

# **CEBRI** **textos**

## **Reflexões sobre a política externa brasileira**



**Maria Regina Soares de Lima**  
Pesquisadora Sênior do IESP-UERJ.

**Carlos R. S. Milani**  
Professor-adjunto do IESP-UERJ.

**2014**

## **Reflexões sobre a política externa brasileira**

**Maria Regina Soares de Lima**  
Pesquisadora Sênior do IESP-UERJ.

**Carlos R. S. Milani**  
Professor-adjunto do IESP-UERJ.

**2014**

Os autores são responsáveis pelas opiniões expressas neste documento e elas não refletem as opiniões do CEBRI.

**Mais publicações em [cebri.org](http://cebri.org)**



## **A vitalidade do ciclo progressista na América do Sul**

*Maria Regina Soares de Lima*

O ano político de 2013 se iniciou com a morte de Hugo Chávez em março e terminou com a vitória nas eleições presidenciais de Michelle Bachelet agora em dezembro. Certamente, não se está pretendendo estabelecer qualquer relação causal ou associação entre os dois eventos, servindo apenas para pontuar os dois cenários que se construíram depois do falecimento do líder venezuelano, quais sejam, de que a Venezuela entraria num ciclo de instabilidade política e econômica com consequências nefastas para a região, por um lado, e que o desaparecimento de Chávez seria o início do fim do ciclo de governos progressistas na América do Sul, por outro. Nenhum dos dois cenários se concretizou. O sucessor de Chávez, Nicolas Maduro, venceu eleições limpas e competitivas um mês depois, em que as oposições venezuelanas conseguiram pela primeira vez, desde a chegada ao poder daquele governante, se unir, mas não obtiveram a vitória. Certamente, o atual presidente venezuelano enfrenta problemas gravíssimos de escassez de alimentos e o legado de Chávez não tem sido suficiente para garantir uma condição tranquila ao

novo mandatário, mas nada comparável às previsões catastróficas que circularam na mídia naquela época. Também tem contado com o apoio de governos como o do Brasil para quem a estabilidade regional é o principal bem coletivo na América do Sul, estabilidade esta que será mantida com a manutenção dos respectivos Estados de Direito na região, estando afastada qualquer hipótese de se impor soluções políticas exógenas ao país.

Mas a morte de Chávez também aponta para uma tendência que parece estar se consolidando na região qual seja o fim do ciclo de uma modalidade de liderança, um tipo de “cesarismo” orientado para os pobres, conforme caracterização de José Maurício Domingues, e com projetos regionais ambiciosos, claramente anti-imperialistas e anti-hegemônicos. O que me leva ao segundo cenário, o do fim do ciclo progressista na região. A eleição de Michelle Bachelet, a terceira mulher a ocupar simultaneamente, a presidência na América do Sul, joga ao mar esta previsão, assim como aquela de que uma boa situação econômica ajuda o incumbente. Michelle Bachelet foi eleita com base numa forte expectativa de reforma no sistema político herdado do regime Pinochet e de mudanças profundas no sistema educacional chileno. Foi a política

que a elegeu, não a economia. Ademais, a nova presidente vem se juntar aos diversos governos de esquerda e centro-esquerda que de forma diversa vêm implementando mudanças na direção de ampliar a capacidade de inclusão de seus respectivos sistemas políticos ainda que com base em políticas e iniciativas distintas. O desaparecimento precoce de Chávez tornou ainda mais claras as diferenças entre ele e Rafael Correa e Evo Morales. Normalmente, a mídia mainstream os coloca todos na mesma categoria de "governos bolivarianos" querendo com isto significar governos populistas, esquerdistas e anti-americanos. Ainda que estes governos tenham algumas características comuns fruto de um modelo de democracia participativa mais radical que a democracia representativa, os dois últimos não tem o componente cesarista de Chávez, nem promovem política regionais anti-imperialistas e anti-hegemônicas. Na verdade, os dois últimos, que gozam de enorme popularidade em seus respectivos países, têm concentrado seus esforços na agenda doméstica e têm sido bastante bem sucedidos nas políticas de inclusão social e respeito ao pluralismo étnico, bem como na implementação de medidas distributivas em favor das camadas mais desfavorecidas, como no caso da Saúde no Equador. Mais

ainda, tanto Bolívia quanto Equador tinham um terrível histórico de instabilidade presidencial que foi interrompido a partir da chegada ao poder de seus dois mandatários atuais.

No Cone Sul, a consolidação da Frente Ampla no Uruguai também aponta para a continuidade do ciclo progressista, sendo que as políticas implementadas por José Mujica, como a liberação da maconha, o casamento gay e a legalização do aborto colocam este país numa posição de vanguarda na região. Também muito relevante e que pode mudar a inserção regional da Colômbia foi o início das negociações entre as Farc e o governo patrocinadas por Cuba e Venezuela e que ocorrem num cenário em que aquele país praticamente está ultrapassando a Argentina em termos de indicadores econômicos.

Para o Brasil, o contexto político regional não poderia ser mais favorável, com gestos claros de aproximação dos novos governantes recentemente eleitos. A interrogante que fica é como o país vai atuar nessas condições na condição de ser o maior país sul-americano e que aparentemente tem se mostrado relutante em assumir de forma mais clara a coordenação da ação coletiva regional, mantendo em caminhos separados a

política no âmbito global, atuação no G-20 financeiro, por exemplo, de sua política regional. O ano de 2013 foi positivo no que diz respeito ao papel global do país com a eleição do Embaixador Roberto Azevedo para o cargo de Diretor Geral da OMC e seu sucesso na reunião ministerial de Bali, ao obter aval de seus participantes para a retomada, ainda que em base mais frágeis, do processo negociador no plano multilateral, paralisado desde 2008. Também relevante foram o discurso nas Nações Unidas e a reação da Presidente Dilma Rousseff cancelando a visita de Estado que faria aos EUA em função da espionagem eletrônica da NSA sobre documentos da presidência e Petrobrás. A nota desconcertante no ano foi a concessão de asilo diplomático ao senador boliviano Molina e sua fuga espetacular da Embaixada do Brasil na Bolívia com a colaboração de diplomata brasileiro, episódio que ainda permanece nebuloso para a sociedade até hoje. Aquele episódio, que culminou com a demissão do Chanceler Antonio Patriota, implicou na retomada do comando presidencial da política sul-americana brasileira que exatamente pela falta de maior atenção e prioridade por parte da presidente havia sido infiltrada pelos interesses especiais, setores burocráticos e toda sorte de atores com interesse direto

nas questões políticas e econômicas bolivianas. Neste contexto, as jornadas de junho no Brasil, cujas implicações políticas futuras ainda estão para ser conhecidas, colocam ainda mais água no moinho da mobilização da sociedade civil, ao demandarem serviços públicos de qualidade, democratização e participação social. A importância da mobilização da sociedade no Brasil e alhures é talvez o fator mais importante para se entender e se fazer política pública doméstica ou internacional, na atualidade.

Um voo de pássaro na região nos permite afirmar que o ciclo de governos progressistas sul-americanos não foi interrompido, muito pelo contrário. Mais ainda, a chegada ao poder de governantes de orientação de esquerda, em seus diversos matizes, contribuiu para a estabilidade política da América do Sul. No passado, governos de esquerda eram depostos por golpes militares com o apoio velado ou explícito dos EUA cujas intervenções na região se multiplicaram no período da Guerra Fria, levando a que se construísse uma associação espúria entre governos de esquerda e instabilidade política. Os analistas da época se esqueceram de levar em conta o fator interveniente da intervenção norte-americana. Para países como os sul-

americanos, com enormes carências sociais, níveis elevados de pobreza e desigualdades sociais gritantes, governos de esquerda são eleitos e reeleitos simplesmente porque implementam políticas governamentais mais próximas dos anseios e expectativas da maioria da população. Se mirarmos o impacto da crise financeira global na política europeia, constatamos que lá, ao contrário daqui, os partidos de centro-esquerda, talvez porque tenham aderido às restrições da globalização financeira e aos ajustes estruturais que se seguiram, estão experimentando dificuldades em fazer face aos graves deslocamentos sociais e expectativas frustradas das populações acostumadas aos benefícios do Estado de Bem Estar. Neste vácuo, cresceram os partidos e agremiações de direita e extrema-direita estes sim capazes de ameaçar, como já vimos no passado, a estabilidade democrática tão arduamente conquistada no pós- Segunda Guerra.

Texto publicado originalmente no Boletim OPSA nº 4, outubro/dezembro 2013.

## **Privatização ou democratização da política externa brasileira?**

*Maria Regina Soares de Lima*

*Carlos R. S. Milani*

Em boa hora, o Itamaraty resolveu organizar e promover os Diálogos sobre Política Externa. Durante duas semanas a partir de 26 de fevereiro, foram debatidos diversos temas fundamentais para a inserção internacional do Brasil, tais como governança global, desafios da política comercial, integração regional, cooperação internacional, energia, mudança climática, Oriente Médio, BRICS e África. Na esteira de outras iniciativas de natureza semelhante, em particular as diferentes edições anuais da Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional realizadas desde 2006 pelo Itamaraty, a decisão de organizar os Diálogos revela a preocupação da Casa de Rio Branco em trazer para a esfera pública, com a participação de setores diversos da sociedade civil (empresários, sindicatos, movimentos sociais, acadêmicos, mídia) e representantes do Executivo, Legislativo e Judiciário, debates aprofundados sobre os cenários e desafios da política internacional do Brasil. Abrir canais de diálogo, consulta e participação com a sociedade no cenário

contemporâneo de tantas demandas democráticas confirma a percepção e a avaliação de diplomatas brasileiros de que a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se.

O insulamento burocrático de qualquer agência do Estado democrático e de direito enfraquece sua própria capacidade de formulação e gestão legítimas de políticas governamentais. A reflexão acadêmica brasileira e internacional tem enfatizado a dimensão de política pública da política externa, tendo em vista que abrange, atualmente, amplo leque de questões que são concomitantemente domésticas e internacionais. Segundo Celso Lafer, “(...) a política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública. É, no entanto, um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional”. As jornadas de junho de 2013 colocaram na agenda política a necessidade urgente de se aproximar o Estado da sociedade. É, portanto, mais que oportuno que o MRE se modernize e amplie seus canais

institucionais de diálogo com a esfera social nas suas múltiplas manifestações e setores.

Hoje se opõem duas concepções distintas sobre qual deveria ser o formato institucional da participação da sociedade civil nas agendas da política externa. Uma delas, defendida há tempos pelos setores industriais e associações como a FIESP, propugna a retirada da coordenação das negociações comerciais internacionais do Itamaraty em favor da criação de organismo não ministerial em moldes semelhantes ao USTR (United States Trade Representative) ou da transformação da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) em espaço institucional de consulta e formulação da política comercial externa. Em ambos os casos, o Itamaraty perderia agência e agenda importante da política internacional, a despeito de seu protagonismo reconhecido com a eleição vitoriosa do Embaixador Roberto Carvalho de Azevêdo para o cargo de Diretor Geral da OMC (Organização Mundial do Comércio). A retirada da agenda comercial de um ministério eminentemente político e sua inserção em agência de regulação comercial, mais suscetível à influência de interesses empresariais e lobbies comerciais, pode incorrer no risco de privatização desta

área da política externa, indo assim em direção oposta ao movimento de democratização de seu processo decisório. Essa perda da agenda comercial pelo Itamaraty poderia, ademais, abrir as portas a que, em outros campos (energia e biocombustíveis, mudanças climáticas, integração regional, cooperação para o desenvolvimento), a PEB fosse pautada quase exclusivamente por interesses corporativos.

A outra proposta, que aqui defendemos, parte de uma concepção distinta, radicalizando a dimensão pública da política externa e colocando sua agenda na esfera da discussão democrática. Por iniciativa do Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI), articulação autônoma composta por indivíduos oriundos de diversos setores progressistas da sociedade civil, foi organizada na Universidade Federal do ABC, em julho de 2013, a Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”, no bojo da qual emergiu a demanda de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB). Conforme previsto em vários artigos da Carta Constitucional de 1988, que definiram a participação como ferramenta de gestão pública nas mais diversas funções governamentais, e

concebido nos moldes dos conselhos nacionais de participação já existentes em outras políticas públicas, o CONPEB, conselho de natureza consultiva, visaria a acompanhar a condução da política externa do poder executivo federal e contribuir para a definição de diretrizes gerais dessa política. Tal proposta prevê, além da presença dos setores governamentais específicos da política externa, a participação de uma diversidade e pluralidade de organizações, movimentos, redes e outros fóruns que atuam no campo da política externa, contemplando os setores empresariais, organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações partidárias, acadêmicos, instituições de estudos e centros de pesquisa, entre outros.

Além de promover a democratização das agendas de política externa e a dimensão propriamente pública de seus debates, a proposta do CONPEB fortalece institucionalmente o MRE na relação com outros atores governamentais domésticos e legitima sua capacidade de negociação no exterior, na medida em que amplia a representatividade e a pluralidade de vozes da sociedade na arena renovada da política externa. Contrariamente à hipótese



do esvaziamento e da marginalização do Itamaraty, sustentada em artigo recentemente publicado pelo Embaixador Rubens Barbosa (Sumiço do Brasil e Itamaraty marginalizado, Estado de SP, 25/03/2014), a criação de formatos institucionais que permitam ampla participação da sociedade civil dá centralidade ao Itamaraty e se espelha em processos em curso em várias democracias ocidentais, como nos casos da França e da Espanha. Pesquisas acadêmicas recentes têm revelado que, em democracias presidencialistas, mecanismos dessa natureza se tornam ainda mais necessários em função da crescente tendência à “diplomacia presidencial”, que no caso brasileiro se intensificou a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

Texto publicado originalmente no Portal Carta Maior, em 01/04/2014.

## **O Brasil na ordem mundial: projetos em disputa?**

*Maria Regina Soares de Lima*

*Carlos R. S. Milani*

Os "Diálogos sobre Política Externa", organizados pelo Itamaraty entre 26 de fevereiro e 2 de abril, foram importante exercício institucional do movimento mais amplo de democratização da agenda sobre temas internacionais no Brasil. Reunindo espectro abrangente de agentes da sociedade civil, membros do Executivo, representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, os Diálogos demonstraram que existe uma saudável pluralidade de visões sobre os destinos da política externa brasileira (PEB). Essa diversidade de opiniões, em alguns casos, apontou para clivagens que dividem setores da sociedade e do governo. A falta de consenso é saudável na democracia, regime em que um dos principais fundamentos é propiciar a negociação de conflitos e a celebração de acordos possíveis entre posições diferentes. Os Diálogos contribuíram, assim, para desfazer o mito da existência de um consenso cristalizado em torno de um paradigma imutável da inserção internacional do Brasil. Da mesma forma, ilustraram a

percepção de que o curso histórico das relações internacionais é sempre dinâmico e de que é necessário responder, no contexto da democratização da PEB, a essas mudanças com inovações no campo da política.

A heterogeneidade de visões e opiniões se manifestou, em particular, nos temas relativos a integração regional e política comercial. No tema "O Brasil, a América do Sul e a integração regional", que contou com 41 participantes, as opiniões se dividiram entre uma perspectiva mais estritamente econômica e empresarial, nos moldes do regionalismo aberto, e uma visão política de ampla integração nos âmbitos produtivo, comercial, social, cultural, de defesa, de fronteira, etc. No primeiro modelo, o MERCOSUL deveria se restringir à mera zona de livre comércio, portanto eliminando-se a tarifa externa comum. A PEB ficaria, assim, limitada a uma diplomacia fenícia de abertura de mercados e garantia de financiamento aos investimentos regionais brasileiros. No campo oposto, encontram-se os que defendem um processo de aprofundamento da integração a partir da incorporação de novos países ao MERCOSUL e do fortalecimento da UNASUL como espaço de concertação em vários temas de política governamental.

Para alguns participantes desse segundo grupo, caberia ao Brasil o papel de coordenador da ação coletiva regional. Tal protagonismo envolve custos e, portanto, implica capacidade de negociação e mobilização de recursos na sociedade brasileira, mas também produz benefícios não apenas em termos de construção de um espaço regional estável e próspero, como de projeção internacional da PEB.

Na mesa "Desafios da política comercial brasileira", realizada no dia 20 de março, esteve em discussão a própria natureza da inserção econômica internacional do país. Muito afinada com o debate sobre regionalismo, esta mesa reproduziu clivagens semelhantes. De um lado, aquela que defende estar a perda de competitividade da economia brasileira associada ao risco de isolamento que a associação exclusiva ao MERCOSUL representaria. Sustenta maior liberalização da economia brasileira, a assinatura do acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, posições mais flexíveis do Brasil na OMC (serviços, facilitação de comércio, etc.) e a uma visão positiva dos chamados mega-acordos comerciais. No plano doméstico, propõe maior coordenação entre as políticas industrial, comercial e agrícola, bem como o fortalecimento da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

De outro, alguns defendem a importância das regras multilaterais construídas no âmbito da OMC e apontam para os riscos de que novas normas sejam gestadas no bojo de acordos plurilaterais. Sinalizam a possibilidade de perda ainda maior de autonomia na formulação de políticas governamentais, caso tais acordos venham a se concretizar. No entanto, como alternativa viável sustentam o fortalecimento do MERCOSUL e da integração na perspectiva do desenvolvimento regional, inclusive por via da ampliação da infraestrutura logística e da criação de cadeias produtivas regionais.

Os debates nessas duas mesas e nas outras certamente apresentaram nuances nos argumentos e concordâncias quanto às oportunidades e desafios que o novo cenário internacional representa para o Brasil. Como artifício analítico e um pouco simplificador da diversidade de posições, parece-nos clara a existência de dois campos cognitivos e políticos sobre o lugar do Brasil nessa ordem em transformação. Para aqueles que defendem uma visão economicista, em função da escassez de recursos de potência, o papel do Brasil deveria estar concentrado na projeção simplesmente mercantilista de abertura de mercados e garantias de investimento.

Nesse sentido, deveria recolher suas ambições geopolíticas e focalizar em suas vantagens comparativas. Para aqueles que partem da constatação de que o contexto internacional é crescentemente multipolar e de que a PEB do século XXI precisa estar afinada às oportunidades que a nova geoeconomia oferece aos projetos de desenvolvimento, o Brasil deveria evitar alinhamentos incondicionais e participar ativamente dos diversos tabuleiros políticos e econômicos, a exemplo dos BRICS, do Fórum IBAS, MERCOSUL, UNASUL e continente africano.

Dessas percepções da ordem internacional em mudança e do lugar do Brasil no mundo decorrem diferentes concepções sobre o papel do Itamaraty na condução da PEB: de um lado, um Itamaraty como mera linha auxiliar da diplomacia de promoção comercial e de investimentos; de outro, um ministério com capacidade de incidência política no debate sobre o desenvolvimento nacional e o bem-estar da sociedade brasileira, refletindo, em conformidade com a Constituição, as orientações programáticas do governo e os interesses do Estado como um todo e não apenas de alguns segmentos econômicos organizados.

Texto publicado originalmente na revista eletrônica do jornal Le Monde Diplomatique, em 15/04/2014.