

Há Ideologização da Política Externa Brasileira?

Hugo Bras Martins da Costa

Doutorando e Pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ.
Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo), que integra a
Plataforma de Pesquisa Latitude Sul

Murilo Gomes da Costa

Doutorando e Pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ
Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) e do Observatório
Político Sul-Americano, que integram a Plataforma de Pesquisa Latitude Sul



Escultura “o meteoro”, de Bruno Giorgi, em frente ao Palácio do Itamaraty. Foto: Murilo Gomes da Costa (2012)

Política Externa Brasileira; Ideologização; BNDES.

Historicamente, temas de política externa não costumam ser objeto de atenção privilegiada nos debates eleitorais no Brasil. Entretanto, apesar de eleições anteriores já registrarem essa tendência, as eleições presidenciais de 2018 estão sendo marcadas pela recorrência de declarações de candidatos de que a política externa brasileira teve suas prioridades definidas por critérios ideológicos nos últimos anos. [1]

De modo geral, essas declarações costumam estar associadas ao argumento de que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) enviou dinheiro e financiou empreendimentos no exterior, exclusivamente por critérios ideológicos. De acordo

com esse argumento, a política externa ideologizada fez com que o BNDES priorizasse, como destino de suas linhas de financiamento para exportação, países com governos ideologicamente alinhados ao governo federal brasileiro. Igualmente, alega-se que as operações do Banco são realizadas por meio de contratos secretos e que a maioria desses parceiros no exterior não somente recebem condições de financiamentos favoráveis àquelas cobradas no Brasil, como também teriam dado calote no estado brasileiro e teriam suas dívidas perdoadas.

Além disso, as declarações de que a política externa brasileira teria suas prioridades definidas por critérios ideológicos costumam estar associadas a argumentos de que a diplomacia brasileira daria preferência à manutenção de relações de cooperação e parceria com Estados com pouca expressividade econômica, principalmente da América Latina, América do Sul e da África, em detrimento de priorizar as principais economias do mundo ocidental, como os Estados Unidos e estados da União Europeia.

Tendo em vista a grande recorrência dessas afirmações ao longo de todo o processo eleitoral de 2018, é absolutamente legítimo nos perguntarmos: em que medida essas afirmações procedem?

Linha de financiamento à exportação do BNDES

No que se refere aos argumentos relacionados à linha de financiamento à exportação do BNDES, é necessário esclarecer que o Banco não financia empreendimentos em países estrangeiros através de sua linha de financiamento para a exportação. O que o BNDES financia é a exportação de bens e serviços por empresas do Brasil para outros países, com a contrapartida de que estes sejam de origem nacional, visando incentivar as exportações brasileiras, a internacionalização das empresas com capital de origem nacional e a geração de emprego e renda no Brasil. No caso específico de projetos de construção civil, por exemplo, vale lembrar que o Banco não financia todo o empreendimento, mas apenas a exportação de bens (materiais de segurança, dutos, máquinas e equipamentos) e serviços (principalmente projetos) brasileiros de engenharia para o exterior.

Na operação de financiamento de exportação, o BNDES transfere os recursos no Brasil, em reais, para as empresas brasileiras exportadoras à medida que as exportações são realizadas e comprovadas. Por sua vez, o pagamento do financiamento ao Banco é feito com juros, em dólar ou euro, pela a empresa ou o governo estrangeiro que importa os bens e serviços do Brasil. Portanto, não há envio de recursos do BNDES para o exterior. Com relação à afirmação de que os contratos de financiamento são secretos, é necessário esclarecer que todas as operações

financeiras do Banco desde 2002 estão disponíveis para consulta pública individualizada no site da instituição na seção BNDES Transparente. [2]

Já no que se refere ao destino desses financiamentos, que alegadamente seriam definidos por critérios ideológicos e destinados para Estados com pouca expressividade econômica, não se deve esquecer que durante os 20 anos de existência da linha de financiamento à exportação do BNDES, o Banco já financiou a exportação de bens e serviços de origem nacional para mais de 40 países, sendo o principal destino das suas operações entre 1998 e 2017 os Estados Unidos (US\$ 17 bilhões), isto é, a principal economia capitalista do mundo. Em seguida, e com valores de financiamento que somados não chegam nem perto do valor das operações do Banco nos EUA, estão: Argentina (US\$ 3,5 bilhões), Angola (US\$ 3,4 bilhões), Venezuela (US\$ 2,2 bilhões) e Holanda (US\$ 1,5 bilhão), respectivamente. Por último, vale recordar que o Banco só começa a avaliar um eventual apoio a uma exportação de bens e serviços a partir de contratos já estabelecidos entre as empresas brasileiras exportadoras e a empresa ou o governo importador estrangeiro, que gozam da liberdade de mercado para estabelecer esses contratos, desde que o Estado estrangeiro mantenha relações diplomáticas e comerciais com o Estado brasileiro.

Em relação às condições de financiamento, especialmente à cobrança de juros mais baixos, é necessário destacar que as operações de exportação financiadas pelo BNDES são lastreadas em dólar ou euro e, portanto, é inapropriado comparar condições de financiamento no Brasil e no exterior na medida em que estamos falando de diferentes taxas e moedas de referência. Deve-se sublinhar também que as condições oferecidas pelo Banco são reguladas pela Lei nº 9.365 de 1996, aprovada durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e são compatíveis com as praticadas por agências de fomento de países competidores que também apoiam suas exportações.

No que se refere a questão de calotes, não podemos esquecer que os financiamentos às exportações costumam ser cobertos pelo Seguro de Crédito à Exportação, um mecanismo de garantia de mitigação do risco de crédito pelo sistema bancário brasileiro em operações de financiamento a vendas externas de bens e serviços. Este seguro é lastreado pelo Fundo de Garantia à Exportação, que funciona como todo seguro, isto é, cobra do país responsável pelo pagamento do empréstimo na medida do risco incorrido e, caso haja inadimplência do devedor, indeniza o financiado e busca recuperar o valor em atraso.

Além disso, as receitas do FGE, incluindo os prêmios pagos pelo importador, são sempre transferidas para a conta única do Tesouro Nacional. Apenas quando é necessário emitir alguma indenização por conta de um não pagamento ou atraso, os recursos também precisam vir do Orçamento Geral da União (OGU). Entretanto, é importante notar que o FGE é fundo contábil, amplamente superavitário. Em 20 anos de operação, arrecadou US\$ 1,3 bilhão em prêmios e pagou US\$ 353 milhões em indenizações, tendo recuperado US\$ 18,9 milhões. Portanto, ainda que os recursos para cobertura de dívidas precisem transitar pelo OGU, eles são provenientes dos prêmios pagos pelos devedores do financiamento, como é a lógica de qualquer seguro.

Com relação à preocupação de um outro Estado soberano eventualmente nunca pagar a dívida contraída, devemos lembrar que, diferentemente de empresas, Estados nacionais não correm o risco de decretar falência e, portanto, a chance de recuperar atrasos advindos de operações com governos estrangeiros é bem maior do que quando o devedor é uma empresa. Além disso, há uma tendência que Estados nacionais, que passam por momentos de crise e deixam de pagar seus compromissos externos com outros estados, busquem acertar esses compromissos assim que se recuperam, porque possuir um histórico de mal pagador tem efeitos bastante prejudiciais sobre o futuro de seu comércio exterior.

Por fim, devemos lembrar que não é só o Brasil que possui um Banco público com linha de financiamento à exportação. A maioria dos estados desenvolvidos e em desenvolvimento na economia mundial possuem bancos e agências de fomento às suas exportações. Para citar alguns exemplos, os Estados Unidos contam com o US Exim, a China com a China Exim e a Sinosure, a Alemanha com a KfW IPEX e a Euler Hermes, a França com a Coface, a Índia com a Índia Exim e a ECGC, o Japão com a JBIC e a NEXI e o Reino Unido com a UK Export Finance.

O perdão brasileiro às dívidas de outros Estados

Com relação à questão de perdões de dívidas, devemos recordar que essa é uma prática bastante comum entre estados desenvolvidos e em desenvolvimento. No caso brasileiro, sua concessão segue, de modo geral, o padrão acordado multilateralmente no Clube de Paris, em conjunto com as Instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), e no abrigo da Iniciativa para Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados (HIPC, da sigla em inglês). [3]

Em 2005, a HIPC foi suplementada pela *Multilateral Debt Relief Initiative* que, com o apoio das Nações Unidas (ONU), passou a contribuir para acelerar a consecução dos Objetivos

do Milênio. Neste mesmo ano, essas iniciativas receberam o decidido apoio do G-8, grupo composto pelas 8 maiores economias do mundo, cujos governos tomaram decisão conjunta de perdoar as dívidas de diversos países menos desenvolvidos. O Banco Mundial, o FMI e outras instituições financeiras internacionais também aderiram aos esforços, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo de Desenvolvimento Africano. Com esse movimento, muitos outros governos também aderiram às iniciativas. O FMI, que monitora de perto essas iniciativas e seus resultados, estima que o perdão de dívidas já ascenda a cerca de US\$ 76 bilhões, com grandes benefícios para população dos países beneficiados.

Com o alívio de débitos, estados pobres, que tiveram dificuldades no balanço de pagamentos no passado, tem a oportunidade de melhorarem suas reputações e, conseqüentemente, de adquirirem novos empréstimos para retomarem suas trajetórias de crescimento. Por sua vez, a concessão de perdão de dívidas também permite ao estado que a concede se aproximar de estados menos desenvolvidos, gozar de relações bilaterais preferenciais e exercer um papel de liderança política e econômica para com esses países. Como resultado, a concessão do perdão de dívidas costuma contribuir para a abertura de mercados para as exportações dos estados que a concedem, assim como, para a ampliação de oportunidades de investimento para suas empresas.

Parcerias preferenciais da Política Externa Brasileira

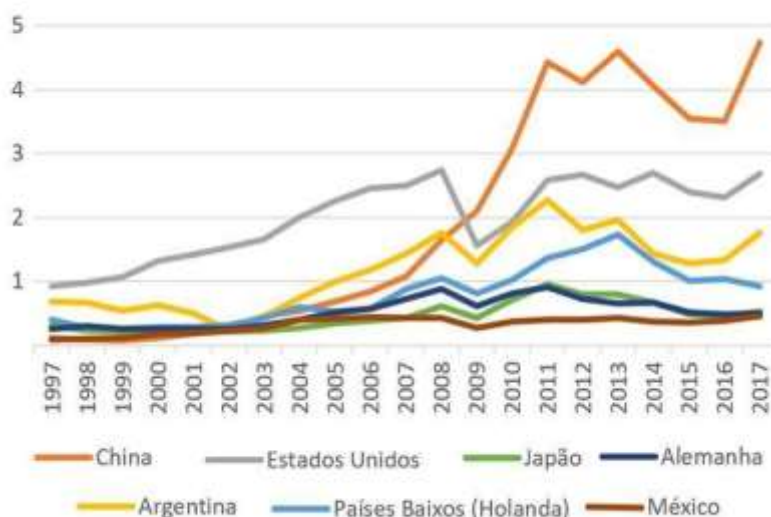
No que se refere aos argumentos sobre a existência de uma preferência da diplomacia brasileira por manter relações de cooperação e parcerias com Estados com pouca expressividade econômica em detrimento de priorizar as principais economias mundiais, é necessário ter atenção a dois fatores.

Em primeiro lugar, ao se analisar a base de dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) com a série histórica sobre Exportação e Importação Geral brasileira entre 1997 e 2017, verifica-se que, em termos de exportação, as 5 primeiras posições do ranking de principal destino das exportações de bens e serviços brasileiros foram ocupadas ao longo dessas duas décadas por 7 estados que disputaram essas 5 primeiras colocações: China, Estados Unidos, Países Baixos (Holanda), Argentina, Alemanha, Japão e México (ver Tabelas 1). [4] Em termos de importação, as 5 primeiras posições do ranking de principal origem das importações de bens e serviços brasileiros foram ocupadas em todos esses anos por 9 estados que disputaram essas 5 primeiras colocações: Estados Unidos, China, Argentina, Alemanha, Japão, Itália, França, Coreia do Sul e Nigéria (ver tabela 2). [5]

Tabela 1

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Principais países de destino das exportações gerais brasileiras, em bilhões de dólares americanos (Valor FOB), por país de destino, por ano, entre 1997 e 2017.

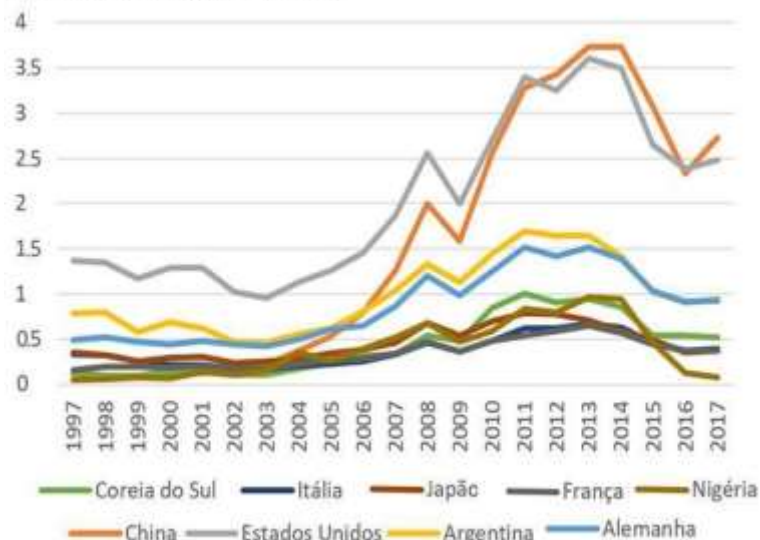


Fonte: Elaboração própria com base em dados do MDIC.

Tabela 2

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Principais países de origem das importações gerais brasileiras, em bilhões de dólares americanos (Valor FOB), por país de destino, por ano, entre 1997 e 2017.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MDIC.

Em outras palavras, um exame mais sistemático da balança comercial brasileira entre 1997 e 2017, período em que o país esteve sob governos de diferentes correntes políticas e econômicas, nos permite concluir que os seus principais parceiros foram: as duas principais economias mundiais (China e Estados Unidos), as principais economias europeias (Alemanha, França, Itália e Países Baixos – Holanda), duas importantes economias asiáticas (Japão e Coreia do Sul), uma das principais economias da América Latina (México), uma das principais

economias da América do Sul (Argentina) e a principal economia do continente africano (Nigéria).

Em segundo lugar, deve-se mencionar que, apesar dessa tendência ter se intensificado fortemente após o processo de redemocratização no final da década de 1980, desde a segunda metade do século XX, governos brasileiros, independentemente de suas preferências ideológicas, buscaram assentar a inserção internacional do estado brasileiro na diversificação de suas parcerias com nações estrangeiras. Por um lado, essa diversificação se deu em termos geográficos, ou seja, por meio da construção de parcerias que não se limitam apenas ao ocidente ou a uma região específica do mundo. Por outro lado, essa diversificação se deu em termos de peso internacional, isto é, através da construção de parcerias com estados de menor expressividade político-econômica.

Como consequência desse duplo processo de diversificação, governo após governo, o Brasil vem ampliando significativamente suas parcerias com Estados localizadas na América Latina, América do Sul e África. Para além do saldo positivo para sua economia e seu comércio, especialmente no que se refere às exportações e a internacionalização de empresas nacionais, essas parcerias também trazem benefícios em matéria de projeção política internacional e defesa nacional para o Brasil.

No caso da América do Sul, a criação de um ambiente de cooperação que visaria a intensificação da integração econômica, política, social e cultural na região, assim como a criação de uma zona de paz na América do Sul, são elementos de maior legitimidade para o desenvolvimento econômico de todos os estados da região. Igualmente, são essenciais para o desenvolvimento de um projeto de liderança regional do estado brasileiro que lhe garantirá maior liberdade para uma política externa global, sem as amarras que uma eventual presença de relações conflitivas em suas fronteiras ensejaria (como ocorre por exemplo com a Índia que mantém grandes preocupações com relação às ameaças fronteiriças decorrentes de sua rivalidade histórica com o Paquistão).

No caso do continente africano, não podemos esquecer que, desde a primeira versão da Política de Defesa Nacional de 1996, todos os documentos de política declaratória de defesa brasileiros ressaltam que, para a garantia da defesa nacional e projeção internacional do Estado brasileiro, é necessário ampliar suas relações cooperativas para além das regiões fronteiriças imediatas da América do Sul. Mais especificamente, esses documentos incluem a parte sul do Oceano Atlântico, denominada de Atlântico Sul, e com ela os Estados da costa ocidental do

continente africano, como partes do chamado “Entorno estratégico brasileiro”, reconhecendo assim, para além da vertente continental da América do Sul, a importância estratégica da vertente marítima do Brasil para assuntos de defesa. [6]

A inclusão do Atlântico Sul no Entorno estratégico brasileiro é explicada pelo fato deste oceano possuir áreas (como a Garganta Atlântica, entre a costa do nordeste brasileiro e a África ocidental) de importância estratégica para o comércio mundial. Isto porque, o fluxo comercial constitui um dos fatores de maior relevância ao se pensar na segurança da região, especialmente quando aproximadamente 95% das exportações e importações brasileiras passam pelo Atlântico Sul. Por sua vez, a incorporação dos estados da costa ocidental do continente africano no Entorno estratégico brasileiro tem como justificativa o fato do Brasil preferir manter relações cooperativas com esses países, em contraposição a relações conflitivas, porque um ambiente cooperativo garante mais segurança e estabilidade no Entorno Estratégico ampliado. A dimensão da cooperação do Brasil com esses estados é aprofundada por meio da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), criada em 1984. Esta iniciativa possibilitou configurar o Atlântico Sul como uma zona livre de armas nucleares ou de quaisquer armas de destruição em massa. E, com a revitalização da Zopacas, a partir de 2013, foi possível desenvolver iniciativas conjuntas de cooperação militar, atentando para questões relativas às novas ameaças (combate ao narcotráfico, pirataria, tráfico ilegal de armas, pesca ilegal). [7]

Além dessas dimensões externas, garantir a segurança do Atlântico Sul, também possibilita ao estado brasileiro uma maior proteção da sua zona jurisdicional marítima, conhecida como Amazônia Azul.[8] Nesta área, o destaque maior fica para a plataforma continental brasileira, onde se encontram importantes riquezas nacionais energéticas e naturais, como o Pré-Sal brasileiro, uma das principais reservas de petróleo do mundo, e a expressiva fauna e flora marinha brasileira (com mais de 1 milhão de espécies).

Por fim, no caso da América Latina, não podemos esquecer que o Parágrafo Único do artigo 4º da Constituição, que regula as relações internacionais do estado brasileiro, define que:

A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Portanto, para além de preferências ideológicas, econômicas, políticas geopolíticas ou mesmo de defesa, a busca por manter relações cooperativas com qualquer um dos 20 estados da América Latina, na qual incluem-se estados da América do Sul, da América Central, do Caribe ou da América do Norte (no caso, o México), é um princípio constitucional que qualquer

governo federal brasileiro deverá seguir em sua política externa se estiver orientado pelo cumprimento à constituição.

Conclusão

Ao longo do texto buscamos verificar, a partir de uma análise de evidências empíricas relacionadas à linha de financiamento às exportações do BNDES e aos Estados com os quais a diplomacia brasileira preferencialmente mantém relações de cooperação e de parcerias, em que medida é possível afirmar que a política externa brasileira definiu a inserção internacional do Brasil no mundo através de critérios ideológicos.

Após a análise, criteriosa e com base em diversas evidências empíricas, dessas duas questões particulares, podemos afirmar que, ainda que a ideologia seja um elemento constitutivo das disputas partidárias democráticas em todo o mundo, e conseqüentemente das diplomacias dos estados nacionais, seria demasiado simplista afirmar que este tenha sido o critério determinante na definição das prioridades da política externa brasileira nos últimos anos. Isto porque, apesar dos atores levarem suas ideologias para as arenas de formulação e tomada de decisão em matéria de política externa, existem outros fatores de natureza econômica, política, geopolítica e de defesa, assim como elementos do processo negociador doméstico, que foram mais determinantes do que o simples critério ideológico para a definição da inserção internacional do Brasil nas últimas décadas.

Referências:

- [1] IESP NAS ELEIÇÕES. A política externa na pré-campanha. 31/08/18. Disponível em <http://iespnaseleicoes.com.br/a-politica-externa-na-pre-campanha-a-presidencia/>. Acesso em 22/10/18.
- [2] <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia>
- [3] A Iniciativa para Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados (HIPC) – concebida para reduzir o elevado ônus da dívida externa de algumas das nações mais pobres – foi posta em vigor pelo Banco Mundial e pelo FMI em 1996.
- [4] Dados sobre série histórica da Exportação Geral brasileira consultados na base Comex Stat do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.
- [5] Dados sobre série histórica da Importação Geral brasileira consultados na base Comex Stat do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.
- [6] O conceito de Entorno Estratégico Brasileiro” pode ser entendido como um conjunto de regiões geográficas estratégicas situadas no entorno do Brasil, que são consideradas prioritárias pelas autoridades brasileiras, seja para garantir a defesa do país contra ameaças externas, concretas ou potenciais, quanto para exercer influência, com uma perspectiva de uma atuação de liderança militar, política, diplomática e econômica. Nesse sentido, o entorno estratégico brasileiro contempla a América do Sul, o Atlântico Sul, os países limítrofes africanos e a Antártida.
- [7] Este processo de revitalização ocorreu a partir de 2013 e se deu por meio das reuniões interministeriais, tanto dos ministros das relações exteriores, como dos ministros de Defesa, a fim de criar iniciativas de cooperação no âmbito da organização sul-atlântica, fortalecendo a presença dos países membros nesta região.
- [8] “Amazônia Azul” é um conceito utilizado pela Marinha brasileira, que almeja contribuir para o desenvolvimento da cultura marítima brasileira, divulgando a importância do mar para o País; O principal objetivo seria o de ampliar, em todos os níveis, a divulgação do conceito “Amazônia Azul”, com foco em suas vertentes econômica, ambiental, científica e da soberania, enfatizando os aspectos de natureza política e legal.