

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: IDEOLOGIA OU PRAGMATISMO NAS RELAÇÕES COM A AMÉRICA DO SUL?

Lula's Government Foreign Policy: Ideology or Pragmatism in Relations With South America?

Bruno Mendelski de Souza¹

Introdução

Desde a metade dos anos 1980, a partir dos acordos de cooperação² selados pelos presidentes do Brasil, Sarney e da Argentina, Alfonsín, (que encerram um período de desconfiança mútua entre os dois principais Estados sul-americanos), o Brasil retoma de forma mais efetiva, suas ações para a América do Sul. Em 1991 cria-se o Mercosul no governo Collor com o intuito de integrar as economias de seus membros.

Desde que o governo Lula assumiu o poder no início de 2003, sua política externa para a América do Sul tem sido alvo de inúmeras discussões acerca da influência da ideologia de esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT) em sua agenda. A ênfase nas relações Sul-Sul, a forte relação com governos de esquerda na América do Sul, o discurso contundente a respeito da importância do papel de liderança do Brasil no âmbito regional e mundial e a necessidade de se reduzir às desigualdades no mundo, tem sido apontadas como uma “ideologização da política exterior”.

Porém, de maneira oposta, muitos setores da sociedade brasileira concebem a política externa brasileira de Lula como pragmática, sendo coerente com a

¹Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Unilasalle, Mestrando em Relações Internacionais pela UFRGS e bolsista por produção da Capes. bruno_mendelski@yahoo.com.br

² Entre os principais se destaca a Declaração do Iguazu de 1985, com a qual se lançou a idéia da integração econômica e política do Cone Sul.

tradição histórica da diplomacia brasileira, possuindo um caráter mais ativo e funcional, a respeito dos interesses nacionais. Características como o desejo de liderança regional e a busca por um mundo mais igualitário através da união dos países em desenvolvimento, continuamente nortearam a diplomacia brasileira, argumentam seus defensores.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo estudar a política externa do governo Lula para a América do Sul, analisando suas ações de forma pontual e relacionando-as com o presente debate acerca de seu fim ideológico ou pragmático.

As ações da diplomacia de Lula para a América do Sul

Uma ferramenta interessante para a análise da política externa se demonstra a divisão histórica da diplomacia brasileira em paradigmas efetuada por Amado Cervo (2008, p. 67): “liberal conservador (1810-1930), desenvolvimentista (1930-1989), normal ou neoliberal (1990-2002) e logístico (2003-)”.

Para o autor (2008, p. 83) o paradigma logístico, que possuiu um breve ensaio na era Cardoso, “firma-se na era Lula ao dosar o liberalismo às etapas do desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico e à salvaguarda de interesses nacionais”. Ainda segundo Cervo (2008, p.83) o paradigma logístico, “contribui para a integração sul-americana, na medida em que percebe a importância dos elementos intangíveis de geração de conhecimento, ciência e tecnologia, para a consecução da competitividade sistêmica do país e tenta fortalecer essa capacidade de poder a partir da plataforma regional”.

No que tange as políticas para a América do Sul, Paulo Roberto de Almeida (2005, p. 20) visualiza nas idéias de política externa do governo Lula uma grande proximidade com as tradições do PT. Segundo o autor, “no terreno da política externa, em especial, nenhuma outra área está tão ligada, histórica e indissociavelmente, aos programas e práticas do PT como a diplomacia regional, na qual se destaca em particular a integração no Mercosul e da América do Sul”.

A política externa do governo Lula evidenciou desde o seu início, sua motivação para acelerar o processo de integração da América do Sul e do Mercosul. Logo em seu discurso de posse, o presidente Lula sentenciou:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. (BRASIL. PRESIDENTE {2003 - : LULA} 2008, p. 14-15).

Porém a preocupação com a América do Sul do governo Lula não se configura em novidade dentro da política externa brasileira nas últimas décadas. Para Barbosa (2008, p.12) “de modo geral, a política externa do atual governo para a região não trouxe inovações, visto que todos os governos nos últimos vinte anos atribuíram grande prioridade à América do Sul e ao processo de integração regional”.

Somado a essa característica de continuidade exposta por Barbosa, também notamos que a agenda externa para a América do Sul vem acompanhada de um projeto desenvolvimentista, multilateralista, cooperativo e não-confrontacionista e de consolidação do papel do Brasil de *player* internacional e líder regional. As citadas características da diplomacia brasileira igualmente não se configuram em novidade na história das ações exteriores brasileiras.

Segundo Cervo (2008, p. 19) “contribuíram para formar o acumulado histórico da diplomacia brasileira as seguintes diretrizes: cooperativa e não confrontacionista, universalista, pacifista, zelosa pela soberania em razão do papel indutor do Estado e da necessidade de planejar o desenvolvimento”.

Para intensificar a integração regional o Brasil apresentou em 2004, durante a reunião presidencial da América do Sul, em Cuzco no Peru, o projeto de criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA). A entidade tem com o objetivo formar um espaço sul-americano integrado nos âmbitos político, social, econômico, ambiental e de infra-estrutura.. Em maio de 2008, a partir das

iniciativas e dos entendimentos da CASA, se estabelece a União Sul-Americana das Nações³ (UNASUL).

A diplomacia de Lula buscou por meio da criação e consolidação dessas novas instituições, fortalecer a integração regional com base no multilateralismo. Para Leandro Freitas Couto (2010, p. 37) “a proposta brasileira de institucionalização do multilateralismo regional sul-americano enquadra-se no objetivo brasileiro de construção da América do Sul enquanto região política, econômica e socialmente integrada”.

O fortalecimento da integração regional por meio de iniciativas como a UNASUL demonstra a habilidade da diplomacia de Lula em lidar com governos de distintas orientações ideológicas. A referida política externa possui um bom campo de relação tanto com governos de esquerda mais radical como Bolívia e Venezuela, quanto com governos de direita como na Colômbia e no Peru. Estendendo a análise para todo o continente americano, notamos que as relações cordiais também passam por Cuba (criticada pela direita) e pelos EUA (criticado pela esquerda).

O Brasil conseguiu assim exercer uma razoável liderança no continente, de forma pragmática e conciliadora. Acima de vincular-se a determinados governos, a diplomacia do governo Lula buscou no exterior favorecer os interesses nacionais, agindo de forma autônoma.

As relações Sul-Sul

As chamadas relações Sul-Sul foram prioridade na política externa do governo Lula. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, priorizou-se as relações com os países desenvolvidos em detrimento das relações com os países em desenvolvimento. Já no governo Lula, observamos a procura por um equilíbrio maior entre os atores da cena internacional. O presidente Lula, em visita a Argélia em 2006, declarou:

³ Para maiores informações complementares, favor acessar o site oficial da entidade: <http://www.pptunasur.com/inicio.php?idiom=1>.

A relação Sul-Sul não apenas é possível como necessária. O Sul não é um conjunto amorfo de países subdesenvolvidos e dependentes que nada têm a oferecer senão matérias-primas para os países ricos. (...) Juntos podemos ser mais fortes e não apenas aumentar o nosso comércio, mas participar com mais força dos foros econômicos e políticos em que se discutem as grandes questões de interesse da humanidade, como a OMC e a ONU. (...) Agora, uma relação mais intensa, mais criativa e mais forte entre os países do Sul não implica esvaziar as relações com os países desenvolvidos, que são também importantes para todos nós. Vamos fazer como os desenvolvidos: aproveitar todas as oportunidades e fazer da nossa união a nossa força. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007, p.23)

As relações Sul-Sul têm sido interpretadas pelos críticos do governo Lula como ações ideológicas. Para Rubens Barbosa (2008) “por uma questão ideológica, o Itamaraty dá hoje prioridade aos países em desenvolvimento, à relação Sul-Sul, e isso reflete uma visão de centro-periferia, de pobre-rico”.

Já especialistas como Amado Cervo defendem que essa nova linha de ação é acima de tudo pragmática, refletindo o caráter logístico da diplomacia de Lula. Para o autor (2008, p. 89): “os países emergentes reúnem no início do século XXI mais de cinquenta por cento da população, do comércio mundial, do consumo e das finanças do mundo, ostentando um ritmo de crescimento duas vezes superior à Europa e aos EUA”.

Na prática, notamos que o Brasil mantém as relações com as nações mais desenvolvidas, porém como forma de balanceamento, intensificam-se as aproximações com os Estados em desenvolvimento. As parcerias com as nações emergentes são concebidas em razão de um eixo horizontal, em virtude das similitudes entre os Estados. O foco nas relações com os países em desenvolvimento, também se refletem em âmbito regional, na forma da intensificação do processo de integração.

Para Cristina Pecequilo (2008, p. 148) “complementando este eixo horizontal com elevado grau de prioridade e como uma plataforma de relacionamento entre o Brasil, seus parceiros e o restante do mundo encontram-se os projetos de integração sul-americana”. Dessa forma o processo de integração sul-americana encontra-se

também inserido em um novo modo de se repensar a inserção internacional brasileira, que pode ser vislumbrado nas relações Sul-Sul.

Observa-se que o foco nas relações com os países em desenvolvimento não implica em redução nas relações com os países ricos, e sim em uma ampliação do leque de ações externas do Brasil. Nesse sentido, o Brasil tem procurado por meio de relações bilaterais e multilaterais, através de grupos como o BRIC⁴ e o G-20⁵ garantir de forma mais dinâmica e efetiva seus interesses no exterior.

Redução das assimetrias regionais ou ideologização da política regional?

A integração regional ocorre por meio de mecanismos e ações que além de aproximar os Estados, buscam reduzir as assimetrias entre as nações. No caso da América do Sul, os números são impressionantes. Em 2008, o PIB do Brasil chegou à cerca de 1,612 trilhão de dólares, enquanto a soma dos demais onze países atingiu cerca de 1,302 trilhão, ou seja, o PIB do Brasil sozinho ultrapassa a soma dos PIB'S dos países restantes do continente.

Diante desse contexto, para uma verdadeira política de integração que vise um ambiente próspero para todos, deve-se conceber uma política conjunta de diminuição das disparidades entre os Estados da América do Sul. Em maio de 2003, o Brasil lançou um novo programa de estímulo ao comércio na América do Sul, o Programa de Substituição Competitiva de Importações – PSCI. De acordo com Couto (2007, p. 167) essa iniciativa fundamenta-se na premissa de que o estímulo às importações da região, substituindo competitivamente as importações procedentes de outras partes do mundo, contribuiria para o crescimento econômico dos países vizinhos e, conseqüentemente, geraria um círculo virtuoso de aprofundamento integracionista.

⁴ Composto por: Brasil, Rússia, Índia e China.

⁵ Composto por: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, Nigéria, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem financiado exportações de empresas brasileiras que participam da execução de projetos em países da América do Sul. Segundo Couto (2006, p. 11), foram financiados 240 milhões de dólares em dois gasodutos na Argentina, 150 milhões de dólares para o metrô de Santiago, 243 milhões de dólares para uma Usina Hidrelétrica no Equador, entre outros.

As iniciativas citadas acima contribuem em muito para a redução das assimetrias regionais, além de fortalecerem o papel do Brasil de líder na região. A redução das assimetrias, tão desejada por todos nos discursos, em alguns casos podem resultar em ações polêmicas.

A nacionalização das empresas que extraem gás natural na Bolívia em 2006 e a proposta de revisão do Tratado de Itaipu pelo Paraguai em 2008, são exemplos de acontecimentos externos que geraram críticas à política externa do governo Lula, em virtude da atitude passiva do Brasil e em razão da semelhança ideológica entre os seus governos. Questionado sobre por que o governo brasileiro não teve uma reação mais enfática frente à nacionalização na Bolívia, o Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim afirmou em 2006:

Politicamente, para o presidente Lula poderia ser bom. Mas do ponto de vista da eficácia, talvez não. O Brasil não tem interesse em fomentar forças de oposição só porque há um discurso favorável aos brasileiros. Temos de dialogar com os governantes. Fico espantado quando dizem que agimos com fraqueza. Reconhecemos o direito soberano da Bolívia (AMORIM, 2006).

A afirmação do chanceler reflete a posição de não confrontação bem como de respeito à soberania dos povos, sempre presentes na história da política externa brasileira. Mas para Barbosa (2008, p. 13) “o governo brasileiro tem acatado sem maiores questionamentos as decisões adotadas por esses países (Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela) em áreas sensíveis como a de energia, inclusive no tocante à nacionalização das refinarias da Petrobrás e ao pedido de revisão do Tratado de Itaipu”.

Porém, um aspecto pouco visto nessa análise, é a perspectiva de ganhos a médio e longo prazos pelo Brasil ao manter uma relação estável com seus vizinhos. A retórica da redução das assimetrias perde sua validade quando de alguma forma, os interesses brasileiros são afetados em um primeiro momento.

Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p. 388) “defende que o Brasil precisa ser paciente e trabalhar gradualmente para a unidade sul-americana, e ao fazê-lo, adotar uma atitude não-hegemônica, introduzindo instrumentos concretos e eficazes destinados a reduzir as assimetrias entre o Brasil e os demais membros do bloco”.

A relação cordial com os vizinhos desde o século XX tem sido importante dentro do pensamento brasileiro de política externa. Cervo (2008, p. 30) cita a cordialidade no trato com os vizinhos como um padrão da diplomacia brasileira. Dessa forma segundo o autor, o governo Lula, recusou-se a abrir conflito com seu colega Evo Morales, quando os interesses dos investimentos brasileiros foram afetados. Mais do que identificações ideológicas, a ação externa brasileira pautou-se pelo pragmatismo e por suas tradições históricas.

Para Almeida (2005, p. 2), “ao refletir com fidelidade os valores políticos do PT, presenciamos ao invés de uma diplomacia presidencial⁶, uma diplomacia partidária”. O autor ainda afirma (2005, p. 2), que a mesma é mais perceptível no âmbito regional, “seja no terreno da integração, seja ainda no diálogo político e na coordenação de posições com determinados governos da região, alegadamente identificados no campo progressista ou antiimperialista, como é natural que ocorra num partido identificado com essas correntes políticas como é o PT”.

As críticas de partidarização ou ideologização da política externa pregada pela oposição devem ser analisadas dentro do presente contexto de ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul. As relações amistosas e de viés integracionista com os governos vizinhos vem desde o governo Fernando Henrique Cardoso.

⁶ De acordo com Sérgio Danese (1999, p. 51) diplomacia presidencial significa a condução pessoal de assuntos da política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de governo.

Da mesma forma que se relacionou positivamente com governos de orientação ideológica semelhante à do PT, a diplomacia brasileira também manteve excelentes relações com governos ditos de direita, como é o caso da Colômbia (desafeto declarado da Venezuela de Chávez) e do Peru na América do Sul, e com os EUA em âmbito hemisférico.

Para Cervo (2008, p. 26) “o termo ideologia” é recorrente no discurso da direita brasileira quando critica a política exterior do governo Lula, ou quando em campanha política, se opõe a candidatos de percepção nacional de interesses e de visão realista do mundo”.

A mencionada política externa ao procurar ter uma percepção realista do sistema internacional, mantém em certas ocasiões uma atitude crítica a posturas das nações desenvolvidas, o que é normal dentro dessa visão de mundo. O processo de aproximação e integração regional (que tem ocorrido independentemente da orientação política dos governos) é uma política de Estado brasileira e não de governo.

Realizar no contexto regional ações de coordenação e cooperação com os Estados vizinhos e tomar decisões com base em pressupostos de cordialidade e de ganhos a médio e longo prazo são características tradicionais de nossa diplomacia. Dessa forma, ao procurar situar-se entre todas as correntes políticas que permeiam os governos, seguindo apenas os reais interesses nacionais, nossa política externa pode ser caracterizada como autônoma.

Conclusão

Procuramos nesse artigo, apresentar uma breve discussão a respeito da finalidade da política externa do governo Lula, muito questionada por alguns setores da sociedade brasileira e acusada de ter um caráter eminentemente ideológico.

Dentro do atual contexto político sul-americano, marcado por um considerável número de administrações de esquerda, é inegável que o governo brasileiro possua similitudes ideológicas com esses governos. As boas relações com as

administrações de esquerda, por outro lado, contrastam com relações positivas com governos ditos de direita na região, como a Colômbia e o Peru, além dos EUA no plano hemisférico.

A ênfase nas relações Sul-Sul também são alvos de polêmica em torno da política externa, as quais determinados autores vêem como ideológicas, por retratarem a dicotomia esquerdista de “periferia x centro”. Mas na prática observamos que a maior intensidade nas relações com os países em desenvolvimento, não obstruem ou reduzem as interações com as nações mais ricas

Outra questão apontada como ideológica ou partidária da diplomacia de Lula se refere à reação brasileira ante a nacionalização das empresas que extraem gás natural na Bolívia. Mais de que ideológica ou de simpatia pela administração de Evo Morales, a ação de nossa diplomacia em favor do diálogo ao invés de confrontação, reflete o ideal histórico brasileiro de harmonização das relações com nossos vizinhos e de redução das assimetrias regionais, que tendem a se refletir, futuramente, em maiores negócios para o Brasil.

Diante do quadro elencado acima, nos parece mais apropriado qualificar a política externa do governo Lula como autônoma e pragmática, ao invés de ideológica, na medida em que ela possui um caráter universalista e de diálogo com todas as nações, amparada sempre nas principais demandas nacionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Políticas de integração regional no governo Lula. Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB. Brasília, vol. 2, nº 1, p. 20-54, jan.- jun. 2005. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32683/31882>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

AMORIM, Celso. [Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim à jornalista Eliane Oliveira do jornal “O Globo” – Brasília, DF, 09/05/2006](#). Disponível em

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/360129741577-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes>. Acesso em 29 de setembro de 2010.

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. Revista Interesse Nacional. Ano 01, ed 01, abr – jun, 2008. Disponível em: http://www.rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/Cartao_Assinante/Pol%C3%ADtica_Externa_Brasil4.pdf. Acesso em 11 de outubro de 2010.

BRASIL. Presidente (2003 - :Lula). Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/lancamentos-pg1?searchterm=discursos+Lula>. Acesso em 05 de outubro de 2010.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

COUTO, Leandro Freitas. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. Revista Oikos. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 01, 2010. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/109/77>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

_____. Política externa brasileira para a América do Sul As diferenças entre Cardoso e Lula. Revista Civitas. Porto Alegre, vol. 10, nº 01, p. 23-44, jan-abr, 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/6591/5160>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

DANESE, Sergio Franca. Diplomacia presidencial: história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

GUIMARÃES, Samuel P. Desafios brasileiros na era dos gigantes. Contraponto: Rio de Janeiro. 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, vol. 51, nº 2, p.136-153, 2008. <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf> Acesso em 16 de outubro de 2010.

RESUMO

O presente artigo objetiva estudar a política externa brasileira do governo Lula para a América do Sul, analisando suas ações de forma pontual e relacionando-a com o presente debate acerca de seu fim ideológico ou pragmático. Concluimos que a referida diplomacia se qualifica melhor como autônoma e pragmática, visto que busca o diálogo com todos os Estados com base sempre no interesse nacional.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa brasileira; Governo Lula; América do Sul.

ABSTRACT

This paper aims to study the Brazilian foreign policy of the Lula government to South America, analyzing his actions in a timely manner and relating it to the current debate about their ideological or pragmatic view. We conclude that such diplomacy is best qualifies as an independent and pragmatic, as it seeks dialogue with all States on the basis whenever the national interest.

KEYWORDS

Brazilian Foreign Policy; Lula Government; South America.