

## **Política externa de dois governos**

**Rubens Barbosa**

Para melhor explicar o tema que me foi proposto – até que ponto existe uma articulação internacional do Brasil a fim de contribuir para o desenvolvimento sustentado – será útil examinar a política externa do governo Lula (2002-2010) para resumir seus objetivos e resultados e compará-la com a do governo FHC (1. Feita a análise será mais fácil responder a indagação e justificar minhas conclusões.

O governo Lula trouxe uma nova visão de mundo e deu enfoque muito pessoal para a política externa brasileira. Desde o início, a retórica oficial expressava que o país, sob seu governo, se recusaria ao acomodamento à ordem mundial prevalecente, e manifestava seu desejo de poder ajudar a transformar o mundo pela busca de uma ordem internacional mais democrática e equitativa.

Os porta-vozes do governo não poupavam críticas aos profundos abismos sociais entre países ricos e pobres, buscavam o reforço das alianças com o Terceiro Mundo e definiam as prioridades da política externa para o Sul, ressaltando a clivagem e as crescentes assimetrias existentes entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento.

O discurso favorável ao fortalecimento do multilateralismo, uma posição tradicional do Brasil, fazia igualmente referência ao objetivo do governo de mudar o eixo da política comercial do Brasil e também de criar condições para o enfraquecimento do mundo unipolar, em plena vigência e vigor durante a gestão do presidente George W. Bush.

Caracterizando a política externa como assertiva, o presidente Lula estigmatizava a atitude supostamente subalterna anterior, que implicaria “a aceitação das diretrizes estabelecidas pelos grandes blocos de poder: os EUA e a Europa”.

A partidarização da política externa ficou nítida desde o início do primeiro mandato de Lula e a influência do Partido dos Trabalhadores no processo decisório do Itamaraty foi perceptível. O primeiro sinal disso foi a nomeação de Marco Aurélio Garcia, do PT, para o cargo de Assessor Internacional, que até então sempre havia sido ocupado por um diplomata. Já em março de 2003, o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim indicava essa partidarização ao observar em discurso que “em todo o processo de mudança de governo, de mudança de orientação política, em muitos aspectos, temos que levar em conta duas situações: primeiro, uma natural afinidade das pessoas com a orientação política do governo, do presidente da república, do ministro de estado, e também, naturalmente, a competência profissional. Somos um corpo profissional por excelência, mas que deve estar entusiasticamente engajado com certas linhas políticas, com certas orientações”. O crescimento da influência do partido culminou com a filiação de Amorim ao PT nos últimos meses de 2009, gesto inédito entre os diplomatas que foram ministros do exterior para a execução de uma política de estado, e não apenas de um partido.

Embora inédita, entendo como natural a participação do assessor internacional e representante do PT no processo decisório da política externa, pela sua proximidade do presidente da república e até pela sua presença na geografia espacial do Palácio do Planalto.

Desde o início do governo Lula, a política externa foi exercida deliberadamente a partir da visão de mundo do PT e se deixou guiar pelos programas formulados pelo partido. Esse posicionamento era uma contrapartida à neutralidade e ao apoio silencioso a que o presidente Lula submeteu o Partido dos Trabalhadores quando tomou a decisão de manter e dar continuidade à política econômica herdada do governo FHC.

O Itamaraty não escondeu que estava a serviço das políticas de um partido que havia vencido as eleições. A política externa deixou de representar apenas os interesses permanentes do Estado brasileiro para defender a plataforma do governo de turno.

A prioridade das relações Sul-Sul, com os países em desenvolvimento e novas parcerias com os emergentes, deixou em posição secundária a cooperação com as nações desenvolvidas. Não que ela tenha desaparecido, mas o Brasil passou a ser reativo às propostas que lhe eram apresentadas nesse sentido.

Um documento aprovado pelo Congresso do PT em fevereiro de 2010, não deixa dúvidas sobre os objetivos da política externa do partido em relação aos EUA: “Objetivamente, a política externa do presidente Lula faz o Brasil competir com os EUA. Comparada com outras potências, trata-se de uma competição de baixa intensidade, até porque a doutrina oficial do Brasil é de convivência pacífica e respeitosa (cooperação franca e divergência serena com os EUA). Inclusive por se dar no entorno imediato da potência, a competição com o Brasil possui imensa importância geopolítica e tem potencial para, no médio prazo, constituir-se em uma ameaça aos EUA. Isso é confirmado (...) pela manutenção pela Administração Obama da política de acordos bilaterais e de exibição de força bruta (IV frota, bases na Colômbia, golpe em Honduras e reafirmação do bloqueio contra Cuba). É nesse marco que vem se travando o debate sobre a renovação do equipamento das FFAA brasileiras, o submarino de propulsão nuclear e a compra de jatos de combate junto à indústria francesa”.

As aspirações do governo Lula de exercer uma efetiva liderança regional e ter maior protagonismo extra-hemisférico também podem explicar, pelo menos em parte, as ações do Itamaraty. Não podem ser excluídas ainda motivações políticas e eleitorais, uma vez que a projeção externa do Brasil e sua oposição aos EUA foram apresentadas durante a campanha presidencial de 2010 como mais uma importante realização do governo Lula.

Como consequência de tudo isso, pela primeira vez, desde um breve período no início do governo militar quando foi aplicada a teoria dos círculos concêntricos privilegiando a relação com os EUA, foi quebrado o consenso que sempre existiu em torno da política externa.

Em momentos importantes do processo decisório prevaleceram considerações de natureza ideológica e a confusão entre a plataforma partidária e as ações do governo. Talvez por isso, com a diminuição dos resultados concretos, aumentou a distancia entre a retórica oficial e a realidade do que acontecia nas decisões de política externa. O que ficou claro foi o exercício de protagonismo pessoal do presidente Lula e do Ministro Amorim nas principais ações do governo brasileiro no cenário internacional.

### **Principais prioridades da política externa**

A política externa brasileira tradicionalmente mantém uma linha de coerência nas suas principais prioridades. Historicamente, se caracteriza pela ausência de movimentos bruscos ou por zigue-zagues, tão comuns em nosso Continente. Com maiores ou menores ênfases nas principais linhas de atuação, a política externa nunca se desviou de seu leito principal. Nas mudanças de governo, alteram-se as ênfases e o tom, surgem novas áreas, que marcam as diferenças na ação externa dos antecessores, mas permanece o essencial. Embora tenham tido origem em administrações anteriores, algumas ações da política externa do governo Lula foram apresentadas como avanços, conquistas ou novidades, em virtude do embasamento ideológico com que foram revestidas.

Tendo como pano de fundo uma visão de mundo diferente e introduzindo um forte componente ideológico na formulação e na execução da política externa (temperado de quando em quando por doses de pragmatismo), foi isso o que ocorreu com o governo Lula. A quase totalidade das principais linhas de atuação do Itamaraty foi mantida:

- A negociação comercial multilateral lançada pela OMC na Rodada de Doha;

1. A reforma das Nações Unidas, com ênfase na ampliação dos membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança e a busca de um assento permanente para o Brasil;
2. Aproximação com os vizinhos na América do Sul e aprofundamento da Integração Regional.
3. Fortalecimento das alianças sul-sul – parcerias estratégicas com a China, Índia, África do Sul, Rússia IBAS/BRIC (Síria/Líbia).

Em todos esses itens, ocorreu uma clara continuidade de políticas traçadas nos últimos 20 ou 30 anos, com ênfases diferentes.

As relações com a América do Sul e com os países em desenvolvimento adquiriram um outra dimensão, na medida em que foram percebidas como um meio para transformar as relações externas do Brasil e a mudar as relações e forças internacionais. No caso da integração regional, foi dada prioridade a países com afinidades ideológicas, como a Venezuela, a Bolívia, o Equador e a Argentina. O Mercosul estava no centro da visão geopolítica do Itamaraty, segundo a qual o Brasil deve atuar no sentido de influir para evitar que a região se vincula aos interesses estratégicos dos EUA. Tal como criado pelo Tratado de Assunção em 1991, o Mercosul perdeu prioridade e os aspectos de liberalização comercial e abertura de mercados foram relegados para segundo plano pela prevalência de medidas restritivas contra produtos brasileiros, em especial na Argentina, sem reação significativa do governo brasileiro, em nome da “paciência estratégica” em relação a Buenos Aires. Novas instituições foram criadas, algumas sobrepondo-se ao Mercosul, e todas com o objetivo ideológico, algumas de inspiração de Hugo Chaves, de excluir os EUA: União das Nações da América do Sul (UNASUL) (e nesse contexto o Conselho de Defesa e o Conselho anti-droga), Comunidade de Estados da América Latina e Caribe (CELAC). A parceria Sul-Sul justificou a convocação da primeira cúpula América Latina-Oriente Médio e América Latina-Africa, além da criação do grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e a institucionalização do BRICS.

Outra novidade, foi a auto-proclamação de uma política externa ativa e ativa, que na prática significou, entre outras coisas, o rebaixamento da prioridade em relação aos países desenvolvidos (europeus, EUA, Japão). O relacionamento com os países desenvolvidos foi correto, mas sem iniciativas que pudessem beneficiar o Brasil. Essa atitude não se confunde com a tradicional postura do Itamaraty que, em maior ou menor grau, sempre buscou reduzir a dependência externa, em especial, via diversificação de mercados e independência na defesa dos interesses nacionais, sem antagonismos irrealistas. O ativismo da política externa buscou um espaço de influência para bem além do contexto sul-americano, exigindo um esforço adicional da diplomacia brasileira para identificar o que de fato seja interesse nacional.

### **Resultados da política externa**

A percepção de que a política externa do governo Lula produziu resultados positivos pode ser explicado por fatores internos e externos. A estabilidade da economia, da política e das instituições, o crescimento sustentado e a inflação sob controle, associada a presença segura e constante do Brasil na discussão de temas globais de interesse dos países desenvolvidos como meio ambiente, mudança de clima, energia, direitos humanos e a grande transformação cenário internacional com a participação dos países emergentes explicam o interesse em relação ao Brasil e a sua crescente projeção externa.

A ampliação do comércio exterior brasileiro, que se expandiu quatro vezes em dez anos, e a internacionalização da economia brasileira, com a obtenção do “investment grade” e a redução do risco país também contribuíram para uma atenção maior sobre os movimentos do Brasil no cenário internacional. O crescimento do comércio Sul-Sul, em especial com a Ásia e a China, mas sobretudo a institucionalização dos BRICS por proposta brasileira, e a criação do G-20 aceleraram o reconhecimento do país no exterior.

O ativismo do Itamaraty ao ampliar a representação do Brasil na África com a criação de 16 Embaixadas e a proposta de realização de reunião de chefes de estado

da América Latina e do Oriente Médio justificam o convite para a participação da reunião de Annapolis para discutir a crise entre Israel e a Palestina e o aumento da assistência técnica e financeira aos países africanos.

Uma análise objetiva da política externa de Lula não pode deixar de reconhecer seus resultados positivos, em grande parte, naquilo que representou continuidade da política de FHC.

Pode ser contabilizada nessa categoria a maior presença do Brasil no mundo. A projeção externa do país se explicitou na diplomacia presidencial que o presidente Lula exercitou com maior vigor do que o presidente FHC, que a iniciou. As ações brasileiras nas discussões em diferentes fóruns multilaterais nos setores de comércio exterior, meio ambiente, mudança clima, energia (fóssil, pelas descobertas do pré-sal, e renovável), alimentação, direitos humanos aumentaram a visibilidade do país. Como um “global trader”, o Brasil ampliou pouco sua participação no comércio internacional, mas em termos nominais, os valores do intercâmbio comercial sul-sul aumentaram. A participação relativa do comércio com a África e com o Oriente Médio, contudo, permaneceu marginal no contexto do comércio exterior brasileiro (4,5% e 4,5% respectivamente). Três outros fatos podem ser considerados como pontos positivos da política externa de Lula: a inclusão do Brasil no G-20 econômico-financeiro, principal fórum de discussão das questões globais nessas áreas; a institucionalização do BRICS que passou a se reunir anualmente e a ser visto como uma nova força no cenário internacional e a continuada percepção, sobretudo por parte dos EUA, de que o Brasil persistiu como um fator moderação na América do Sul.

### **Prioridades da política externa do governo FHC**

Para melhor entender as comparações feitas entre os governos Lula-FHC, resume-se de forma sucinta as principais linhas de atuação do Itamaraty no governo FHC:

- o governo FHC manteve as posições tradicionais da política externa brasileira em relação aos países desenvolvidos (em especial os EUA e a Europa) e aos países em desenvolvimento (sobretudo as relações com a América Latina, Oriente Médio e África).
- na questão do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (o governo FHC defendeu o assento permanente para o Brasil, sem prioridade e sem gastar recursos financeiros e humanos);
- na negociação comercial multilateral não se perdeu a dimensão dos acordos de livre comércio e da integração regional;
- a aproximação Sul-Sul sempre existiu. Foi a partir de 2001, com a desvalorização do Real, que o Brasil começou a diversificar suas exportações para mercados de países em desenvolvimento. A parceria estratégica com a China nasceu em 1993, mas não era prioridade a ampliação das representações diplomáticas brasileiras na África e no Caribe.

O que diferenciou a política externa dos dois governos foram os excessos cometidos por Lula/Celso e a ausência de influência partidária e ideológica tanto na formulação quanto na sua execução.

### **Critica**

As principais prioridades da política externa do governo Lula não tiveram os resultados esperados. Sem entrar em detalhes para não extrapolar os limites deste trabalho, de forma objetiva, pode-se dizer que as metas buscadas pelo Itamaraty nas seguintes linhas de atuação não foram alcançadas:

- O fracasso das negociações da Rodada Doha mostraram que a estratégia de negociação comercial foi equivocada e pouco ajudou para ampliar as exportações e gerar empregos na economia. Nenhum acordo livre comércio significativo foi negociado nos dez anos em que o Itamaraty concentrou toda sua atenção nas negociações de Genebra da Rodada Doha.

- O fracasso nas tentativas de levar adiante a reforma das Nações Unidas, sobretudo a do Conselho de Segurança, não deram ao Brasil o ambicionado assento permanente. Acrescente-se nesse particular que a África, uma das principais prioridades da política externa e objeto de sucessivos gestos de aproximação, votou contra os interesses do Brasil;

- A política em relação a América do Sul e a integração regional talvez tenha sido a mais vulnerável. Não só aumentaram as demandas da Bolívia e do Paraguai pela percepção de fraqueza do Brasil ao não reagir a atos contrários aos interesses nacionais como a expropriação das refinarias da Petrobras em Santa Cruz, como a natural liderança do país foi contestada seguidamente, inclusive pelo voto contrário a candidatos brasileiros a postos em organizações internacionais. A política da generosidade em relação aos nossos vizinhos, exercitada através de ações bilaterais, não surtiu resultados. O Brasil sem agenda em muitas situações se viu isolado e a reboque dos acontecimentos; O ativismo da política externa e a busca de maior protagonismo para projetar o Brasil como um agente político global, tentando ajudar a resolver conflitos fora da região, ensejaram reação com alguns de nossos vizinhos manifestando reservas em relação à política externa brasileira e demandaram uma capacidade de avaliação e de coleta de informações, que o serviço externo brasileiro nem sempre esteve habilitado a desenvolver, como se viu no caso do apoio ao Irã.

- No tocante à integração regional, do ponto de vista comercial, pouco se avançou. O Mercosul está paralisado pelos sucessivos descumprimentos do Tratado de Assunção de 1991 e sem perspectivas de promover a liberalização comercial entre os países membros. O Mercosul, desvirtuado de suas funções iniciais, está se transformando em um fórum social e político que se confunde com outros órgãos como a UNASUL e a CELAC novas instituições criadas, como o Banco do Sul, sem o apoio pleno do Brasil.

- Derrotas de candidaturas brasileiras nas eleições de diversas organizações multilaterais, com a OMC e o BID.

-A ampliação das relações comerciais com os países em desenvolvimento (aliança Sul-Sul) pouco resultado apresentou em termos relativos. Depois de oito anos de governo e de grande esforço de promoção comercial, o intercâmbio com o Oriente Médio e com a África, em 2010, representam respectivamente 4,5% do total das exportações brasileiras, pouco acima do percentual de 2002.

- As relação com os EUA, caracterizas pela confrontação e ideologização, foram afetadas pelas divergências nas áreas de defesa e segurança, pelo reaparecimento da teoria do cerco pelas bases norte-americanas rodeando o Brasil, sobretudo na região amazônica, pela redução do crescimento das exportações brasileiras, pelas questões de não proliferação e negociações da Alca.

- Não cabe aqui elaborar sobre outras iniciativas que tiveram impacto negativo sobre a percepção externa em relação ao Brasil, como a ampliação da relação com o Irã, apoio ao programa nuclear, a iniciativa com a Turquia, a atitude em relação a Honduras, nem tratar do equívoco que foi o reconhecimento da China como economia de mercado, como um desdobramento da parceria estratégica com aquele país, sem medir as consequências para a economia e as empresas nacionais.

Seria compreensível perguntar se essa política contribuiu para que o Brasil, internamente, tivesse adotado uma política mais efetiva de competição internacional e desenvolvimento econômico e social.

O discurso oficial do Itamaraty sempre incorporou como um dos objetivos da política externa trabalhar pelo desenvolvimento econômico do Brasil. No governo Lula não foi diferente.

Na realidade, a resposta quanto ao papel da política externa nesse sentido é negativa, pois as ações do Itamaraty contribuíram naquela direção apenas marginalmente. A política externa pouco ajudou a reduzir a vulnerabilidade externa.

A política externa deve ser avaliada, em termos de contribuição ao desenvolvimento, pelos resultados concretos que produziu. Nesse sentido, o que

de fato ocorreu foi que a postura ideológica levou à perda de oportunidades econômica e comerciais nas relações com os países desenvolvidos; a prioridade absoluta atribuída às negociações da Rodada Doha da OMC, imobilizou o Itamaraty e deixou para um distante segundo plano as negociações de acordos de livre comércio com países de fora da América do Sul e os entendimentos para o aprofundamento dos acordos no âmbito da Aladi com os países latino-americanos. O resultado disso foi que com o fracasso da Rodada Doha, nos últimos doze anos, foram assinados apenas dois acordos de livre comércio com Israel e com o Egito, de baixa significação comercial para o Brasil, com a agravante que somente o acordo com Israel foi ratificado pelo Congresso e entrou em vigor. Na reunião de dezembro do Conselho do Mercosul, foi assinado um terceiro acordo, igualmente inexpressivo do ângulo comercial, com a Palestina.

A estratégia de negociação comercial equivocada aliada à perda de competitividade externa da economia brasileira em virtude das distorções geradas pela política econômica, com a apreciação do câmbio, os altos juros e o chamado custo Brasil, contribuíram para a re-primarização do comércio exterior brasileiro (em 2011, quatro produtos são responsáveis por 48% das exportações brasileiras) e pelo estreitamento dos mercados externos para produtos manufaturados (em 2011, as exportações do Brasil para os EUA caíram abaixo de 10% e a participação dos manufaturados que representavam cerca de 80% da pauta, praticamente desapareceu).

No tocante à contribuição da política externa para o desenvolvimento econômico e social propriamente dito, pouco se fez para ajudar a internacionalização das empresas brasileiras. Em termos de políticas públicas, com exceção das linhas de crédito oferecidas pelo BNDES, o governo brasileiro não avançou na negociação de acordos de garantia de investimento e de bi-tributação. Desviando recursos que poderiam apoiar o setor produtivo e exportador, aumentou-se a assistência financeira e repetiu-se o perdão de dívidas de regimes autoritários da África, sem

levar em conta os valores de democracia e de direitos humanos defendidos internamente

Cabe também especular se haverá continuidade da política externa proativa desenvolvida pelo Itamaraty de Lula.

Como acima mencionado, não foi a política externa que projetou o Brasil e o tornou um player internacional significativo. A estabilidade econômica, política e institucional, aliada à personalidade do presidente Lula e à algumas iniciativas como a assistência técnica e financeira, a institucionalização dos BRICS também ajudaram. A projeção externa brasileira vai continuar, mesmo com uma política externa menos proativa e menos protagônica.

Ao findar o primeiro ano de governo Dilma parece prematuro passar um julgamento definitivo, mas tudo indica que a política externa de Lula vai ter continuidade.

A análise do principais pronunciamento presidenciais e ministeriais apontou para algumas mudanças iniciais importantes na política externa do novo governo: a defesa dos direitos humanos ao contrario da atitude de confundir interesses com valores do governo Lula; uma atitude mais distante em relação ao governo do Irã e a matização ao apoio irrestrito ao programa nuclear iraniano; o desaparecimento do conteúdo ideológico no relacionamento com os EUA, como evidenciado na visita de Barak Obama a Brasília, em março.

Há pouco espaço para mudanças como ficou evidente no discurso pronunciado em setembro na Assembleia Geral da ONU e as prioridades da política econômica interna, em meio a grave crise econômica global demandarão quase completa atenção do governo. Se de um lado pode-se prever um razoável grau de continuidade, já é perceptível uma significativa mudança no estilo e no tom da política externa derivada em parte pela própria personalidade da presidente Dilma e de seu governo mais tecnocrático do que político. É possível prever mais pragmatismo e menos ideologia na execução das principais prioridades do Itamaraty.

Por outro lado, o baixo perfil que a política externa assumiu no governo Dilma facilita a continuidade, com correções de rumo. Tendo em vista algumas vacilações como ocorrido no caso das votações das Nações Unidas no tocante à Síria e a ausência de uma atitude mais forte em relação ao governo de Damasco, aconselham contudo esperar mais algum tempo para confirmar a tendência de moderação e de volta da política externa a seu leito tradicional.