

**Política externa para a América do Sul e polarização partidária: uma análise dos posicionamentos do PSDB e do PT, durante o governo de Lula da Silva (2003-2010)**

*Foreign policy toward South America and parties' polarization: an analysis of PSDB and PT stances', along the government of Lula da Silva (2003-2010)*

LEANDRO GAVIÃO<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo visa mapear os discursos e a distinção entre posicionamentos no que concerne à agenda de política externa das duas principais agremiações políticas brasileiras: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e o Partido dos Trabalhadores (PT). Mais precisamente, examinar-se-á os argumentos de membros vinculados a ambos os partidos, no que tange às relações com os Estados sul-americanos, enfatizando as divergências ocorridas em ambiente de disputa eleitoral pela Presidência da República. O processo de politização da política externa e seus desdobramentos para as relações interamericanas são os temas centrais deste texto. Buscar-se-á compreender como e por que a diplomacia adquiriu importância eleitoral nos últimos anos e, a despeito da imprecisão quanto à possibilidade de atrair o eleitorado médio, converteu-se em assunto ubíquo em debates presidenciais e em editoriais de veículos midiáticos de grande abrangência.

**Palavras-chave:** política externa brasileira, partidos políticos, América do Sul.

**Abstract:** This paper aims to map out the discourses and the distinction between the stances of the two major Brazilian political bodies concerning the foreign policy agenda: The Brazilian Social Democracy Party (PSDB), and The Workers' Party (PT). More precisely, the arguments of members linked with both parties will be explored with regard to the relations with the South American states, emphasizing the divergences that took place in electoral race environment to the republic presidency. The foreign policy politicization process and its unfolding to Inter-American relations are the central theme of this text. It will seek to the comprehension of the reasons and ways diplomacy achieved electoral importance in recent years and, despite of a lack of precision with the possibility of medium electorate attraction, diplomacy converted itself into a ubiquitous subject in presidential debates and in editorials from media vehicle with wide coverage.

**Keywords:** Brazilian foreign policy, political parties, South America.

Recebido em 11 de setembro de 2013  
Received on September 11, 2013

Aceito em: 21 de novembro de 2013  
Accepted on November 21, 2013.

DOI 10.12957/rmi.2014.7400

<sup>1</sup>Doutorando em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (NEIBA-UERJ). Endereço para correspondência: NEIBA. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rua São Francisco Xavier, 524, sala 9037, bloco F - CEP: 20550-013. Rio de Janeiro/RJ, Brasil. E-mail: [lgaviao13@gmail.com](mailto:lgaviao13@gmail.com).

## **Introdução**

Nas últimas duas décadas, a política externa tem despertado crescente interesse da sociedade brasileira. A profusão de cursos de graduação e de pós-graduação em Relações Internacionais e a intensificação da produção intelectual são provas tangíveis deste fenômeno. Todavia, esse movimento extrapolou as fronteiras profissionais do ambiente acadêmico e se enraíza nos movimentos sociais, na opinião pública, nos debates políticos e em editoriais de importantes empresas de comunicação. Tal sintoma corrobora a ideia de que esses novos atores também desejam externar seus pareceres sobre temas atinentes às relações exteriores, campo indissociável das inúmeras estratégias nacionais de desenvolvimento possíveis.

Ao longo dos anos, um número significativo de fatores contribuiu para o progressivo prestígio deste campo das ciências humanas no Brasil. Em primeiro lugar, o fim da ditadura militar e a redemocratização iniciada em 1985, com a presidência de José Sarney, devolveram à sociedade civil a possibilidade de envolvimento nos mais variados temas de políticas públicas. Simultaneamente, a ordem mundial pós-bipolar instrumentalizou uma dinâmica cada vez mais distante do suposto *end of History* prenunciado pelo norte-americano Francis Fukuyama (1992). Este novo e complexo cenário despertou a atenção de expressivos setores da sociedade, fenômeno complementado pelo fato do Brasil gozar da experiência democrática, o que permitiu a atores alheios ao Executivo tanto a formulação de análises como a ampliação de debates sobre as relações internacionais.

A confluência das variáveis supramencionadas acarretou na politização da política externa. Na avaliação de Maria Regina Soares de Lima (2000), isto é uma ocorrência habitual nos regimes democráticos, manifestando-se como resposta à constituição de cenários domésticos poliárquicos, em que as diretrizes de agenda revelam-se

vulneráveis ao dissenso e ao escrutínio público. Nesse contexto, as aspirações eleitorais impulsionam as elites políticas a apelarem à opinião pública, de modo a ressaltarem as divergências de concepções de política externa, o que no caso brasileiro se pautou em elementos valorativos intrínsecos aos principais partidos políticos.

Com base nos argumentos apresentados, objetivamos traçar um mapeamento dos discursos e da distinção do posicionamento de membros vinculados às duas agremiações partidárias mais importantes do Brasil hodierno, a saber: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Buscar-se-á examinar como a aplicação deste novo atributo de alteridade pôde servir de abordagem complementar à agenda das legendas sobrejacentes, enfatizando as dissonâncias concernentes às relações estabelecidas com os demais Estados sul-americanos. Obalizamento cronológico proposto abrange os dois governos de Lula da Silva (2003-2010).

## ***A blindagem socioeconômica do PT e o uso eleitoral da política externa***

Contando com os votos de quase 53 milhões de brasileiros, a vitória eleitoral de Lula da Silva traduziu o esgotamento político da coalizão governamental encabeçada pelo PSDB. Em seu discurso de posse, o novo presidente enfatizou a necessidade urgente de estabelecer rupturas com o modelo de desenvolvimento anterior (Silva, 2003). No plano das mudanças, seu governo caracterizou-se por iniciar um processo de inflexão nas diretrizes da política externa brasileira, estimulando um reordenamento no interior do Itamaraty, motivando maior projeção dos autonomistas – linha de pensamento mais associada à esquerda, devido às suas tendências desenvolvimentista e nacionalista – em detrimento dos institucionalistas pragmáticos – corrente mais identificada com a abertura econômica moderada conduzida durante a era Cardoso (Saraiva, 2010).

A vitória da coalizão de centro-esquerda que conduziu Lula ao Palácio do Planalto materializou uma postura mais contestadora da ordem mundial e da configuração e funcionamento dos organismos internacionais. Isso se evidencia quando analisamos os indivíduos designados para os postos mais relevantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de outras instâncias do Executivo com capacidade de influenciar na formulação da política externa.

A nova composição do corpo diplomático contou com a nomeação de Samuel Pinheiro Guimarães para o cargo de secretário-geral das Relações Exteriores do MRE, onde sobressaiu sua atuação proativa. O “segundo homem” do Itamaraty era conhecido por seu ângulo de análise direcionado para um viés geopolítico e antiamericano pouco dissimulado<sup>2</sup> e por sua postura crítica à Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Sean Burges salienta que Guimarães era o preferido de Lula, mas esse acabou por designar Celso Amorim para a chancelaria porque queria que o novo ministro fosse um embaixador, o que não era o caso de Guimarães (Burges, 2010).

A opção por Amorim para o cargo máximo do MRE pautou-se na sua proximidade com o grupo de tendência nacionalista do Itamaraty e na experiência anterior com Itamar Franco, quando se estabeleceu uma agenda proativa no tocante à representação brasileira nos organismos internacionais e se buscou maior aproximação com os Estados sul-americanos (Bandeira, 2009).

Na Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Externos, cuja vaga fora ocupada por Marco Aurélio Garcia<sup>3</sup>, houve uma nítida ruptura de paradigma, considerando que a indicação de um membro ligado ao partido, e não ao MRE, escapava ao padrão costumeiramente instituído para o cargo. Somando-se a este fato, a assessoria passou a gozar de elevado prestígio no

processo decisório de política externa, o que levou alguns setores da oposição e da imprensa a criticarem tal comando trino (Garcia, 2010).

De fato, o governo Lula consiste num período marcado por continuidades e transformações. A manutenção da ortodoxia macroeconômica – representada na responsabilidade fiscal e na estabilidade monetária –, consistiu na mais nítida herança da era Cardoso (Cervo, 2008). A despeito das controvérsias, esse legado fora em grande medida responsável por gerar respaldo internacional e atrair investimentos oriundos de Estados centrais. É importante recordarmos que o contexto do processo eleitoral de 2002, marcado pelo crescimento vertiginoso do risco Brasil, constituiu o *locus* de publicação da Carta ao Povo Brasileiro, espécie de documento-compromisso que ensejava involucrar o país de especulações domésticas e externas sobre uma possível guinada ao radicalismo chavista em caso de vitória por parte dos petistas. Em outras palavras, tratava-se de imprimir uma imagem de “esquerda responsável” a um partido que até aquele momento havia sido considerado uma oposição intransigente<sup>4</sup>.

Preservando as bases econômicas do governo anterior, mas tendo como escopo reverter as perdas sociais oriundas de medidas derivadas do Consenso de Washington, Lula dedicou-se à realização de um conjunto de políticas públicas especificamente direcionadas para este fim. O aprofundamento de programas de bem-estar social, a ampliação do número de jovens universitários, os aumentos salariais acima da inflação e a geração de aproximadamente quinze milhões de empregos formais – estruturada no crescimento econômico e na criação de vagas para o serviço público – acarretaram em um desenvolvimento socioeconômico expressivo e, por desdobramento, na redução da desigualdade,

<sup>2</sup> Ver Guimarães, 1999.

<sup>3</sup> Membro fundador do PT e presidente do partido no biênio 2006-2007. Garcia foi um dos idealizadores do Foro de São Paulo (Jakobsen, 2010).

<sup>4</sup> O PT não votou pela presidência de Tancredo Neves nas eleições de 1985; se posicionou contra a Constituição de 1988; não aceitou o apoio de Ulysses Guimarães para o segundo turno das eleições de 1989; rejeitou inúmeros projetos arquitetados pelo PSDB, quando este se encontrava no poder – incluindo o Plano Real.

resultados traduzidos na evolução do índice Gini – que decrescera de 0,588 para 0,544 – e na ascensão das classes C, B e A em detrimento das classes E e D<sup>5</sup>. Nesse processo, a classe média tornou-se a maioria da população. Lastreado em algumas premissas do pensamento socialdemocrata, a maior presença do Estado possibilitou a edificação de uma conjuntura de prosperidade que elevou o potencial de consumo do mercado interno e inverteu a tendência ao desemprego e à estagnação, mazela herdada do governo anterior (Borges; Pochmann, 2002).

Paralelamente, a política econômica apresentava-se vigorosa, alcançando índices satisfatórios de crescimento. Ao longo dos oito anos da era Lula, o Produto Interno Bruto cresceu em média 4% ao ano, superando seu antecessor em 1,7% (PT, 2013). Três fatores contribuíram decisivamente para esse fato: (1) a ampliação da atuação do Estado como instrumento racional de gestão em diversas áreas<sup>6</sup>; (2) o contexto internacional favorável até o ano de 2008, com os preços das *commodities* em alta no mercado mundial devido às insaciáveis demandas chinesas; e (3) o incremento quantitativo e qualitativo do número de parceiros comerciais, o que aumentou em mais de 330% o volume total das exportações brasileiras<sup>7</sup>, mediante o estabelecimento de relações bilaterais com Estados secundarizados durante a era Cardoso. Ademais, as estratégias descritas nos itens 1 e 3 permitiram uma significativa redução das vulnerabilidades externas, não obstante a crise do *subprime*, quando o governo mostrou-se em condições de tornar suas consequências menos catastróficas, amenizando seus efeitos com um conjunto de medidas anticíclicas.

Ao contrário da linguagem intelectualizada de Cardoso, Lula da Silva posicionava-se mais próximo da maioria do eleitorado, utilizando com frequência uma retórica objetiva munida de

metáforas simples e frases de efeito. Provavelmente a mais célebre de todas: “nunca antes na História deste país”, conseguiu mexer com a autoestima de muitos brasileiros embalados pelo otimismo do elevador social ascendente do governo petista, sendo considerada impactante até mesmo pelo conceituado periódico britânico *The Economist*<sup>8</sup>. Contudo, podemos afirmar que sua extraordinária popularidade resultou de uma combinação que reuniu ao mesmo tempo sua história como sindicalista, sua capacidade ímpar de liderança e os fatores socioeconômicos supracitados. Uma pesquisa CNI/Ibope, divulgada em dezembro de 2010, indicava Lula com uma aprovação de 87% dos entrevistados<sup>9</sup>. Um recorde nacional.

A convergência de indicadores positivos delineou um cenário auspicioso para a vitória da continuidade situacionista tanto em 2006 como em 2010. Por decorrência da blindagem eleitoral promovida pelo embrionário sistema de *welfare* estabelecido pelo PT, restou às lideranças da oposição se servirem de novos temas para reforçar suas respectivas identidades partidárias. As críticas dos adversários direcionaram-se, então, para eixos temáticos inusuais, como a prática lateral de corrupção e de fisiologismo político ao tecer alianças interpartidárias visando governabilidade – sendo célebre o caso da Ação Penal 470, popularmente conhecida como “Mensalão”.

Nesse contexto insere-se a diplomacia, que por ser definida enquanto política de Estado e dotada de um acumulado histórico considerável, devido ao perfil insular do Itamaraty, foi tratada pelos adversários de Lula-Amorim como desviante em relação aos princípios pré-estabelecidos pelo MRE.

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.economist.com/node/14829485?story\\_id=14829485&CFID=92155433&CFTOKEN=85910272](http://www.economist.com/node/14829485?story_id=14829485&CFID=92155433&CFTOKEN=85910272)>. Acesso em: 11/08/2013.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSP6BF0BS20101216>>. Acesso em: 11/08/2013.

<sup>5</sup> Dados extraídos do sítio do IBGE: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

<sup>6</sup> Sobre o conceito de “Estado logístico”, ver Cervo, 2008.

<sup>7</sup> Dados extraídos do sítio do MDIC: [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br).



Os grupos oposicionistas buscaram tratar as idiossincrasias da política externa de Lula como um problema originário do próprio PT, que supostamente havia ideologizado o Itamaraty através do seguinte tripé: resgate de uma perspectiva pautada na clivagem Norte-Sul; nomeação de elementos com tendências antiamericanas para cargos de destaque; e criação de um canal paralelo à relação institucional entre governos (Barbosa, 2008). A oposição, mancomunada com parte relevante da grande imprensa nacional, teceram críticas relativas à cooperação Sul-Sul<sup>10</sup> e aos “traços antiamericanos” da política externa de Lula, apresentando-os como atributos anacrônicos. Em relação aos veículos da grande imprensa brasileira, entendemos que essa posição crítica – às vezes passional – deve ser compreendida à luz de suas respectivas linhas editoriais que, diga-se de passagem, são, em geral, coincidentes quanto à simpatia pelo modelo econômico neoliberal e pela inserção internacional voltada para o centro do sistema, desqualificando tanto as tentativas de concertação nos casos de tensão com Estados do entorno geográfico como a aproximação com áreas periféricas, mesmo quando representam ganhos.

Em suma, tudo aquilo que pudesse ser enquadrado como “equivocado” da política externa de Lula, não era tratado pela oposição como algo derivado de concepções políticas e estratégicas específicas, mas sim como atributos intrínsecos aos petistas, cujos líderes sofriam a acusação de confundir partido e governo. Não obstante o consenso pós-positivista de que toda política é necessariamente ideológica<sup>11</sup>, tal tema permeou a estratégia argumentativa dos peessedebistas durante a campanha presidencial de 2006, conforme se

evidencia nas palavras do então presidente Alckmin:

A política externa não avançou nada. Só ideologia e partidarismo. (...) Eu pretendo trabalhar, no sentido primeiro: despolitizar essa questão – aliás, há um comando triplo na questão da política externa brasileira –, recuperar o Itamaraty e a sua política externa; fazer uma política externa onde se defenda o interesse do Brasil, o interesse nacional, o trabalhador brasileiro, e não fazer política ideológica<sup>12</sup>.

Em debate pela Rede Bandeirantes, Alckmin trouxe novamente à tona a conduta externa do primeiro quadriênio de gestão petista, dessa vez envolvendo aspectos multidimensionais:

A política externa do governo Lula foi um fracasso. Tentativa de permanência no Conselho de Segurança da ONU: não conseguiu. Diretoria da OMC: perdeu. Presidência do BID: perdeu. Com a Bolívia, o Brasil foi humilhado, foram expropriados ativos da Petrobras. Um e meio bilhão de reais, e o governo foi fraco, foi submisso. (...) E a China, que está invadindo o Brasil com produto chinês, ele reconheceu como economia de mercado. Por que não defender o interesse do Brasil?<sup>13</sup>

A mesma tática tem sido praticada pelo senador Aécio Neves, que ao expressar sua opinião sobre a política externa do PT, classifica-a imprecisamente de “ideológica”, contrapondo àquela defendida pelo PSDB, definida como “pragmática”<sup>14</sup>. Isto nos leva a crer que a incoerência em acreditar que exista uma *práxis* política não ideológica contaminou as principais lideranças dentro do partido.

Embora a política externa não seja o referencial principal para angariar votos, ela não deixou de receber crescente destaque nas estratégias partidárias das duas agremiações, legando suas marcas nas disputas eleitorais. Numa análise das últimas duas campanhas presidenciais (2006 e 2010), podemos notar o progredir de sua presença,

<sup>10</sup> Segundo Fernando Henrique Cardoso: “há uma certa ambivalência na nossa política externa, porque no horizonte há uma ideia antiga. É claro que devemos ter ligações com todo o mundo, mas no horizonte há uma ideia de Norte contra Sul, que é equivocada”. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=WbbYXHEBayk>>. Acesso em: 12/08/2013.

<sup>11</sup> Ver Jenkins (2005) e Carr (2006).

<sup>12</sup> Eleições 2006. Debate, Rio de Janeiro, Rede Record, 23/10/2006. Programa de TV.

<sup>13</sup> Eleições 2006. Debate. São Paulo, TV Bandeirantes, 08/09/2006. Programa de TV.

<sup>14</sup> Roda Viva. São Paulo, TV Cultura, 06/12/2010. Programa de TV.

com maior ênfase no que tange às relações com os Estados do entorno geográfico.

***Embates pela definição do perfil brasileiro para as Américas: o sul-americanismo petista e a reação peessedebista***

O sistemático esforço do PSDB em buscar expressão partidária em relação ao PT o levou a questionar a lógica de atuação para com a vizinhança e as alternativas de integração regional em curso. Nesse contexto, o discurso peessedebista chegou a se radicalizar em diversos momentos, afrontando desde arranjos tradicionais como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), até a recém-criada União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Em 2006, durante um debate presidencial, Geraldo Alckmin afirmou que o Brasil teria se acomodado frente o recrudescimento do perfil diplomático de Buenos Aires sob o governo de Néstor Kirchner. Na visão do presidenciável, “é só bater o pé argentino e o Brasil recua. A Zona Franca de Manaus está sendo prejudicada. Produtos do Brasil estão sendo taxados de forma aumentada”.<sup>15</sup>

Ao comentar sobre o desvio de comércio sofrido pelo Brasil devido aos acordos bilaterais de desgravação tarifária tecidos pelos Estados Unidos com países latino-americanos, Alckmin, em debate pela Rede Record, argumentara em favor da liberalização comercial com Washington, tema exorcizado desde o engavetamento da Alca mediante atuação sinérgica dos governos de esquerda sul-americanos, no âmbito da IV Reunião de Cúpula das Américas (2005). Em resposta, Lula defende sua agenda para a vizinhança sustentando que “o Brasil não está mais de cabeça baixa para os Estados Unidos”.<sup>16</sup> Na réplica, Alckmin alegou a existência de partidarismo na política externa, classificou o

Mercosul como uma organização internacional fracassada e reprovou Lula por não ter recorrido às Cortes Internacionais contra a Bolívia no episódio da nacionalização dos hidrocarbonetos, fato que se desdobrou para a estatização de refinarias da Petrobras.

O Mercosul retrocedeu. Ao invés de aumentar a competitividade na área de livre comércio, nós aumentamos o protecionismo. Há uma insatisfação dentro do Mercosul, isso é óbvio. (...) Aliás, eu queria saber o caso da Bolívia. Por que o Brasil não recorreu às Cortes Internacionais exigindo garantia de investimento no caso da Petrobras na Bolívia?<sup>17</sup>

Lula replicara enfatizando que o PT se orienta por outro paradigma de política externa, tanto nas relações com os Estados Unidos como em face das demais nações sul-americanas.

Você disse que o Mercosul fracassou. Você disse que a Alca foram os Estados Unidos que não quiseram mais. Nós é que criamos as condições para a Alca não ser imposta pelos Estados Unidos. Criamos, com coragem e ousadia. (...) Para o Mercosul que “acabou” [as nossas exportações cresceram] 254%!<sup>18</sup>

A despeito da reeleição de Lula, a política externa marcou-se indelevelmente como um canal para instrumentalizar alteridades entre as agremiações políticas. O Programa Partidário do PSDB, aprovado em seu III Congresso Nacional (2007), objetivava edificar um contraponto à diplomacia do PT, associando-a ao antiamericanismo e à antiglobalização (PSDB, 2007). Apesar do argumento de Alckmin em defesa de um hipotético acordo de livre comércio com Washington, não se constata referências à Alca em nenhum documento oficial do partido, o que pode ser explicado pela impopularidade intrínseca ao projeto de formação de uma zona de livre comércio hemisférica.

Percebe-se, no segundo governo Lula, maior atuação de congressistas de oposição empenhando-se para anunciar opiniões contrárias

<sup>15</sup> Eleições 2006. Debate. São Paulo, TV Bandeirantes, 08/09/2006. Programa de TV.

<sup>16</sup> Eleições 2006. Debate, Rio de Janeiro, Rede Record, 23/10/2006. Programa de TV.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

à conduta diplomática vigente. Sobre a posição de Brasília mediante os imbróglis com a Bolívia, o então presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, Eduardo Azeredo (PSDB), declarou que

O Brasil foi tíbio, foi fraco na reação à invasão das instalações da Petrobras na Bolívia. O que possibilitou que surgisse uma onda de outras demandas em relação ao Brasil, tratando o Brasil como se fosse um país imperialista<sup>19</sup>.

O senador Heráclito Fortes (Democratas), à época membro da mesma comissão, definiu levemente a Unasul como um projeto “chavista”, categorizando-a como uma organização intergovernamental dispensável para a inserção internacional brasileira. Azeredo também tecera críticas à Unasul. Na sua visão, a cooperação sul-americana representada pela Unasul atrapalha a posição do Brasil nas relações interamericanas ao criar uma “triplicidade” de arranjos regionais, resultando na sobreposição com a OEA e com o Mercosul<sup>20</sup>.

Tratando especificamente do Mercosul, a senadora Marisa Serrano (PSDB) comentara que “nós temos relações muito pequenas entre os nossos países. São só relações comerciais, pouquíssimas relações culturais, educacionais e ambientais”<sup>21</sup>.

Os protestos também se manifestaram entre diplomatas de carreira. Os ex-embaixadores Roberto Abdenur e Rubens Barbosa, cujos princípios norteadores poderiam inseri-los no grupo dos institucionalistas pragmáticos, em diversos momentos opuseram-se abertamente à gestão Lula-Amorim. O primeiro classificou de “aberração diplomática” as relações do Brasil com os países bolivarianos, fato em sua perspectiva motivado por razões meramente ideológicas<sup>22</sup>, ao passo que o segundo alegou que a atitude complacente do Brasil em relação às demandas operacionalizadas pelas nações vizinhas havia

criado problemas na ordem subcontinental que possivelmente acarretariam na intensificação das exigências de concessões, provocando efeitos deletérios para a economia brasileira. Sobre a revisão do Tratado de Itaipu, Barbosa comentara que

Essa questão do Paraguai, eu acho que se encaixa dentro do contexto da América do Sul. Essa atitude compreensiva do Brasil em relação aos nossos vizinhos tem criado muito problema pra nós. Quer dizer, já criou na Bolívia, criou no Equador, até certo ponto, dependendo do ângulo em que se vê, se criou na Venezuela, e agora se cria no Paraguai. Quer dizer, à medida que o Brasil tem uma atitude passiva na defesa dos interesses nossos, os países vão demandar mais<sup>23</sup>.

Devido à perpetuação do encadeamento estratégico adotado pelo PSDB, a política externa trouxe novas repercussões às vésperas das eleições de 2010, dessa vez abrangendo questões menos tangíveis, como os direitos humanos, cuja repercussão ingente na imprensa dava-se por consequência da aproximação diplomática do Brasil com o Irã e do fortalecimento de relações bilaterais – normalmente de feição comercial – com Estados governados por líderes definidos como autoritários pela comunidade internacional ou por organizações não governamentais de renome<sup>24</sup>. Em debate presidencial pela Rede Record, José Serra investira contra o tom contemporizador adotado pela diplomacia brasileira para com os países violadores dos direitos humanos. Principiando o debate com uma pergunta de tema livre, o candidato direcionou ao socialista Plínio de Arruda Sampaio a seguinte colocação:

Eu creio que a política exterior do Brasil deve enfatizar: a luta pela paz em escala mundial, a autodeterminação dos povos, os interesses comerciais do Brasil – que tem a ver com o crescimento do emprego aqui dentro –, os direitos humanos e a democracia. Eu queria

<sup>19</sup> *Diplomacia*. Brasília, TV Senado, 18/10/2010. Programa de TV.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Entrevista Roberto Abdenur*. São Paulo, Revista Veja, 08/09/2010.

<sup>23</sup> *Roda Viva*. São Paulo, TV Cultura, 22/06/2009. Programa de TV.

<sup>24</sup> Selecionamos alguns editoriais de periódicos nacionais de ampla circulação que discordam da perspectiva do PT: TEIXEIRA, Duda. O Preço de Ser Amigo dos Ditadores. *Veja*. Nº 32. São Paulo. Editora Abril, 2010; SEQUEIRA, Claudio Dantas. Meus queridos ditadores. *Istoé*. Nº 2122. São Paulo. Editora 3, 2010; CANTANHÊDE, Eliane. Política Externa de Lula Acumula Derrotas na Reta Final. *Folha.com*, 30/07/2010.

que você apresentasse a sua avaliação a esse respeito, principalmente no que se refere à luta por direitos humanos e democracia<sup>25</sup>.

Na réplica, Serra afunilou a questão focando nas relações com o Irã, episódio de maior reverberação naquele momento. Em seu breve estudo de caso, Serra assegurara que

O governo brasileiro, nos últimos anos, tem se aliado, se aproximado muito, de regimes ditatoriais como o do Irã, que perseguem e maltratam as mulheres, que enforcam opositores políticos, que prendem jornalistas até pena de 16 anos e, inclusive, que claramente estão na corrida pela bomba atômica. (...) De repente, parece que nós nos tornamos amigos de ditaduras que nada tem a ver conosco. Temos carinho e amizade por elas. Isso é um equívoco<sup>26</sup>.

No que concerne aos congêneres sul-americanos, a maior polêmica envolvendo uma declaração de José Serra ocorrera durante uma reunião com empresários na Federação de Indústrias de Minas Gerais, quando o peessedebista sustentou que “não tem sentido carregar o Mercosul” e que “a união aduaneira é uma farsa exceto quando serve para impor barreiras [ao Brasil]”<sup>27</sup>. Seus comentários externalizam não apenas o desejo de se distanciar da vereda traçada por Amorim e Lula, propondo um recuo institucional ao Mercosul que o volvesse para uma área de livre comércio, mas também certo desconhecimento quanto ao interesse de parte expressiva dos industriais brasileiros na manutenção da tarifa externa comum.

Desprovido dos entraves da união aduaneira, tornar-se-ia possível concretizar tratados de liberalização comercial com os países centrais – mais precisamente os Estados Unidos, conforme seu correligionário Geraldo Alckmin já havia esboçado entusiasmo em 2006 –, o que beneficiaria o agronegócio em detrimento de inúmeros setores manufatureiros de maior

relevância para a geração de empregos. Importante frisar que o menosprezo ao Mercosul repercutiu negativamente num dos principais jornais argentinos, o *Clarín*. Eis a conclusão do artigo em resposta a José Serra:

O candidato socialdemocrata evitou dizer como pretende reformular a posição do Brasil. Mas ignora que não é simples passar, como pretende, de um mercado comum definido por uma união aduaneira a uma simples zona de livre comércio como a que existe no NAFTA. Ele pode desde já conquistar o desprestígio regional, além de submeter-se a severas punições por conta da ruptura de contratos internacionais<sup>28</sup>.

Sobre a Bolívia, Serra cometera uma gafe diplomática ainda mais grave, quando declarou em entrevista à Rádio Globo que o “governo amigo” da Bolívia seria responsável pela entrada de cocaína em território brasileiro. A irônica referência à “amizade” intergovernamental deve-se às relações cordiais entre os presidentes Lula e Evo Morales. “Você acha que a Bolívia iria exportar 90% da cocaína consumida no Brasil sem que o governo de lá fosse cúmplice? Impossível”<sup>29</sup>, disse Serra.

Com base na linha de raciocínio de Rubens Barbosa, o PSDB manteve uma postura nitidamente contrária àquela adotada durante a era Lula no que diz respeito às exigências setoriais da vizinhança sul-americana, considerando-a despropositadamente ideologizada e generosa (Barbosa, 2008, p. 13-14). As situações mais emblemáticas situam-se na área energética, a saber: a nacionalização dos hidrocarbonetos promovida por Evo Morales na Bolívia; o pedido de revisão do Tratado de Itaipu por parte do Paraguai de Fernando Lugo; e a falta de compromisso da estatal venezuelana PDVSA para a construção de uma refinaria binacional em Abreu e Lima, no estado de Pernambuco. No primeiro caso, a consequência direta para o Brasil

<sup>25</sup> Eleições 2010. Debate. Rio de Janeiro, Rede Record, 26/09/2010. Programa de TV.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://edant.clarin.com/diario/2010/04/21/elmundo/i-02184978.htm>>. Acesso em: 14/08/2013.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Disponível em:

<<http://colunas.revistaepoca.globo.com/falabrasil/2010/05/26/serra-diz-que-bolivia-faz-corpo-mole-com-cocaina-que-chega-ao-brasil/>>. Acesso em: 14/08/2013.



foi a estatização de refinarias da Petrobras. Sobre Itaipu, corrigiu-se parcialmente a defasagem do pagamento anual de Brasília para Assunção, referente à cessão de energia, passando de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões. No que tange à refinaria de Abreu e Lima, há a possibilidade da Petrobras ter de arcar com os investimentos que originalmente competiam à PDVSA.

Desde 2006, são recorrentes os protestos por parte da oposição sobre a postura brasileira diante dos países sul-americanos, sobretudo aqueles categorizados como de esquerda. Álvaro Dias, líder do PSDB no Senado, comentou a revisão do Tratado de Itaipu, sem deixar de fazer referências à contenda com a Bolívia de Evo Morales e o descompromisso da PDVSA.

Temos aqui que nos colocar radicalmente na defesa dos interesses dos brasileiros. A decisão do governo, ao propor a revisão do Tratado, acontece na esteira da chamada diplomacia da generosidade, pela qual já tivemos problemas na Bolívia, e que fez o país fazer um acordo com a Venezuela para construção de uma refinaria que não recebeu um centavo do governo Hugo Chávez. Não há nenhuma dúvida que a alteração é excepcional para o governo paraguaio, mas ruim para o Brasil<sup>30</sup>.

### Conclusão

Em suma, os recorrentes ataques à diplomacia petista não se revelaram capazes de impedir a continuidade governista, simbolizada na vitória eleitoral de Dilma Rousseff. Em grande medida, este fato deve-se ao satisfatório desenvolvimento do bem-estar social conquistado nos oito anos de presidência de Lula, ao passo que quantificar o peso da política externa na decisão do eleitorado é uma tarefa mais complexa de se realizar, sobretudo quando a confrontamos com os resultados decorrentes de pastas mais decisivas para sustentar ganhos materiais tangíveis para a população, como os índices positivos dos ministérios da Fazenda ou do Trabalho e Emprego, por exemplo.

Na verdade, é questionável se as críticas arquitetadas pelos setores de oposição trouxeram-lhes, de fato, consequências positivas. É preciso ter em vista que tais argumentos não passaram incólumes. Tanto os integrantes do PT como os simpatizantes de sua conduta externa trataram de rebater as críticas, não raro munidos do respaldo de importantes intelectuais.

Ademais, deve-se considerar o tom muitas vezes emocional e a superficialidade presente em parte expressiva das críticas supramencionadas. Da mesma forma, não podemos ignorar a heterogeneidade da opinião pública, o amparo oriundo de inúmeros acadêmicos e as elogiosas publicações em renomados órgãos da imprensa internacional, destacando-se entre estes últimos a revista norte-americana *Foreign Policy*, que classificou Celso Amorim como o melhor chanceler do mundo<sup>31</sup> e 6º pensador global mais importante de 2010. Na mesma linha, os periódicos *El País*<sup>32</sup> – Espanha – e *Le Monde*<sup>33</sup> – França – elegeram Lula o “homem do ano”, em 2009. Tais láureos sustentavam-se, com maior ou menor ênfase, na consolidação do Brasil como um *player* global ao longo da era Lula-Amorim.

Não obstante os contundentes e sistemáticos esforços realizados por lideranças políticas e grandes grupos midiáticos nacionais na tentativa de desqualificar a administração da política externa petista<sup>34</sup>, é possível que a projeção externa mais ousada e assertiva que aquela imprimida na era Fernando Henrique Cardoso possa ter agradado uma ampla parcela dos brasileiros. As referências ao episódio em que Celso Lafer teve de tirar os sapatos durante inspeção nos aeroportos de Washington, Nova York e Miami, tornaram-se

<sup>31</sup> Disponível em: <[http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the\\_world\\_s\\_best\\_foreign\\_minister](http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the_world_s_best_foreign_minister)>. Acesso em: 15/08/2013.

<sup>32</sup> Disponível em: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2009/12/11/actualidad/1260486001\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2009/12/11/actualidad/1260486001_850215.html)>. Acesso em: 15/08/2013.

<sup>33</sup> Disponível em: <[http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/12/24/lula-l-homme-de-l-annee-2009-par-eric-fottorino\\_1284552\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/12/24/lula-l-homme-de-l-annee-2009-par-eric-fottorino_1284552_3232.html)>. Acesso em: 15/08/2013.

<sup>34</sup> Além dos editoriais citados na nota 24, cf.: Anatomia do Fracasso da Política Externa. *O Globo*, 20/05/2010.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/98131/>>. Acesso em: 15/08/2013.

icônicas para os opositores da linha de pensamento da diplomacia da era Cardoso. Estes afirmam que aquela situação tragicômica protagonizada pelo ex-chanceler era o paroxismo da subordinação, tendo em vista que o ministro representava o Estado brasileiro naquela ocasião.

Isto posto, tudo indica que parte considerável das inflexões na política exterior do governo Lula teria cooperado para elevar a autoestima do brasileiro a partir do resgate de uma diretriz imersa em conceitos e ações que visavam ratificar a imagem do Brasil como líder regional e potência emergente, recuperando a ideia de que deveríamos atuar como interlocutor para questões múltiplas e ocupar um lugar de prestígio nas instâncias de concertação global.

No âmbito das relações sul-americanas, os comentários enviesados de importantes lideranças oposicionistas nos revelam o papel secundário que cabe à região em suas orientações programáticas. A vizinhança é considerada deveras instável, motivo pelo qual a prioridade de nossa diplomacia para as Américas deveria ser deslocada para o Norte, trazendo de volta, inclusive, os debates acerca da liberalização comercial hemisférica, cujo vetor seria uma futura área de livre comércio entre Washington e Brasília.

Mesmo após o término da era Lula-Amorim, o dissenso sobre as concepções de agenda diplomática reafirma-se como um fenômeno presente. Embora ultrapasse a delimitação cronológica estabelecida para este artigo, o episódio mais expressivo de polarização de opiniões entre o PT e o PSDB, ocorrido durante o governo Dilma Rousseff, vincula-se novamente às questões regionais, a saber: a suspensão do Paraguai do Mercosul e o consequente ingresso da Venezuela no bloco<sup>35</sup>. Dá-se continuidade às controvérsias em relação aos demais governos de centro-esquerda e de esquerda da América do Sul e à hipotética ideologização da política externa por trás das decisões tomadas no âmbito do Itamaraty.

As recentes declarações do presidenciável Aécio Neves<sup>36</sup> confluem com os posicionamentos adotados pelos demais líderes peessedebistas mencionados ao longo deste texto, fato que mais uma vez se repete e se intensifica em ano de disputa presidencial, indicando um processo de maturação de um programa de política externa vinculado à visão de mundo do partido, superando meras preferências individuais dos candidatos. No tocante à polarização PT-PSDB, a diplomacia vem se consolidando como um novo atributo de identidade partidária.

<sup>35</sup> Disponível em: <[www.psdb.org.br/ingresso-da-venezuela-no-mercosul](http://www.psdb.org.br/ingresso-da-venezuela-no-mercosul)>. Acesso em: 16/08/2013.

<sup>36</sup> Disponível em: <[noticias.band.uol.com.br/canallivre/entrevista.asp?id=15012215&t=canal-livre---especial--aecio-neves-parte-1](http://noticias.band.uol.com.br/canallivre/entrevista.asp?id=15012215&t=canal-livre---especial--aecio-neves-parte-1)>. Acesso em: 29/04/2014.

### ***Bibliografia***

- Bandeira, M. (2009). *Geopolítica e Política Exterior*: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Funag.
- Barbosa, R. (2008). A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. *Interesse Nacional*, 1(1), abr./jun., p.11-21.
- Borges, A. & Pochmann, M. (2002). *Era FHC: A Regressão do Trabalho*. São Paulo: Editora Anita Garibaldi.
- Burges, S. (2010). Brazil as Regional Leader: Meeting the Chávez Challenge. *Current History*, Philadelphia, fev.
- Carr, E. H. (2006). *Que é História?*, 9ª edição. São Paulo: Ed. Paz e Terra.
- Cervo, A. L. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, 2ª edição. São Paulo: Saraiva.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Nova York: Free Press.
- Garcia, M. A. (2010). A Política Externa Brasileira, in: Jakobsen, K., 2003-2010: *o Brasil em transformação. Volume 4: A Nova Política Externa*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p.25-32.
- Guimarães, S. P. (1999). *Quinhentos Anos de Periferia*, 2ª edição. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto.
- Jakobsen, K. (2010). Introdução, in: ———(org.). 2003-2010: *o Brasil em transformação. Volume 4: A Nova Política Externa*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p.11-12.
- Jenkins, K. (2005). *A História Repensada*, 1ª edição. São Paulo: Ed. Contexto.
- Lima, M. R. (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, 22(2), jul./dez., p.265-303.
- PSDB. (2007). *Programa Partidário do Partido da Social Democracia Brasileira*. Brasília: 23/Novembro.
- PT. (2013). *O decênio que mudou o país*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, set.
- Saraiva, M. (2010). A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. *Mural Internacional*, 1(1), jan./jun., p.45-52.
- Silva, L.I.L. da. (2003). *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG.