É como se as assimetrias de poder ficassem atenuadas dentro dos espaços multilaterais. Mas o momento do multilateralismo de fato é péssimo. Ninguém acredita muito mais na ONU, a OMC está em frangalhos. Os grandes bancos de fomento e desenvolvimento têm políticas creditícias que enfrentam dificuldades em lidar com essa nova lógica global.

Se Lula for reeleito, logicamente o Brasil continuará defendendo o multilateralismo, mas é importante atentarmos para essa realidade e não continuar batendo na tecla de

algo que já não funciona como antes e buscar caminhos alternativos, que é naturalmente a busca por outros espaços de concertação.

É o caso do BRICS, por exemplo, que importa, funciona e é necessário, porque é um espaço plurilateral de concertação e das famosas coalizões de geometria variável. Há várias leis em que o Brasil participa, às vezes com um país, às vezes sem ele, às vezes junta outro, porque é o que o mundo está fazendo para tentar gerir a ordem, lidar com os grandes desafios no âmbito comercial. Acho que o Brasil já entendeu o recado. Não adianta a gente ficar insistindo numa OMC que não entrega; então é partir para negociações cada vez mais ambiciosas em âmbito bilateral e regional via Mercosul sempre. Começamos a dialogar com o Japão no final do ano passado, estamos começando agora a conversa com o Reino Unido, tentar avançar o acordo que parece superdifícil com a Coreia do Sul, também com outros que são mais fáceis, como é o caso do Canadá, Emirados Árabes, Indonésia, Índia.

Também é importante colocar em vigor o mais rapidamente possível os acordos que já assinamos com EFTA, Singapura. O caminho é esse: repensar a política comercial. Acho que as novas gerações da diplomacia brasileira são conscientes disso e entendem melhor que o caminho é, de fato, negociar ponto a ponto,

bilateralmente, birregionalmente. Não temos muita saída.

Quando se tem instâncias multilaterais enfraquecidas, fica mais difícil para o Brasil dosar sua influência na balança das decisões globais...

Para o Brasil é péssimo, porque além de o fato de o multilateralismo nos dar mais poder de barganha, influência, porque o Brasil consegue se articular em coalizões, é péssimo porque a gente não usufrui mais de regras que para nós eram muito benéficas, como a de nação mais favorecida, que são princípios básicos do sistema de comércio, da OMC. Não é mais assim que a banda toca. Então, já não estamos negociando no mesmo nível de jogo, pautado por regras iguais. A depender do acordo, do bloco com que eu estou dialogando, as regras são diferentes, e terei que aceitá-las ou não.

O Brasil está num mundo muito mais hostil, onde nos movemos em águas turbulentas e imprevisíveis, nunca antes navegadas. Mas a gente tem que se acostumar a isso e lidar com essa lógica mais bilateral e birregional. Se insistirmos no multilateralismo, nos prejudicaremos. E também precisamos pensar o regionalismo de maneira um pouco diferente, pois o saudosismo do Mercosul de outrora também nos entrega muito pouco. Será que não é hora de a gente rever o que é o Mercosul e o que queremos dele?

A ideia de mercado comum já ficou no passado há muito tempo, mas será que ainda é uma possibilidade do Mercosul? São tabus com os quais a gente tem que lidar.

Iniciativas como as Rotas de Integração Sul-Americana podem contribuir nesse novo momento?

Esses grandes projetos integradores mais fortemente institucionalizados estão em extinção no mundo. A tendência atual é de cada vez menos institucionalização, e cada vez mais flexibilidade. É por isso que, quando Lula tentou resgatar a lógica da Unasul ou de algo parecido lançando o Consenso de Brasília, em maio de 2023, não teve o apoio dos vizinhos, independentemente de serem governos mais à direita. O fato é que o modo como se pensa a integração no mundo hoje mudou muito em relação ao que era nos anos 1990 e 2000, quando o Brasil abraçou causas como o Mercosul, a Unasul e outras mencionadas aqui.

As cinco Rotas de Integração Sul-Americana que preveem iniciativas importantes em várias frentes da infraestrutura, que sempre foi um tema importante. A novidade é que isso agora é feito de maneira mais *ad hoc*, à margem de um lastro institucional robusto como no passado foram a IRSSA e o Conselho Sul-Americano de Investimento de Planejamento (Cosiplan). São projetos mais bilaterais, que

Também precisamos pensar o regionalismo de maneira um pouco diferente, pois o saudosismo do Mercosul de outrora também nos entrega muito pouco

dependem de financiamentos da CAF, do Fonplata, do BNDES, mas acho que pode funcionar. O Brasil mapeou essas cinco rotas, estão claramente dadas, e isso pode funcionar à margem de grandes projetos institucionais.

Acho que o Brasil de alguma maneira está aprendendo que a coisa pode seguir mesmo à margem dessas grandes iniciativas institucionais. Eu não preciso, por exemplo, ter uma Unasul com sede em Quito, com uma série de conselhos. Como mencionei, avançar em projetos de maneira mais bilateral, plurilateral pode funcionar até porque não é algo estranho no mundo, pois a tendência global hoje é essa em termos de integração, onde projetos regionais são muito flexíveis em termos institucionais, normativos, sem grandes lastros. E o Brasil ainda está aprendendo a lidar com essa realidade. (S.M.) ■