Observador On-line

| v.8, n.09, 2013 |

Observatório Político Sul-Americano
Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ
http://www.opsa.com.br

Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula[1]

Observador On-Line (v.8, n.09, 2013)
ISSN 1809-7588

Maria Regina Soares de Lima
Professora IESP/UERJ
Coordenadora do Opsa

Rubens de S. Duarte
Mestre em Ciência Política (IESP/UERJ)
Doutorando em Relações Internacionais
(University of Birmingham)

Um tipo de argumento recorrente na mídia *mainstream*, reafirmando críticas da oposição política com respeito à política externa dos governos Lula e Dilma, é acusa-la de ideológica e partidarizada. O principal alvo das críticas mira a política com relação à região sul-americana. A politização da política externa destes governos tornou-se um mantra da oposição, ressaltando-se o viés negativo da avaliação. Mas o que significa exatamente politização da política externa?[2] Pelo menos dois significados distintos podem ser encontrados nos diferentes usos do conceito.

No primeiro deles, o termo é usado para identificar um componente partidário na política externa no sentido desta refletir as orientações programáticas, político e

[1] Agradecemos a Carlos Milani, coordenador do grupo de pesquisa LABMUNDO-Rio, pela cessão das bases cartográficas do projeto do Atlas da Política Externa Brasileira utilizadas neste artigo.

[2] Para uma discussão dos distintos significados do termo politização, ver Maria Regina Soares de Lima, "A Politização da Política Externa", *Boletim OPSA*, nº 2, abr/jun, 2013. pp. 2-9.

ideológicas de um governo.[3] Para alguns especialistas e praticantes, partidarização seria vista com conotação extremamente negativa, no sentido de que a política externa não estaria de acordo com o que alegam são os verdadeiros interesses nacionais.[4] Este é o sentido usado pela oposição aos governos do PT e pela mídia conservadora. Em vários artigos e pronunciamentos de líderes da oposição a acusação de um viés ideológico está presente na crítica a diversas iniciativas da política externa dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, notadamente: a branda reação brasileira à nacionalização de refinaria da Petrobrás na Bolívia por Evo Morales; a entrada da Venezuela no Mercosul; o afastamento do Paraguai deste mesmo arranjo regional após um processo totalmente irregular de impedimento do então presidente Lugo; a contratação de médicos estrangeiros em especial dos cubanos e, mais recentemente, todo o episódio da "fuga" cinematográfica do senador Roger Molina, asilado na Embaixada brasileira. Com relação ao plano global, perfilam as relações com os países africanos e com o Sul de modo geral, as relações com o Irã e, em especial, a intermediação de Brasil e Turquia no caso do programa nuclear do Irã. A lista é grande e praticamente tudo que se afasta do relacionamento com os países do Norte é visto como pautado por razões ideológicas, viés partidário, etc. Normalmente o argumento é binário e de soma zero: ao enfatizar as relações com o Sul ou com países progressistas na América do Sul a politica externa petista estaria se afastando dos países do Norte, de tradição democrático-liberal. Seguindo essa linha de pensamento, o Brasil teria dado excessiva atenção aos países da região, em especial os governos "bolivarianos", afastando-se de parceiros mais importantes. Ainda segundo essa crítica, a política externa praticaria uma política de generosidade incondicional com

[3] Um segundo sentido de politização diz respeito a ampliação da agenda da política externa e a formação de *constituencies* da política externa no plano doméstico, anteriormente inexistentes, representadas pelos grupos de interesse direta ou indiretamente afetados pelas ações externas, como por exemplo associações empresariais e sindicatos de trabalhadores, nas questões comerciais. Também diz respeito a mobilização de outros segmentos da esfera pública que atuam a partir de uma lógica política distinta, defendendo interesses coletivos, buscam ampliar a cidadania e se organizam como instâncias de critica e controle do poder do Estado e do mercado. Este segundo significado não será tratado neste artigo.

[4]Para um exemplo padrão desta crítica ver, Rubens Barbosa. "A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul" in **Interesse Nacional**, abril/junho, 2008. O autor, diplomata aposentado, integra a linha de frente da tropa de oposição à política externa dos governos do PT.

alguns dos países da região, não conferindo a devida prioridade aos temas econômicos e comerciais.[5]

Esta interpretação da partidarização da política externa revela um sentimento tecnocrático, de negação da política, uma vez que em qualquer democracia a política externa é sempre politizada, refletindo as orientações político-ideológicas do governo de turno. Mesmo que os compromissos internacionais assumidos por qualquer governo democrático não devam ser revertidos a cada mudança de governo, sob pena do país perder sua credibilidade face aos parceiros externos, existe sempre alguma latitude para que governos eleitos possam incluir temas de política externa em suas plataformas eleitorais.

Este é exatamente o sentido do fenômeno apontado por Jeffrey Cason e Timothy Power do papel direto e crescente do Presidente na política externa, para eles uma das novas tendências da política externa brasileira que desafia o alegado monopólio do MRE na formação e implementação da mesma.[6] No regime democrático presidencialista, a presidencialização da política externa é um resultado esperado não apenas pela centralidade do Presidente da República no estabelecimento da agenda política da nação, como pelo fato de que em última instância os atos de escolha e demissão de seus ministros são de sua estrita competência. Se poderia argumentar que no presidencialismo de coalizão brasileiro as injunções da coalização partidária governamental criariam limites para esta liberdade presidencial. A prática brasileira demonstra, contudo, uma associação entre o grau de presidencialização dos regimes políticos e os critérios de recrutamento para o cargo de chanceler. Desta forma, "quanto mais presidencial o regime, mais técnicos e menos filiados a partidos devem ser os chanceleres".[7] Utilizando como indicador do grau presidencialização da política externa a porcentagem de cada mandato presidencial consumida com viagens internacionais

[5] A alegação é que na América do Sul, o Brasil cooperaria incondicionalmente com alguns dos países da região, independentemente de que obtenha alguma reciprocidade da parte dos mesmos. Na linguagem da teoria dos jogos seria um "sucker", ou em bom português, um "trouxa". Em uma outra lente conceitual poder-se-ia classificar o comportamento brasileiro como motivado por um interesse próprio esclarecido tendo em vista que os ganhos potenciais do Brasil na região excedem em muito os dos demais países, cabendo uma atuação estratégica de cooperação incondicional.

[6] Jeffrey W. Cason e Timothy J. Power, "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula Era", *International Political Science Review*, vol. 30, no. 2, 2009.

[7] Octavio Amorim Neto, *De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011, p. 125

pelo Presidente entre 1974 e 2006, Cason e Power concluem que a presidencialização da política externa se acentuou nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.[8] Cabe lembrar que, comparado ao regime de 1946-64, o grau de presidencialismo do regime político iniciado em 1985 é maior, no sentido de ser mais acentuada a balança de poder na direção do Executivo relativamente ao Legislativo. Ademais, ambos Presidentes tiveram como seus chanceleres diplomatas ou intelectuais reconhecidos no campo das relações internacionais. Também havia enorme sintonia entre os respectivos Presidentes e seus chanceleres.[9]

A presidencialização da política externa significa que a política externa é do Presidente e cabe ao chanceler a sua execução nos termos da Carta Constitucional de 1988. Na ordem política de 1946-64, a balança de poder entre os dois poderes era mais equilibrada e a tendência é que predominassem chanceleres vindos do mundo político. A delegação de autoridade era maior e o MRE desfrutava então de mais autonomia e latitude na formação da política externa.[10] A presidencialização, ao contrário, reduz enormemente o poder político da burocracia diplomática que deve responder diretamente às orientações presidenciais.[11] O recente episódio da demissão do chanceler Antonio Patriota, pela presidente Dilma Rousseff, ilustra a perfeição a dependência política do ministro à presidência. No ato, a Presidente Dilma não apenas retomou as rédeas da política externa da qual, por razões diversas, não demonstrava o mesmo interesse que o governo anterior, como a nomeação de seu sucessor, o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo, foi uma escolha pessoal da Presidente de um diplomata afinado com as suas ideias e orientações.

Este artigo objetiva analisar o sentido da politização da política externa, comparando a diplomacia presidencial dos Presidentes FHC e Lula. Politização significa que as respectivas políticas externas refletem as concepções e orientação político-partidárias dos dois mandatários e que, portanto, as mesmas se inserem nas respectivas agendas presidenciais. No desenvolvimento de nosso argumento, consideramos três dimensões. Em um primeiro momento, analisa-se a dimensão política da presença do Brasil na América do Sul. Busca-se identificar as diferenças

[8] Cf Cason e Power, op. cit, p. 123

[9] Para a sintonia entre Lula e Celso Amorim, ver Celso Amorim, *Breves Narrativas Diplomáticas,* São Paulo, Benvirá, 2013.

[10]Octavio Amorim Neto, op. cit., pp. 125-127.

[11] Octavio Amorim Neto, op. cit, p. 127.

de orientação da diplomacia presidencial de ambos presidentes. A segunda seção será destinada à análise de dados comerciais, com o objetivo de avaliar a importância da América do Sul para a economia e para o comércio brasileiros, bem como os desafios das transformações da estrutura do comércio exterior brasileiro para a política sul-americana do Brasil. Em um terceiro momento, comparamos o desempenho dos dois presidentes em uma das iniciativas da política externa de conteúdo comercial.

A Dimensão Política da Diplomacia presidencial

Tendo em vista que trabalhos anteriores já apontaram que o grau de presidencialização da política externa se acentuou nos governos FHC e Lula, cabe averiguar se existem diferenças nas respectivas orientações de política externa. Há um relativo consenso na bibliografia corrente sobre a questão. De acordo com Lessa et. ali, o Plano Plurianual 1996-1999 relativo ao governo FHC priorizou os processos de estabilização econômica e reforma do estado e a menção á dimensão externa aparece lateralmente na ênfase à estratégia de inserção competitiva e modernização produtiva.[12] As prioridades de política externa daquele governo estavam subordinadas à estabilização e reformas de cunho liberal na economia. A política externa tinha o papel de restaurar a credibilidade econômica e política do país o que se traduziu na adesão do Brasil a vários regimes internacionais como de direitos humanos; controle de tecnologia de mísseis; Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares e, em 1998, o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TNP). A orientação predominante da política externa de FHC de adesão às normas liberais hegemônicas na ordem internacional pós-Guerra Fria, foi caracterizada por especialistas como "autonomia pela participação" e, num viés mais crítico, "desenvolvimento pela aceitação".[13]

Bem distintos foram os objetivos programáticos do governo Lula conforme expresso em seu primeiro Plano Plurianual (2000-2003), caracterizado pelos autores como o "resgate da política externa"[14]. As orientações estratégicas do

[12] Cf, Antônio Carlos Lessa, Leandro Freitas Couto; e Rogério de Souza Faria, "Política Externa Planejada: Os Planos Plurianuais e a Ação Internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)", *Revista Brasileira de Política Internacional",* ano 52, no. 1, 2009, pp. 91-94.

[13] Ver, Gelson Fonseca Jr., *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. São Paulo, Paz e Tera, 1998 e ; Lessa et. alli, p. 92. Para a discussão dos diferentes sentidos da "autonomia" enquanto princípio orientador da política externa, ver Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, *A Política Externa Brasileira: A Busca da Autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo, Editora UNESP, 2011.

[14] Cf. Lessa et ali. P. 94.

governo Lula iam no sentido de aumentar a participação do país nas relações econômicas internacionais e na discussão dos grande problemas mundiais, ressaltando os efeitos da "globalização assimétrica" e a desigualdade entre as nações. O Mercosul aparece como o parceiro chave do Brasil na consecução de sua estratégia de desenvolvimento, e a América do Sul é considerada "plataforma preferencial" do Brasil, assim como priorizadas as relações com a União Europeia. Os objetivos programáticos do governo Lula claramente restituíram à política externa o papel de se configurar como um dos instrumentos chaves da estratégia de desenvolvimento do país. Os planos seguintes reiteram a importância da América do Sul como parte da estratégia brasileira de desenvolvimento, acrescentando-se outros objetivos fundamentais da política externa como a formação de novas parcerias com os países do Sul, a constituição de uma "nova geografia comercial", o papel do país na formação do G-20 comercial, a importância da cooperação Sul-Sul, e a necessidade de democratização das instituições internacionais, em particular o Conselho de Segurança da ONU.[15] O cerne da política externa do governo Lula foi caracterizada, na expressão síntese do Chanceler Celso Amorim, como uma "política ativa e altiva".

Foram assim bem distintas as orientações de política externa destes dois governos, seja nas suas respectivas políticas externas declaratórias, seja nas ações e iniciativas no plano internacional. A seguir, examinamos como algumas destas diferenças se manifestaram na diplomacia presidencial dos dois mandatários.

Desta forma, analisamos inicialmente a ação política do Brasil na América do Sul. As relações diplomáticas, devido ao seu caráter imaterial, dificilmente podem ser quantificadas. Por esse motivo, as viagens presidenciais para o exterior[16] serão usadas como um indicador que revela o grau de importância que o governo

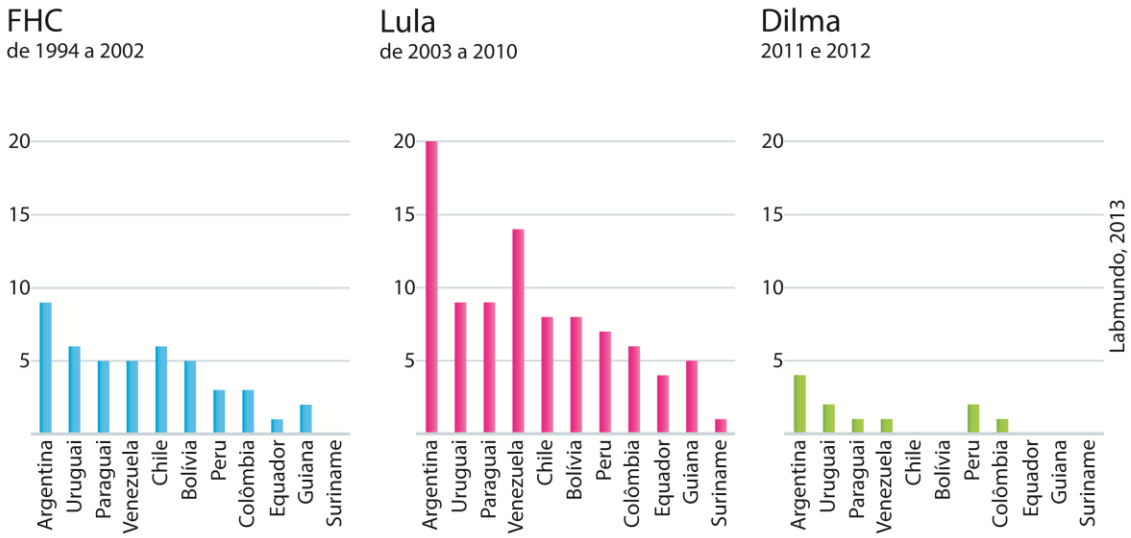
[15] Idem, ibidem, pp. 94-105.

[16] Para fins desta pesquisa, são consideradas viagens presidenciais ao exterior toda e qualquer ida do Presidente do Brasil a um território estrangeiro, na qualidade de Chefe de Estado. Com isso, não se faz distinção entre visitas bilaterais e multilaterais, pois se entende que há diálogos bilaterais entre o Brasil e o anfitrião mesmo nas viagens multilaterais. Isso ocorre, pois parte significativa dos diálogos entre as autoridades governamentais e *sherpas* ocorre por meios informais. Com isso, se o presidente vai à Nova York, a fim de discursar na Assembleia Geral da ONU, essa viagem também seria considerada uma visita aos Estados Unidos. A prática do Ministério das Relações Exteriores (MRE) de preparar materiais para conversas bilaterais também nesses casos pode ser usada para comprovar a relevância dessa escolha de pesquisa, pois evidencia o contato bilateral entre os países, ainda que o motivo principal da visita seja para reuniões multilaterais. Cabe ressaltar, também, que escalas em países no caminho de visitas a países mais distantes não são consideradas como viagens.

brasileiro atribui à relação com o outro país, um indicador usado anteriormente por outros estudos conforme mencionado anteriormente (CANSON e POWER, 2009; AMORIM, 2011). Essa escolha metodológica não é perfeita, pois a quantidade de visitas não revela, em última instância, o teor e a profundidade das conversas. Ainda assim, a visita oficial do Presidente da República a um país vizinho demonstra a existência de uma vontade política de maior diálogo e de estreitamento dos laços políticos.

GRÁFICO 1
VIAGENS PRESIDENCIAIS NA REGIÃO

Quantidade total de viagens da Presidência da República para os países da América do Sul

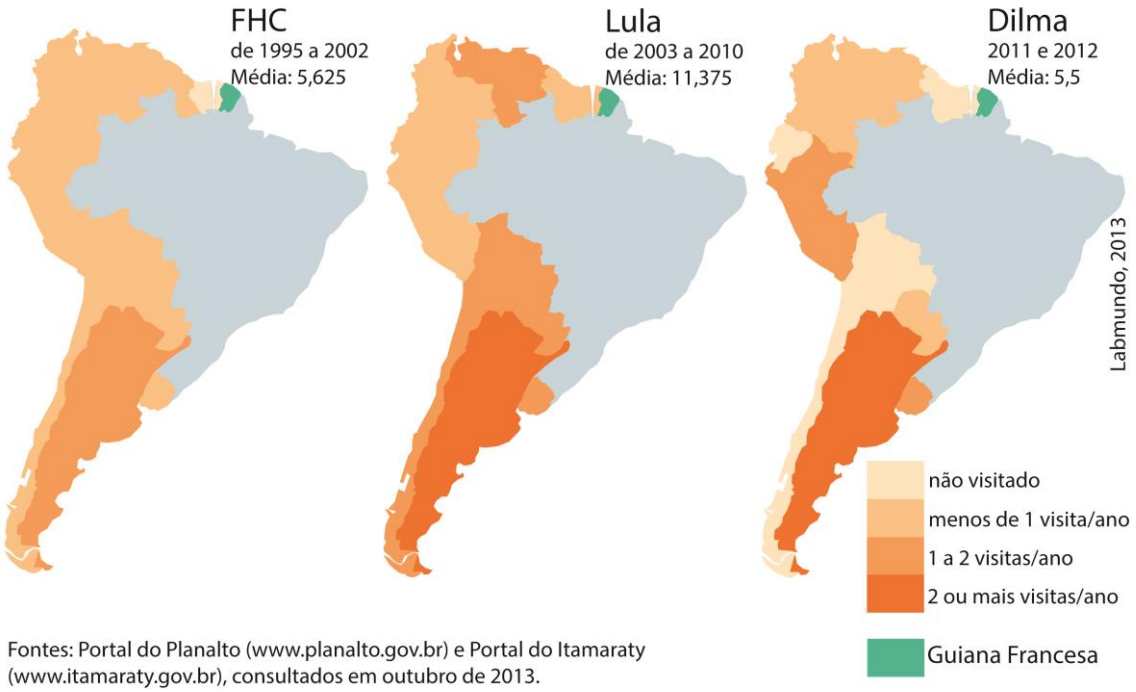


Fontes: Portal do Planalto (planalto.gov.br) e Portal do Itamaraty (itamaraty.gov.br), consultados em outubro de 2013.

Ao examinar a quantidade total de viagens presidenciais para os países da região, percebe-se que o Presidente Lula visitou os vizinhos mais do que o seu antecessor, sendo que o número de idas à Argentina foi mais do que o dobro (gráfico 1). O baixo desempenho de Dilma Rousseff pode ser explicado pelo critério adotado para o gráfico, o de considerar o número total de viagens feitas. Como o período analisado de Fernando Henrique Cardoso (8 anos) é muito superior ao de Dilma (foram considerados os dois primeiros anos), esse resultado pode ser considerado normal. Ainda assim, há claros indícios de que a política externa de Dilma Rousseff será mais próxima da apresentada ao longo do governo Lula, do que uma volta aos números do governo tucano. Basta perceber que a média anual de viagens de Dilma para a região, em apenas 2 anos, já praticamente se iguala à média de FHC, conforme pode ser observado no mapa 1, a seguir.

MAPA 1
VIAGENS PRESIDENCIAIS NA REGIÃO

Média anual de viagens da Presidência da República para os países da América do Sul



Fontes: Portal do Planalto (www.planalto.gov.br) e Portal do Itamaraty (www.itamaraty.gov.br), consultados em outubro de 2013.

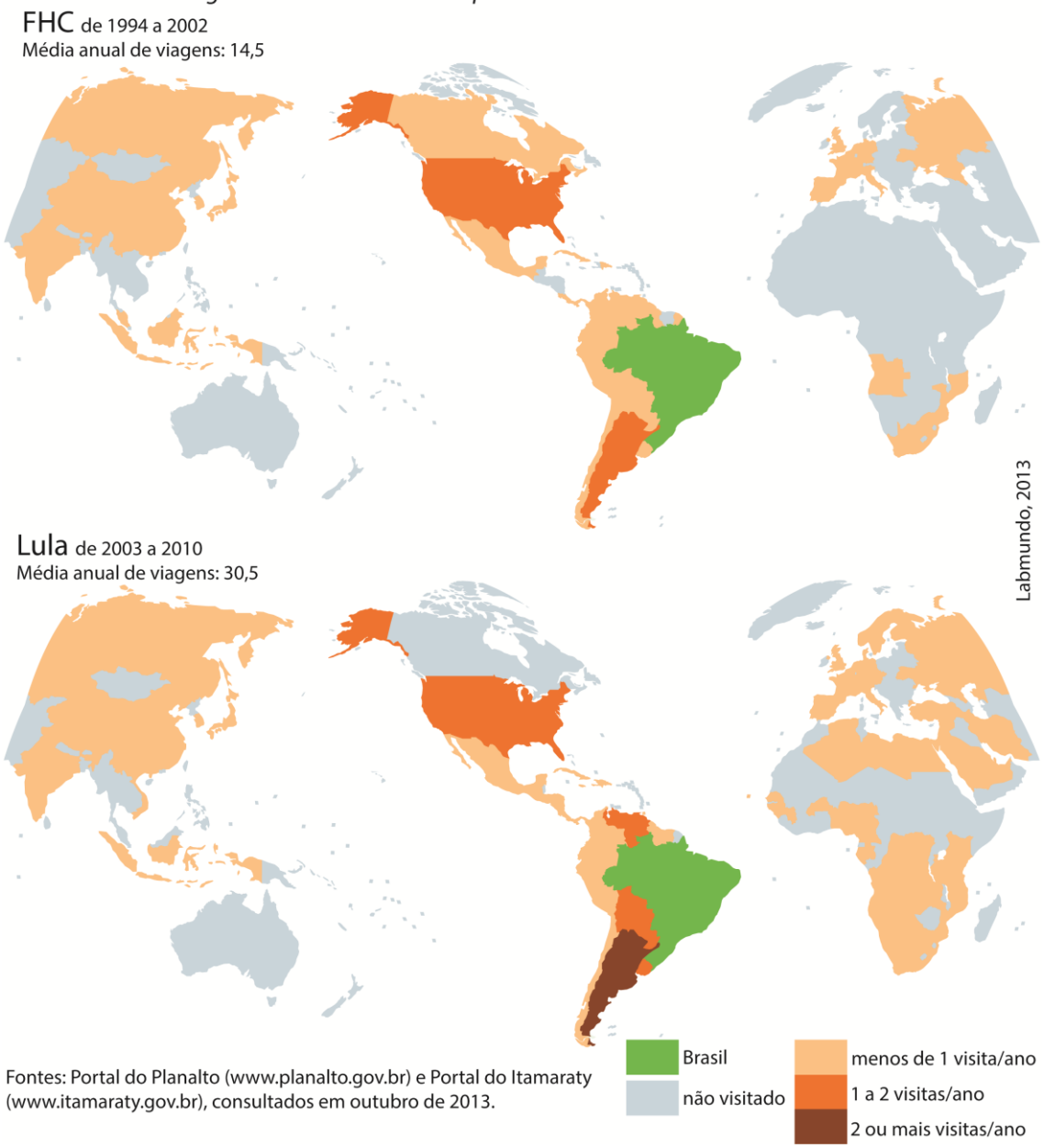
A ênfase da política externa brasileira na região aumentou significativamente, em especial com relação aos países do Mercosul, ao se comparar a gestão de Lula com a de seu antecessor. O Suriname, por exemplo, que não fora visitado pelo presidente Fernando Henrique, recebeu o Presidente Lula em 2005. Apesar de importantes parceiros políticos e comerciais, Chile, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Venezuela tinham uma média de menos de uma visita anual no governo do PSDB, enquanto que passaram a receber de uma a duas visitas por ano no governo Lula. A maior ênfase na Argentina, ao comparar com outros países da região, continua, mas ainda assim, FHC apresenta uma média de 1,375 visitas por ano, contra 2,375 de seu sucessor, que revela que, apesar da relação preferencial com a Argentina ser mantida, o diálogo é maior. Esses números apontados no mapa 1 demonstram que a política externa do governo Lula inovou em relação a seu antecessor na maior ênfase conferida à região sul-americana, conforme os objetivos programáticos daquele governo. É visível o aumento da presença política do Brasil na região, sendo que a média anual de visitas quase dobrou entre os dois governos (de 5,625 para 11,375). É claro que alguns países receberam maior número de visitas, em comparação com os outros da região. É o caso da Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia e Chile. Os quais também são grandes parceiros comerciais, o que dá indícios de que a política externa brasileira não pratica apenas

uma "diplomacia de generosidade", como será analisado na próxima seção do artigo.

Os dados apresentados a seguir, comparando os governos FHC e Lula com relação às viagens presidências no mundo, indicam o equívoco de alguns argumentos que afirmam que o Brasil, ao conferir mais ênfase à América do Sul, teria preterido outras regiões. Percebe-se que o Brasil não se descuidou de nenhuma região, nem se fechou para dentro da América do Sul. Com algumas exceções – como o Canadá – a média anual de visitas presidenciais foi mantida ou aumentada em quase todos os países. Não apenas as viagens presidenciais foram mantidas para regiões como a América do Norte, mas também a média anual de viagens para a América do Sul cresceu, América Central e para a Europa, sendo que Lula visitou diversos países africanos e asiáticos, praticamente ignorados no governo FHC.

MAPA 2
VIAGENS PRESIDENCIAIS PELO MUNDO

Média anual de viagens da Presidência da República



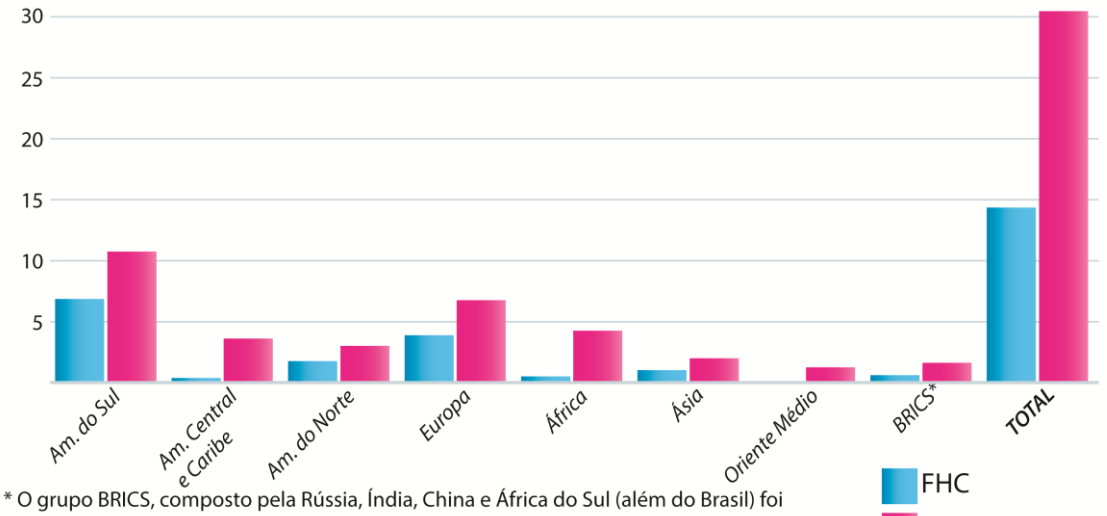
Fontes: Portal do Planalto (www.planalto.gov.br) e Portal do Itamaraty (www.itamaraty.gov.br), consultados em outubro de 2013.

O aumento de ênfase na América do Sul não provocou o desfavorecimento de outras regiões. Pelo contrário, a quantidade de visitas a outras regiões também cresceu, conforme pode ser observado no gráfico 2. Comparando o crescimento da média anual de viagens internacionais, percebe-se as diferentes prioridades políticas daqueles dois governos. Desta forma, apesar da evidente ênfase conferida à América do Sul, pelo governo Lula, a presença do Brasil cresceu mais em outras regiões, inclusive no Oriente Médio, que não foi visitado pelo FHC. As viagens presidenciais cresceram aproximadamente 110% no período do governo Lula, em comparação com o do seu antecessor. Este crescimento atendeu às prioridades de

novas parcerias estratégicas do governo Lula. Destaca-se o crescimento robusto da média na América Central e na África, mas também o crescimento em regiões que o Brasil já se fazia presente, como na Europa (crescimento de 74,2%) e na América do Norte (crescimento de 71,4%).

GRÁFICO 2
VIAGENS PRESIDENCIAIS NO MUNDO

Média anual de viagens da Presidência da República para as regiões



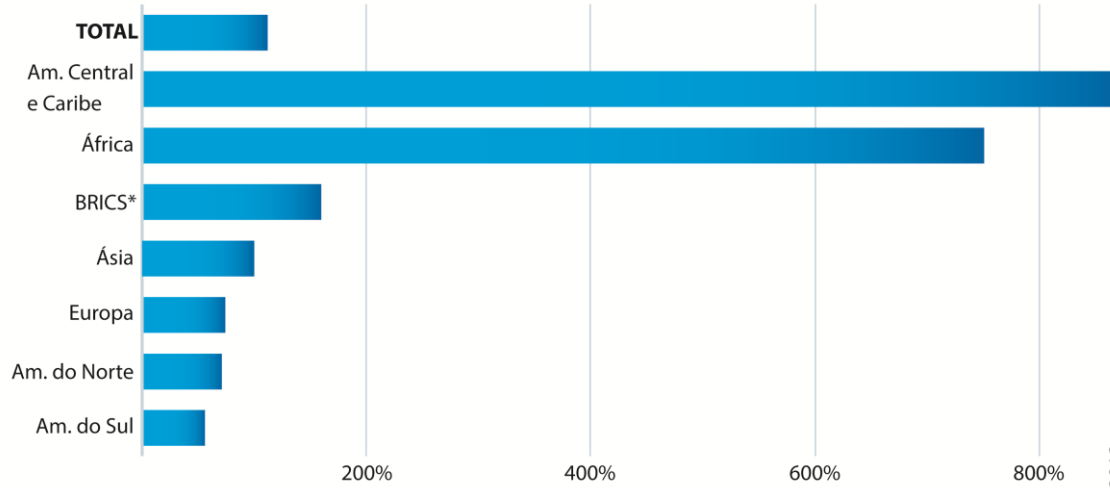
* O grupo BRICS, composto pela Rússia, Índia, China e África do Sul (além do Brasil) foi considerado nessa categoria de análise, para fins de pesquisa, sem prejuízo de também estarem contabilizados nas respectivas regiões.

Fontes: Portal do Planalto (planalto.gov.br) e Portal do Itamaraty (itamaraty.gov.br), consultados em outubro de 2013.

Labmundo, 2013

GRÁFICO 3
CRESCIMENTO DAS VIAGENS PRESIDENCIAIS

Crescimento da média de viagens da Presidência da República no governo Lula, em comparação com o governo FHC



* O grupo BRICS, composto pela Rússia, Índia, China e África do Sul (além do Brasil) foi considerado nessa categoria de análise, para fins de pesquisa, sem prejuízo de também estarem contabilizados nas respectivas regiões.

Fontes: Portal do Planalto (www.planalto.gov.br) e Portal do Itamaraty (www.itamaraty.gov.br), consultados em outubro de 2013.

Labmundo, 2013

Não apenas a política externa no período do governo do PT se diferenciou de seu antecessor pela maior ênfase dada à América do Sul, como foi muito mais ativa internacionalmente, globalizando de fato a presença política do país e, em especial inaugurando novas parcerias ausentes no governo FHC, como com os países africanos e do Oriente Médio. Cabe observar que a vitória de um candidato brasileiro para o comando da FAO e da OMC muito se deve ao apoio dado pelos países africanos à postulação brasileira. Estas duas eleições revertem fracassos anteriores experimentados por candidaturas brasileiras à chefia de outros organismos internacionais. Na dimensão política, o que ocorreu foi um aumento na ênfase na região, acompanhado de uma maior presença do Brasil no mundo. A politização, medida pelo indicador da diplomacia presidencial de fato se manifestou, no sentido que as respectivas diplomacias presidências forma guiadas pelos respectivos objetivos estratégicos de cada um dos governos. Os temores existentes antes da posse de Lula, de que ele faria uma política externa anti-EUA, não se confirmaram, sendo que o ex-sindicalista teve uma média anual de visitas ao país em questão maior do que o de FHC (1,125 visita de FHC contra 1,625 de Lula).

No final do século XX, após duas décadas de regime ditatorial e de outros 20 anos de instabilidade econômica, a política externa brasileira entendia que a relação com os seus vizinhos poderia contribuir no sentido de (re)inserir o Brasil na política e na economia mundiais. Por um lado, o regionalismo brasileiro, nesse período, era um instrumento para que o Brasil ganhasse força política para agendas sensíveis, como a proliferação nuclear, temas de Direitos Humanos, etc. Na esfera econômica, o governo Brasileiro entendia que era necessário se preparar para a inserção no mundo globalizado. O final do século XX foi bastante intenso na agenda comercial, como pode ser exemplificado pela negociação da Rodada Uruguai na Organização Mundial do Comércio (OMC), pelas conversas com o intuito de criar a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), entre outras iniciativas. A relação com a América do Sul, inclusive a instituição do Mercosul, era entendida como um processo de "regionalismo aberto", em que serviria de laboratório e de fortalecimento do Brasil, para que se inserisse apropriadamente na economia mundial.

Após 2003, esse tratamento com os vizinhos foi alterado significativamente. A região continua sendo importante para a política e para a economia brasileiras, mas não é mais percebida como um "trampolim" para o Brasil. A política externa brasileira para a região ajustou suas ações de acordo com o entendimento de que o Brasil faz parte da América do Sul e que existe uma relação necessária com esses países, pois as decisões e o futuro de cada país influenciam nos demais. A ideia de que há um "futuro comum" da região incentivou o fortalecimento de outras

dimensões na agenda sul-americana, com temas sociais, de segurança e de concertação política. Os líderes brasileiros continuam acreditando que o regionalismo pode contribuir para o fortalecimento político do Brasil nos foros internacionais, porém o objetivo buscado não é somente a inserção política e econômica no mundo, mas a reforma das instituições internacionais, de modo a permitir um desenvolvimento mais justo e sustentável para o mundo periférico.

A politização é evidente no trato com os países da América do Sul, não no sentido da partidarização, entendida no sentido utilizado pela crítica da mídia e da oposição à política externa dos governos do PT, mas objetivando fortalecer a região economicamente, politicamente e socialmente, a fim de garantir a evolução do próprio país e a instituição de regras que levem em conta os interesses dos países do Sul no sistema internacional. A política externa brasileira não agiu contra os interesses dos EUA, apenas recusou o papel de um *stakeholder* da estabilidade regional como desejariam os EUA. O componente político-ideológico do governo Lula e, se confirmado no de Dilma, se manifestou na mudança de leitura do papel da América do Sul e de como o Brasil se insere na região, diante dos desafios sistêmicos. A região deixou de ser vista apenas como uma plataforma para a internacionalização dos produtos e investimentos brasileiros, como acontecia antes, agregando-se à visão da mesma como um espaço de experimentação de novos formatos de organização social e política, mas também como ator geopolítico na cambiante ordem internacional.

A Relevância Econômica da América do Sul e seus Desafios

A região, em especial os países que compõe o Mercosul, desempenham papel fundamental para a o comércio e para a economia brasileiros, apesar de que frequentemente algumas críticas acusam a política externa brasileira para a região de ser "altruísta", por gerar poucos benefícios concretos para o Brasil. Nesse sentido, acusam o Brasil de praticar uma "diplomacia da solidariedade" ou "diplomacia da generosidade". Esse entendimento é derivado de uma percepção de que o Brasil coopera incondicionalmente com os vizinhos, arca com custos da integração e promove mecanismos de redução de assimetrias regionais, mas recebe poucos – ou nenhum – benefícios em contrapartida. Os exemplos preferidos desta "generosidade" são a branda reação à nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia e a renegociação do Tratado de Itaipu aumentando o preço a eletricidade fornecida pelo Paraguai.

Nada mais distante da realidade. Como demonstram Pinheiro e Gaio (2013),[17] manter ou aumentar a ênfase política na região não é altruísmo, mas um cálculo racional lógico, que também está baseado em ganhos econômicos. O peso da região nas exportações brasileiras fica evidente, ao analisar o Gráfico 4, abaixo. Até o ano 2000, quando o Brasil era deficitário na Balança Comercial, os fluxos do Brasil com os vizinhos beiravam a estabilidade, contribuindo para melhores resultados (ou para o não agravamento dos mesmos). Nos anos 2000, com a melhora do desempenho comercial brasileiro, a América do Sul continua a ser importante para a manutenção do superávit nacional. Na verdade, a contribuição da região para o crescimento do superávit comercial é um dado que põe por terra qualquer acusação de generosidade uma vez que o esperado de uma suposta potência regional é que exatamente mantenha déficits constantes com seus parceiros comerciais na região, uma tendência que está presente, por exemplo, nas relações da China com seus vizinhos.

A região se manteve como um importante parceiro comercial, mesmo após a crise financeira de 2008. Evidentemente, a turbulência econômica afetou os mercados do mundo inteiro, inclusive o sul-americano. Ainda assim, os impactos no comércio brasileiro com os vizinhos não foram tão acentuados, em comparação com outros mercados. Pode-se então concluir que a relação do Brasil com a América do Sul contribuiu para que os efeitos da crise fossem mitigados.

Conforme se pode observar no Gráfico 5, América do Sul é o principal parceiro comercial brasileiro, ainda que a sua participação tenha caído ao longo dos anos. Se considerarmos somente Mercosul, o bloco é o terceiro principal parceiro comercial do Brasil, somente atrás da China e dos EUA,[18] representando quase 50% do superávit comercial total do país e 9% das exportações brasileiras, em 2012. Manter ou aumentar a ênfase política na região, nesse sentido, não é altruísmo, mas um cálculo racional lógico, que também é baseado em ganhos econômicos.

---

[17] Cf. Letícia Pinheiro e Gabrieli Gaio, "The Role of South-South Cooperation for Development on Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism". *In:* D. Tussie e C. Quiliconi (orgs.), *Leadership of BRICS at the Regionsal and Global Levels: Capacity, Willingness and Legitimacy in an Era of Multipolarity.* NY: Springer Publ. Co, (no prelo).

[18] Caso consideremos a União Europeia também como um bloco, o Mercosul representaria o quarto maior parceiro comercial do Brasil.

GRÁFICO 4
BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA

Evolução do fluxo comercial brasileiro para a região e para o mundo (valores em dólares EUA)

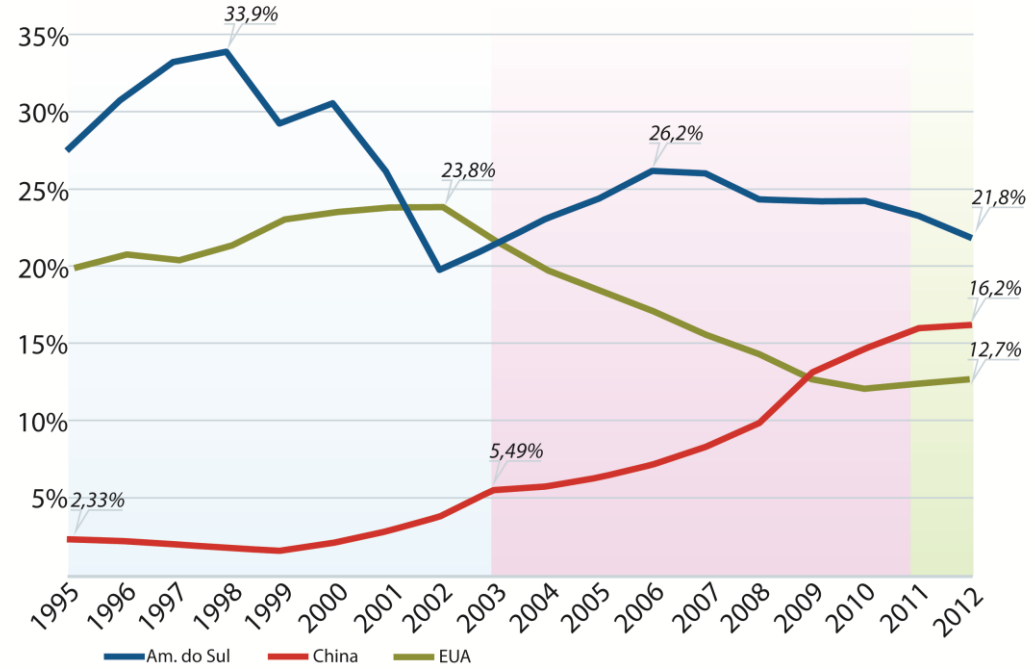
Fonte: Portal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, consultado em junho de 2013.

Labmundo, 2013

Apesar da importância comercial da região, o comercio com a América do Sul foi fortemente afetado pelas transformações estruturais na economia mundial, em especial a partir da emergência da China no comércio global processo que teve início em meados dos anos 70. O rápido e robusto crescimento econômico chinês influencia diretamente o comércio brasileiro, gerando oportunidades e também grandes desafios. O aumento do preço internacional das *commodities* e a demanda chinesa por esses produtos teve impacto significativo no incremento do comércio bilateral Brasil-China. Soma-se a esse fenômeno a diversificação da pauta de exportação chinesa, que vende produtos manufaturados a preços competitivos, ampliando sua participação nas importações brasileiras, em particular de produtos industrializados, afetando a produção nacional e ocupando mercados em países sul-americanos deslocando exportadores brasileiros. Esse conjunto de fatores contribuiu para o rápido crescimento da participação chinesa no comércio brasileiro. Os EUA também tiveram a sua participação diminuída em função do crescimento do aumento crescente da China no comercio internacional brasileiro. Como se pode observar no Gráfico abaixo, em 1995, a China representava 2,33% do fluxo comercial brasileiro, em 2012, este percentual subiu para 16,2%.

GRÁFICO 5
COMÉRCIO INTERNACIONAL BRASILEIRO

Evolução da participação da região no comércio internacional brasileiro e o "fator China"



Fonte: Portal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, consultado em junho de 2013.

Labmundo, 2013

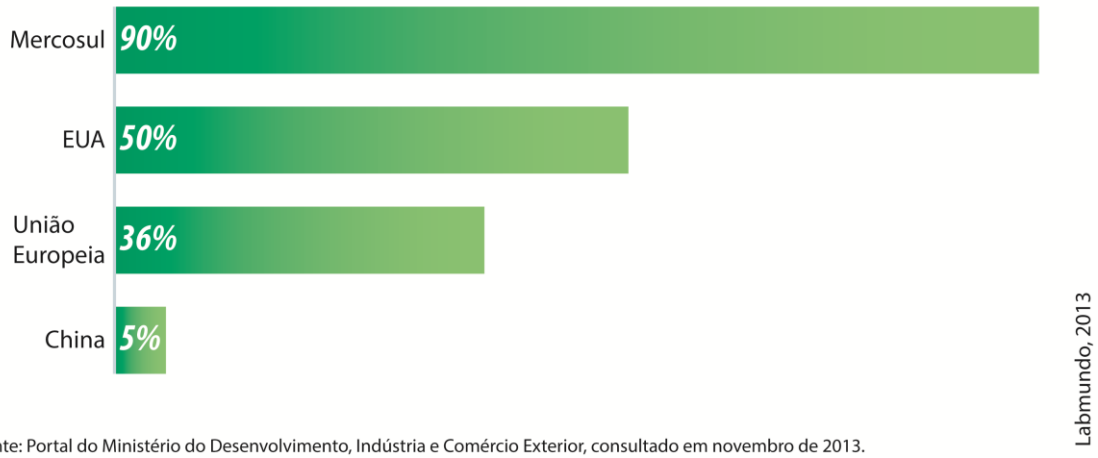
Assim como a China tem contribuído para ampliar as exportações de commodities brasileiras de forma significativa sendo diretamente responsável pela formação de expressivas reservas internacionais, também é responsável por sérios desafios na região e fora dela. Em primeiro lugar, o comércio Brasil-China tende a assumir cada vez mais uma configuração típica centro-periferia, em que o Brasil exporta matérias primas e compra produtos industrializados chineses, contribuindo para a tendência à re-primarização da pauta exportadora brasileira. Por outro lado, o país está perdendo significativo *market share* na região além dos deslocamentos produzidos no plano doméstico. Excetuando-se os casos de carne e de açúcar, a China é o principal mercado de exportação para as commodities agrícolas e minerais brasileiras, com crescimento expressivo a partir de 2007. Apenas no caso de carnes, a América do Sul é um mercado significativo. Ademais, a pouca relevância do mercado sul-americano para os produtos mais dinâmicos da pauta brasileira tem uma importante implicação política, qual seja, a falta de apoio potencial dos exportadores de commodities a qualquer política regional mais ativa do Brasil. Este setor se identifica com uma orientação "globalista" com relação à

política regional, concebendo o Brasil como um *global trader*, advogando uma agenda seletiva de integração regional.[19]

Se a região não é relevante para as commodities, o mesmo não se pode dizer com relação à exportação dos produtos industrializados, conforme Quadro abaixo que mostra a importância estratégica do mercado sul-americano para o setor industrial.

GRÁFICO 6
PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS NAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

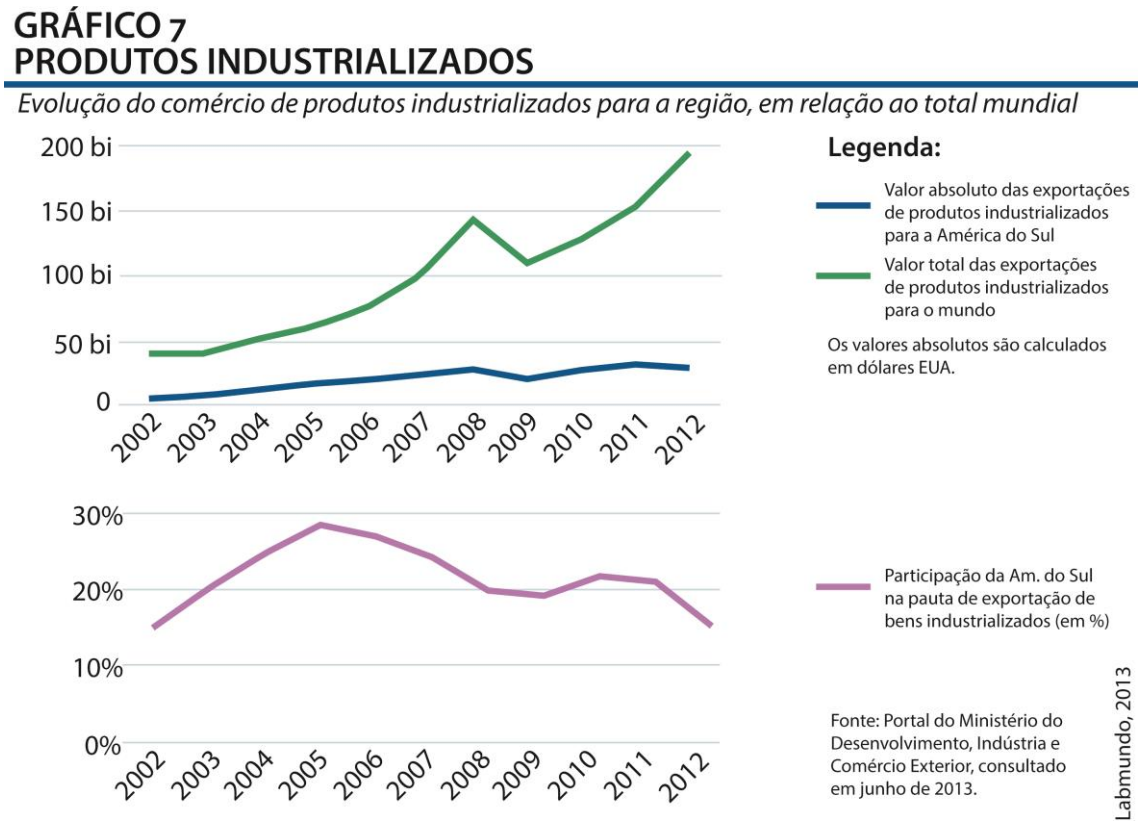
Participação de produtos industrializados na composição das exportações brasileiras em 2012



Fonte: Portal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, consultado em novembro de 2013.

Se somente considerarmos a exportação de produtos industrializados, percebe-se que a participação dos países da América do Sul representa aproximadamente 20% do mercado consumidor internacional para os produtos nacionais (gráfico 7). Após atingir um pico de quase 30% de participação, esta diminui para 15,2% do total das exportações de industrializados brasileiros em 2012. Essa queda na participação, entretanto, não significa uma redução da exportação em números absolutos. A exportação de industrializados brasileiros para a América do Sul cresce gradualmente e representou quase 20 bilhões de dólares em 2012.

[19] Para as diferentes orientações da comunidade de política externa em pesquisa realizada em fins dos anos 2000, ver Amaury de Souza, *a Agenda Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.



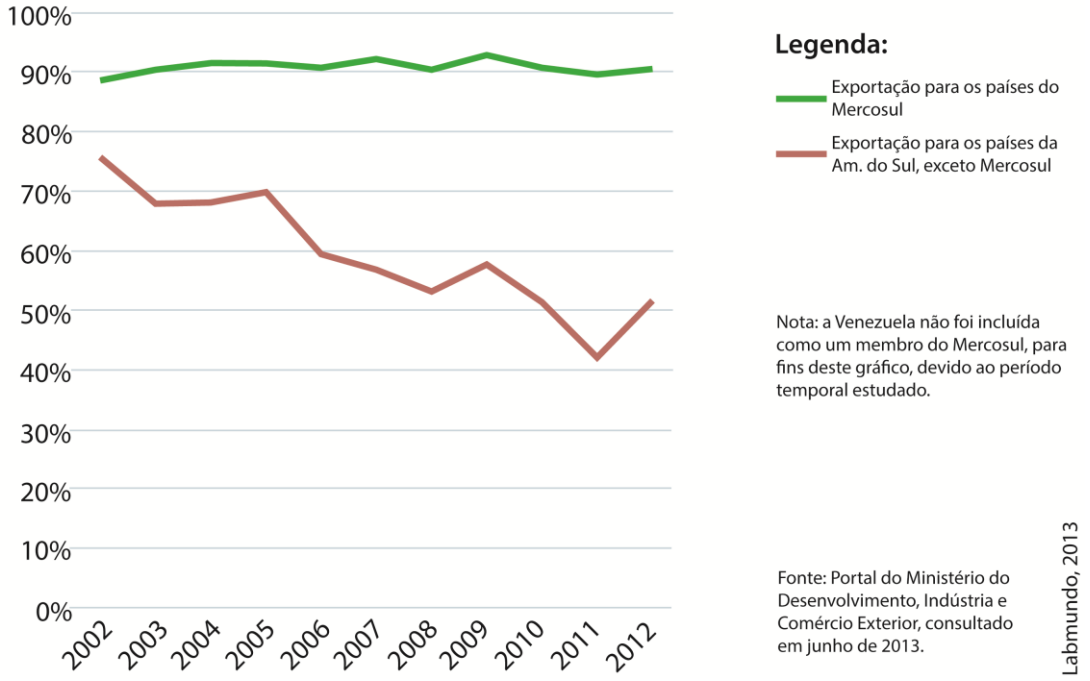
Analisando mais minuciosamente os resultados do comércio de produtos industrializados para a América do Sul (gráfico 8), verifica-se que alguns países têm importância maior para a indústria nacional do que outros. Ao considerar o total das exportações brasileiras para os quatro países originários do Mercosul[20], observa-se que 90% desse comércio é composto por bens industrializados. No outro sentido estão os demais países da América do Sul, em que se nota uma redução da participação dos bens industrializados na exportação para esses países (a composição de bens industrializados que era próxima de 75% em 2002 e caiu para aproximadamente 50% em 2012). Esses números demonstram a relevância do Mercosul para o Brasil em termos econômicos, bem como do comércio com a América do Sul, de modo geral. A manutenção do Mercosul é importante para a economia brasileira, principalmente para as exportações de bens industrializados. Em 2002, o valor absoluto da exportação de manufaturados para os países do Mercosul (2,9 bilhões de dólares) era ligeiramente menor do que o vendido para os demais países da América do Sul (3,1 bilhões de dólares). Ao longo de 10 anos, o crescimento das exportações de produtos industrializados para o Mercosul cresceu mais em termos absolutos do que para os demais países da região (22,4 bilhões de

[20] A Venezuela não foi incluída, devido ao período estudado, que é anterior ao seu ingresso no bloco como membro pleno.

dólares para o primeiro grupo e 17,3 bilhões para o último). Estes dados sugerem que o Mercosul pode ser um instrumento muito significativo para a estabilidade e mesmo o crescimento das exportações de bens industrializados, indo na direção contrária ao alegado movimento de re-primarização do comércio exterior brasileiro.

GRÁFICO 8
PARTICIPAÇÃO DE INDUSTRIALIZADOS

Evolução da composição da pauta de exportação dos bens industrializados na região (em %)



A ênfase na região sul-americana desde os governos Lula tem o apoio inclusive de setores e entidades empresariais que fazem oposição ao governo petista, como a FIESP. Em recente documento, denominado "Agenda de integração externa", a FIESP, apesar de demonstrar preocupação com a suspensão do Paraguai e com a adesão da Venezuela, reconhece a importância do Mercosul para a exportação de bens manufaturados brasileiros, indicando que com pequenos ajustes o bloco não seria impeditivo para a realização de acordos preferenciais de comércio com outros parceiros, na direção contrária das críticas de setores da oposição política à política comercial externa dos governos do PT.

Iniciativas Comerciais na América do Sul

Ainda com o objetivo de diferenciar a política externa pós-2003 da anterior, pode-se analisar as iniciativas comerciais para a região. A evidente ênfase política conferida aos países da América do Sul, em especial os que compõem o Mercosul, também foi acompanhada de ações no âmbito da Associação Latino-Americana de

Integração (ALADI)[21], tanto no governo de Fernando Henrique Cardoso quanto no de Luiz Inácio Lula da Silva. Ambos os presidentes buscaram aprofundar laços comerciais com os países da região, sendo que a média anual de iniciativas no âmbito da ALADI do governo FHC (4,625 iniciativas por ano) é inferior à média da gestão de seu sucessor (4,875 iniciativas por ano).

O então Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, em exposição realizada no Senado Federal, em 20 de junho de 2013,[22] apresentou evidências relevantes da dimensão comercial da política regional brasileira. Longe de existir um abandono do âmbito comercial, em favorecimento de uma possível supervalorização das dimensões social e política, o Brasil tem realizado acordos preferenciais com todos os países da América do Sul. Esses que foram ampliados, aprofundados ou criados nos governos recentes.

Patriota, na referida apresentação, enfatizou o interesse de diversos países de participação no bloco, como ficou evidenciado pela adesão da Venezuela ao Mercosul (em julho de 2012), a assinatura do Protocolo de Adesão ao Mercosul pela Bolívia (em dezembro de 2012) e a manifestação da vontade do Equador, Guiana e Suriname em também ingressar no bloco. Com relação aos demais, Brasil tem acordos de liberalização comerciais no âmbito da ALADI com o Chile, Colômbia e o Peru, cujos resultados. Nas palavras de Patriota: "Pode-se afirmar que já existe livre-comércio entre o Brasil e quase todos os países da América do Sul. A redução das tarifas alfandegárias a zero já se verifica, no caso dos países do MERCOSUL, para praticamente todos os produtos da Argentina, 98% do Uruguai, 93% do Paraguai, e será de 91,9% com a Venezuela em 2019. Também se constata com relação a outros vizinhos: já é de 99% com o Chile e de 91% com a Bolívia. Com esse país, alcançará 100% em 2019; no mesmo ano, chegará a 94% com o Equador, 99,8% com o Peru e 83,6% com a Colômbia. Desse modo, haverá livre-comércio com quase todos os países da América do Sul daqui a 2019".

Esta trajetória de liberalização comercial na América do Sul é a realização na prática dos objetivos de uma iniciativa brasileira prévia da formação de uma área de livre comércio na região, a ALCSA, idealizado em 1993 na gestão do então Ministro de Relações Exteriores do governo Itamar Franco, Celso Amorim. Naquele

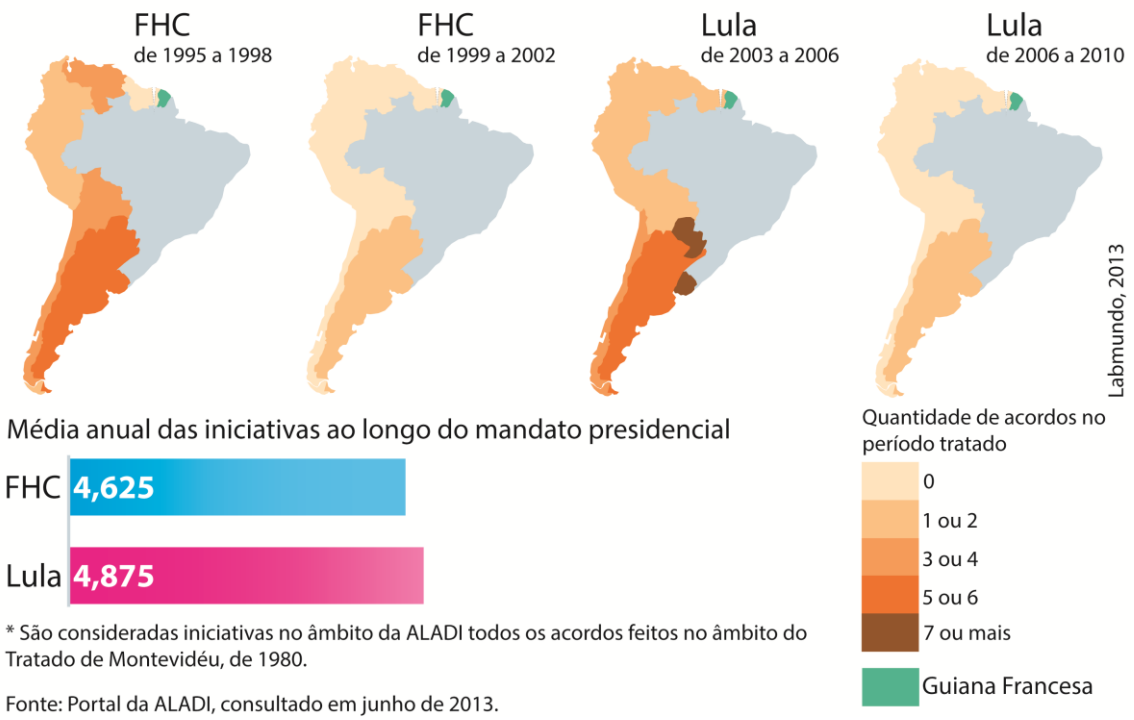
[21] Para fins de pesquisa, foram considerados somente os protocolos de adesão e acordos no âmbito da ALADI. Os protocolos adicionais a acordos já existentes não foram considerados.

[22] Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/apresentacao-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-em-audiencia-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal, acessado em 12/11/2013.

momento a iniciativa respondia à proposta norte-americana da constituição da ALCA. Olhando pelo retrovisor, a decisão brasileira de rejeitar a formação da ALCA mostrou-se acertada, tendo em vista a perda de autonomia na condução de diversas políticas governamentais que o país incorreria. O movimento atual, que tem sido feito de forma bilateral e sem muito estardalhaço, também é uma resposta brasileira aqueles que insistem que o Brasil, deveria abandonar o Mercosul e partir para a adesão precipitada na propalada Aliança para o Pacífico, constituída por México, Chile, Peru e Colômbia.

Observando o Mapa 3, constata-se que ambos governos deram prosseguimento ao movimento semelhante que impulsionou a ideia da ALCSA nos anos 90. Ao longo do primeiro mandato do governo Lula, as médias de iniciativas para a Venezuela e para a Bolívia foram menores do que as apresentadas no primeiro mandato de Fernando Henrique, por sua vez, as médias para o Uruguai e para o Paraguai são superiores na gestão de Lula. Portanto, a crítica de que o governo petista teria favorecido as relações com países "bolivarianos", devido a uma alegada "ideologização" da política externa não se respalda na realidade. Percebe-se que ambos os presidentes deram ênfase semelhante à região em termos de iniciativas no âmbito da ALADI.

MAPA 3
INICIATIVAS NO ÂMBITO DA ALADI



* São consideradas iniciativas no âmbito da ALADI todos os acordos feitos no âmbito do Tratado de Montevidéu, de 1980.

Fonte: Portal da ALADI, consultado em junho de 2013.

Certamente tanto no governo FHC quanto no de Lula e de Dilma, a política externa busca obter ganhos econômicos para o país nas suas relações com a

região. O que mudou nos governos do PT foi a leitura que se faz da mesma: não apenas um espaço geográfico para os negócios e investimentos brasileiros, mas também um espaço político compartilhado e, mais, a importância da construção de uma visão de futuro comum do Brasil e dos seus vizinhos, em que a prosperidade brasileira só será alcançada se todos os demais experimentarem a mesma trajetória. Uma importante iniciativa para esse objetivo foi o reconhecimento das assimetrias estruturais na região, com a criação do FOCEM, dimensão que esteve totalmente ausente nos governos FHC, criando uma coerência entre o discurso brasileiro na região e aquele defendido nos foros mundiais sobre desenvolvimento.

Do mesmo modo, não se pode afirmar que a política externa brasileira do governo Lula seja uma continuidade da gestão anterior. As instituições são entendidas como um meio de desenvolver a região tanto na dimensão política, econômica e social. A América do Sul e as instituições existentes no continente (inclusive o Mercosul) deixaram de ser consideradas exclusivamente um instrumento de regionalismo para inserir o Brasil no capitalismo internacional.

Observações Finais

Argumentamos neste artigo que a presidencialização da política externa é um processo em curso desde o governo de Fernando Henrique Cardoso tendo sido aprofundado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Esta tendência implica que os presidentes busquem implementar suas respectivas agendas de política externa tendo em vista suas plataformas de governo específicas. Comprovada a direção política da diplomacia presidencial de ambos a questão que fica é até que ponto se pode ainda falar de um "monopólio do MRE" no contexto da consolidação democrática no Brasil. Neste artigo não apresentamos evidências suficientes para que se possa decretar o fim daquele monopólio. Mas fica uma sugestão forte para que pesquisas futuras busquem analisar o processo decisório da política externa no sentido de aquilatar a variação de grau e de direção política da política externa presidencial.

Buscamos também apontar a importância da América do Sul para o comércio exterior brasileiro, em especial para os produtos manufaturados. Dois desafios da economia política regional nos parecem claros. Em primeiro lugar o desafio representado pela presença da China no comércio da América do Sul e do Brasil em particular. As profundas e rápidas transformações da inserção internacional chinesa tornam extremamente complexos prognósticos definitivos. Por outro lado, as mudanças na estrutura do comércio exterior brasileiro para a região incidem diretamente na formação das *constituencies* domésticas ao aprofundamento da

política sul-americana do Brasil, num contexto em que o Mercosul não tem mais o mesmo grau de consenso nas coalizões econômico-política domésticas.

Finalmente, demonstramos que tanto o governo FHC quanto o de Lula ampliaram as iniciativas de liberalização comercial na região sul-americana, recriando projeto anterior concebido em um momento em que a ALCA aparecia como uma ameaça a um projeto de maior autonomia da política externa. Tendo em vista a importância da região para as exportações de manufaturados brasileiros, uma ativa e diversificada política regional do Brasil parece ser o melhor antídoto à sempre presente ameaça de reprimarização de nossas exportações e uma oportunidade inédita para que o país possa impulsionar a coordenação dentro da região e mesmo fora dela para ampliar o poder de barganha da América do Sul face à região asiática.[23]

Referências bibliográficas

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011, p. 125

BARBOSA, Rubens. "A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul" in **Interesse Nacional**, abril/junho, 2008.

CANSON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula Era", in **International Political Science Review**, vol. 30, no. 2, 2009.

FONSECA JR, Gelson. **A Legitimidade e outras Questões Internacionais**. São Paulo, Paz e Tera, 1998 e ; Lessa et. alli, p. 92.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIA Rogério de Souza. "Política Externa Planejada: Os Planos Plurianuais e a Ação Internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)", in **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 52, no. 1, 2009, pp. 91-94.

LIMA, Maria Regina Soares de, "A Politização da Política Externa", in **Boletim OPSA**, nº 2, abr/jun, 2013. pp. 2-9.

[23] Cf. Gustavo Rojas de Cerqueira César, "A Agenda da 'Integração Profunda' e nosso 'Acordo do Século XXI'", *Pontes*, vol. 9, no. 8, setembro 2013.

PINHEIRO, Letícia; GAIO, Gabrieli. "The Role of South-South Cooperation for Development on Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism". in D. Tussie e C. Quiliconi (orgs.), **Leadership of BRICS at the Regionsal and Global Levels: Capacity, Willingness and Legitimacy in an Era of Multipolarity**. NY: Springer Publ. Co, (no prelo).

SOUZA, Amaury. **A Agenda Internacional do Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa Brasileira: A Busca da Autonomia de Sarney a Lula**. São Paulo, Editora UNESP, 2011.