

A Política Externa do Brasil na Era Lula e a Especificidade da Venezuela

Pedro Silva Barros¹

Resumo (máximo de 2000 caracteres):

O objetivo é apresentar os pontos fundamentais da política externa brasileira durante a era iniciada pela chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder (2003), enfatizando os aspectos que mais diretamente influenciaram a política em relação à Venezuela: i) diplomacia presidencial, ii) multilateralismo, iii) prioridade para a integração da América do Sul sob a diretriz da cooperação sul-sul, iv) nova geografia comercial e v) definição dos setores energético (defesa dos biocombustíveis e garantia da diversidade da matriz energética brasileira), alimentar (combate à fome, estímulo ao agronegócio e transferência de tecnologia agrícola) e industrial (incluindo militar) como os mais estratégicos.

O artigo parte da concepção de que a PEB na era Lula é uma face de um período de mudança e não pode ser entendida descolada das políticas de crescimento econômico, distribuição de renda e fortalecimento do Estado e da democracia

Introdução

O artigo tem por objetivo discutir a mudança na política externa brasileira que se inicia com a chegada Lula à presidência (2003), enfatizando os aspectos que mais diretamente influenciaram a nova e intensa aproximação entre Brasil e Venezuela, quais sejam, i) a diplomacia presidencial, ii) a nova inserção multilateral, iii) prioridade para a integração da América do Sul sob a diretriz da cooperação sul-sul, iv) nova geografia comercial e v) definição dos setores energético (defesa dos biocombustíveis e garantia da diversidade da matriz energética brasileira), alimentar (combate à fome, estímulo ao agronegócio e transferência de tecnologia agrícola) e industrial (incluindo militar) como os mais estratégicos.

A análise parte do claro entendimento das relações exteriores como política pública a serviço do desenvolvimento, em oposição ao idealismo, e autonomia em relação à opinião publicada. Além disso, parte da concepção de que a política externa brasileira a partir do governo de Lula (2003-2010) é uma das faces de um período de mudança e não pode ser entendida descolada das políticas de crescimento econômico, distribuição de renda e fortalecimento do Estado e da democracia no país. As ações de política externa são tratadas sob a a) diretriz Sul-Sul, expressa no multilateralismo propositivo e militante e no bilateralismo não excludente, b) expressam prioridade à atuação na América do Sul, com forte sensibilidade às demandas dos vizinhos, e d) tem como o

¹ Pedro.barros@ipea.gov.br

objetivo geral elevar o Brasil a um patamar mais alto na seara internacional, implicando contestação ao padrão de hegemonia e novos arranjos (não tradicionais) com países emergentes, movimento que ganha maior relevância a partir do início da crise em 2008. O artigo defende que a crise iniciada de 2008 foi um período de inflexão política, na medida em que, como discutido adiante, a crise foi parte de um momento em que a força das políticas do governo se associou à conjuntura necessária para o estabelecimento de mudanças políticas mais profundas, que possibilitaram, entre outras coisas, uma melhor inserção do Brasil no sistema internacional.

Assim, o texto está organizado em X seções. Na primeira seção há uma contextualização do modelo que se inicia em 2003: seus elementos estruturais, de continuidade e as novidades do governo petista para a política externa brasileira. Em seguida, busca-se discutir a importância da diplomacia presidencial para as relações com a América do Sul, em uma conjuntura de aproximação político-ideológica entre muitos mandatários de países da região. Em um terceiro momento, apresenta-se a discussão sobre o novo multilateralismo das relações internacionais do Brasil, com diversificação de parceiros estratégicos, a nova geografia comercial daí decorrente e o paradigma da cooperação sul-sul, como chave para compreender as novas relações internacionais estabelecidas pelo Brasil com o mundo, mas, sobretudo, a importância estratégica que essa mudança adquire para as relações com a Venezuela, sobretudo a partir de 2005.

A discussão sobre a inflexão política pela qual passou o país a partir da crise de 2008 é o quarto ponto a ser abordado. Pretende-se discutir o impacto dessa transformação nos organismos regionais e internacionais, com G20 comercial, G20 financeiro, a Unasul, Ibas e Brics. Por fim, discute-se o novo status quo brasileiro, estabelecido depois da crise de 2008 e as consequências para a relação com a América Sul e, especialmente com a Venezuela: os novos setores estratégicos do ponto de vista brasileiro para a integração regional.

O objetivo é apresentar os pontos fundamentais da política externa brasileira durante a era iniciada pela chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder (2003), enfatizando os aspectos que mais diretamente influenciaram a política em relação à Venezuela: i) diplomacia presidencial, ii) multilateralismo, iii) prioridade para a integração da América do Sul sob a diretriz da cooperação sul-sul, iv) nova geografia comercial e v) definição dos setores energético (defesa dos biocombustíveis e garantia da diversidade da matriz energética brasileira), alimentar (combate à fome, estímulo ao agronegócio e transferência de tecnologia agrícola) e industrial (incluindo militar) como os mais estratégicos.

O artigo parte da concepção de que a PEB na era Lula é uma face de um período de mudança e não pode ser entendida descolada das políticas de crescimento econômico, distribuição de renda e fortalecimento do Estado e da democracia. Defende que a crise iniciada de 2008

Contextualização da era Lula: elementos estruturais, de continuidade e novidades do governo do PT e conseqüências para a política externa brasileira

A vitória eleitoral do candidato do PT em 2002 foi marcada pelo sentimento de mudança em relação aos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e seus anteriores, principalmente no que se referia à desigualdade interna. A política exterior não foi tema central no debate eleitoral, mas a alta vulnerabilidade externa consequente do Plano Real só poderia ser adequadamente enfrentada se combinadas ações de fortalecimento da economia com ativismo na inserção internacional do país. O sentimento de frustração com o modelo de desenvolvimento anterior é o diagnóstico apresentado na Carta ao Povo Brasileiro de 2002:

Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas. (Carta ao Povo Brasileiro, Lula, abril de 2002)

Nos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), a inédita combinação de crescimento e estabilidade econômica com distribuição de renda e diminuição da pobreza e fortalecimento das instituições e da democracia garantiu maior projeção internacional do país e a possibilidade de dar consequência a reivindicações históricas do Brasil, influenciadas pelas características do presidente e pela agenda de seu partido.

A estratégia estabelecida foi criar novos espaços sem abandonar ou comprometer a condição privilegiada do Brasil em alguns setores nem as (poucas) conquistas das décadas anteriores, retomando elementos perdidos, como o planejamento e desenvolvimento. Isso valeu para a política econômica, para a política social e também para a política exterior. A crise da dívida, do início dos anos 1980 havia deixado como herança a inflação descontrolada e a necessidade de aumentar as exportações para equilibrar o balanço de pagamentos. A política macroeconômica passou a privilegiar o curto prazo com uma sucessão de planos de estabilização e a obrigação de aumentar as exportações. O Brasil passou da defensiva passiva vinculada à agenda do Consenso de Washington para uma ofensiva ativa e soberana de construção de alternativas, ainda que sem um caminho pré-estabelecido.

Durante o governo Lula, o Brasil iniciou uma nova fase de seu desenvolvimento econômico e social. Essa nova fase se caracteriza pela substituição da ideologia

neoliberal, que marcou o processo de desenvolvimento regional na década anterior por uma nova maneira de se fazer política, que combina crescimento econômico, redução das desigualdades sociais e defesa do interesse nacional. Sua principal característica é a retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento. A novidade histórica é o fato de que o novo modelo de desenvolvimento econômico e social foi alcançado mantendo estabilidade macroeconômica, com controle da inflação, redução da relação dívida pública/PIB e diminuição da vulnerabilidade externa, que assombrou o país nas décadas anteriores. Assim, argumentou, em 2002 o novo presidente que:

O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. (Carta ao Povo Brasileiro, Lula, abril de 2002)

Num primeiro momento, ainda em 2003, em um clima de incerteza internacional frente ao novo governo, a opção foi a de manter o ajuste macroeconômico e organizar os programas de transferência de renda como prioridade, em uma tentativa de aliar o crescimento econômico à inclusão social. O resultado da opção pelos programas de transferência de renda foi além da necessária melhoria das condições de vida de parte substantiva da população: a política de inclusão social terminou por evidenciar as possibilidades do crescimento apoiado no mercado doméstico e na expansão da demanda agregada².

² Durante a crise de 2008, o mercado doméstico foi o grande responsável pela rápida melhora econômica do país. A elevação substancial do salário mínimo, associada aos programas de transferência de renda é à expansão horizontal do crédito ajudaram a estruturar um mercado de consumo capaz de sustentar o país no momento da crise.

A partir de 2006 (Barbosa, , p. 75) a política econômica é aprofundada em suas características desenvolvimentistas, que marcam sua inflexão: elevação substancial do salário mínimo, do aumento do investimento público e reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos.

O aumento do investimento público começou em janeiro de 2006, quando o aumento do investimento em infraestrutura se tornou prioridade para o governo. No segundo mandato de Lula, a partir de 2007, as políticas federais nessa área foram reorganizadas, centralizadas e ampliadas, com a adoção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Apesar do arcabouço econômico que estava sendo construído desde 2003, o nível de investimento em infraestrutura público e privado continuava baixo. O PAC surge com o objetivo de superar essa debilidade e, a partir de 2008, com a crise mundial, ele assume o papel de principal instrumento de política anticíclica do governo.

A opção do governo de aumento do gasto público em infraestrutura, associada às políticas de expansão do salário mínimo e de transferência de renda foram importantes na reativação da presença do Estado na promoção do desenvolvimento. O reconhecimento da necessidade de um papel mais ativo para o Estado, com a recuperação da capacidade de investir em áreas estratégicas é imprescindível.

A política externa do Brasil é diretamente vinculada e subordinada ao seu projeto de desenvolvimento. Nas palavras de Marco Aurélio Garcia, assessor especial da presidência da república para assuntos internacionais, *“a implementação de políticas de Estado não é mero exercício técnico”*. Ela foi forjada influenciada por quatro principais fatores externos, a saber: (1) política unilateral dos EUA para temas de segurança internacional, (2) enfraquecimento dos espaços da Organização das Nações Unidas (3) valorização das commodities e da energia e (4) esgotamento do modelo de integração livre-cambista nas Américas. E é marcada pela estabilidade tímida.

Num primeiro momento, da independência até 1930, teve como determinantes as boas relações com os mercados consumidores dos produtos primários que tinha excedente (café, açúcar, borracha, cacau) e demarcação e estabilidade de suas fronteiras. A partir dos anos 1930, industrialização.

Um maior nacionalismo manteve .

Oposição entre distância, no regime militar, e “participação passiva” (adesão à agenda internacional dos noventa). Falta de protagonismo e defensiva no caso da América do Sul (Collor-FHC). Cosmopolitismo.

Governos Collor e FHC tentaram de rever. Embate de FHC era com o governo militar. A saída foi a adesão subordinada – legitimação dos regimes internacionais assimétricos (ex: TNP) Cooperação, preferência pelos grandes. Ainda que com algumas ações sul-sul (medicamentos, África do Sul). Ênfase

Política do Lula é a síntese do que há de melhor na política externa brasileira: boas relações com os vizinhos e com os parceiros comerciais, vinculada ao projeto de desenvolvimento, comprometida com a democracia e com as políticas internas (reformas sociais).

Dar suporte aos instrumentos de projeção que, ao mesmo tempo, garantem legitimidade interna: BNDES e internacionalização de empresas (exemplo das construtoras na América do Sul – gestão Lessa/Darc marcou o início da prioridade para a América do Sul), energia (etanol, petróleo e nuclear) e agronegócio.

O entendimento da política externa como pública implicou no engajamento de diferentes instituições de Estado. Durante o governo Lula se iniciou a internacionalização das agências públicas brasileiras (Fiocruz, Embrapa, Caixa, Bndes, Ipea).

Lula e a mudança. Discutir o possível consenso? Tudo era uma zona e a preocupação principal era o curto prazo (inflação), a política externa era o Itamaraty e ninguém discutia (1980). Discutir a questão partidária?

A política exterior do governo Lula caracterizou por defender os direitos humanos priorizando a vertente dos direitos econômicos e sociais, não os individuais. Essa forma explicitou a dicotomia norte-sul presente na política externa brasileira e a oposição ao pretenso universalismo presente na doutrina idealista liberal. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o país recebeu críticas por ser considerado “leniente” em relação a “autoritarismos” de governos que não compartilham os princípios da democracia liberal, passou a ser reconhecido por vários outros como aliado e interlocutor privilegiado.

O Brasil, nesse sentido, se diferencia de países como o México ou o Chile, que buscam uma inserção internacional alinhada aos países centrais em todos os seus aspectos. Em outras palavras, pode-se afirmar que esses dois países disputam para ser o último dos primeiros dentro de uma ordem mundial estável enquanto o Brasil pretende liderar os países em desenvolvimento rumo a uma nova ordem.

Usar livro do Ricupero (revista política externa que compara com de gaulle) e do Tulo.

- Lula e a diplomacia presencial

Encontros bilaterais, ativismo, presença externa. Quantidade de viagens, quem acompanha nas viagens. A viagem não é só uma demonstração política, mas tenta amarrar com outras coisas (delegações de empresários, missões no exterior).

Ricupero

- Defesa do multilateralismo, nova geografia comercial e cooperação sul-sul: conseqüências para as relações com os países da América do Sul

Multilateralismo em substituição ao bilateralismo. Venezuela como parceiro estratégico, mas não na lógica do comércio bilateral, mas de uma construção de uma geopolítica regional.

Celso Amorim, Amado Cervo.

Do meu texto Celso Amorim - antagonismo entre bilateral e multilateral, o primeiro indutor de ordem egoísta, introspectiva e complicada, o segundo indutor de harmonização de interesses

No que se refere ao relacionamento com os países em desenvolvimento e à defesa de atualização das organizações internacionais, a política exterior de Lula partiu do diagnóstico de que as instituições do pós-guerra não refletem mais a realidade após seis décadas e que a diversidade atual impõe necessidade de democratizá-las. A estratégia para enfrentar essa questão passa por criticar essa realidade dentro das instituições que pretende mudar, mostrando compromisso com as mesmas, ser protagonista na criação de novas organizações que se contraponham à lógica dos anos 1940, intensificar as relações bilaterais de forma generalizada e incluir novos atores nas discussões sobre política externa, enfatizando a capacidade de dialogar do Brasil e, particularmente, desse governo.

Logo no seu primeiro mês de seu mandato, Lula apresentou essas características ao mundo. Pela primeira vez um chefe de Estado compareceu aos Fóruns Econômico (Davos) e Social (Porto Alegre) Mundiais com um mesmo discurso. Para além da retórica, na posse de Lucio Gutierrez do Equador, o presidente Lula propôs a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, para mediar o conflito interno no país que atingia seu ápice. Contra a opinião da tradicional esquerda latino-americana (Cuba), Estados Unidos e Colômbia foram convidados e do grupo conseguiu equacionar a polarização interna, terminar com o locaute e apresentar uma saída institucional .

No âmbito comercial, na OMC, o Brasil foi protagonista da criação do G-20 comercial que antecipou a tendência por reformas nas OI, marcadas pela consolidação do G-20 financeiro como o mais legítimo espaço para dar respostas aos efeitos da crise iniciada em 2008.

Desconcentração política e comercial (quadro das visitas presidenciais e evolução do comércio)

Propostas inovadoras: da defensiva à ofensiva: multilateralismo, condenação das guerras (Iraque) e do uso sistemático de sanções, mas propostas de novas articulações, Unasul, CALC/CELAC (sem tutela ou supervisão), Ibas (democracias multiétnicas de três continentes)/Brics, G20s, ASA, ASPA, Brasil-Caricom.

Honduras e Haiti (compromisso com as instituições que pretende mudar – CSONU, dar representatividade e legitimidade)

Criar novos espaços sem romper com os existentes – paralelo com a política econômica e social.

Combate à Fome

- G-20 comercial, G-20 financeiro, Unasul, Ibas e Brics: o antes e o depois da crise de 2008

- Os setores estratégicos e as consequências para as relações com a América do Sul

MAG: No fundamental, América do Sul é prioridade a partir de 2003 (MRE e retórica antes – FHC). Polo sozinho ou polo junto com a América do Sul (opção é a segunda). Econômico, político e cultural – CASA-Unasul, maiores reservas energéticas, minérios, alimentos, água (um terço das reservas), biodiversidade, mercado interno, imateriais (sem ditaduras, eleições livres, democracia revigorada – novos setores/atores. Região com democracia, crescimento, reservas naturais, desnuclearizada – razões da política sul-americana para inserção no mundo, com os irmãos sul-americanos.

A opção do governo Lula foi de inserção externa associada à América do Sul, buscando transformar a região em um polo de um mundo multipolar. Nesse sentido enfrentou resistência interna dos que defendem, por interesses curtoprazistas ou subordinados, uma inserção autóctone.

Na década de 1990, a diplomacia brasileira, ao avaliar que um único bloco comercial seria inevitável, optou por se aproximar dos vizinhos da América do Sul e postergar dentro do possível e sem grandes polêmicas a entrada em vigor da ALCA. O aprofundamento do comércio com os vizinhos é muito favorável ao Brasil, pois o país é superavitário com a região e exporta mais manufatura do que para qualquer outra parte. Daí nasceu a proposta da IIRSA em 2000.

Omissão do Brasil na solução para o conflito colombiano (janeiro de 2002).

Se é assim no curto prazo, no longo é a região com maiores reservas energéticas, de alimentos e minerais. Associar o desenvolvimento.

O engavetamento da ALCA só pode ser entendido pela consolidação de governos de esquerda no eixo Caracas-Brasília-Buenos Aires. Nesse sentido, a conjuntura regional levou o governo Lula a reforçar seu nacionalismo e a potencializar seu viés anti-hegemônico.

Um dos polos de um mundo multipolar – visão construída no decorrer da década.

Contraponto à visão curtoprazista se expressa nos casos da Bolívia e do Paraguai.

Assimetria do Brasil.

Gigantesco potencial energético, mineral, alimentar e produtivo. Zona de paz e democrática. Crescente mercado interno, via diminuição das desigualdades.

Reduzir a ingerência externa.

Projeto de integração apresenta vários espectros e institucionalidades

Relação com Bolívia é paradigmática: crise de 2004 só Brasil, 2006 reorganiza relação, 2008 tema é da Unasul. Estabilidade, com crescimento e distribuição de renda.

Mercosul-Unasul-CELAC. Não a ALCA e construção da CASA/Unasul

Necessidade de integração produtiva e financeira (dívida do governo Lula), temas distantes que entraram na ordem do dia. Defesa (Jobim)

Faltou integração produtiva. As políticas industriais de 2003 e de 2008 previam, mas pouco andou nesse sentido. O Brasil poderia impulsionar um polo energético (etanol, nuclear), particularmente petroleiro e derivados (naval, petroquímica), agrícola e mineral.

Venezuela – reservas, localização, população, motivos da aproximação, que foi favorecida pela ação dos presidentes Chávez e Lula – começou em dezembro de 2002. Relações bilaterais além do comércio (como nos anos 1990 – neoliberal). Beneficia Brasil no curto prazo – diversificação do Brasil aprofunda assimetria na região. Integração econômica – necessidade de desenvolver uma complexa infraestrutura e integração produtiva com intercâmbio de políticas públicas. Agricultura e agregar valor ao minério. Instabilidade 1989-1998. Chávez não instaura crise, mas é expressão da crise. Sintonia de percepções dos governos. Internacionalização do Ipea, começando pela Venezuela, ajuda no conhecimento da realidade.

Voltar a crescer sustentadamente é uma exigência e uma possibilidade histórica para o Brasil, centrando o dinamismo no mercado interno e na expansão do consumo de massas, sem abrir mão das perspectivas e das necessidades de exportar. (A Ruptura Necessária – diretrizes para o programa de governo do PT, aprovada em dezembro de 2001)

Da subordinação à liderança pelas reformas. Comentar relação com o FMI.

A relação do Brasil com o Fundo Monetário Internacional é um caso ilustrativo das mudanças ocorridas durante o governo Lula que associa a política econômica, política exterior e novo paradigma internacional. Em 2002

No dia 30 de setembro de 2002 a Folha de S. Paulo noticiava: “

Sucessor de FHC terá menos da metade da verba para investir” com o subtítulo “Eleito contará com cerca de R\$ 8 bilhões, contra os R\$ 18,8 bilhões de gastos autorizados neste ano”

No mesmo dia e no mesmo jornal era noticiado que o embaixador Richard Haass, diretor do Escritório de Planejamento de Políticas do Departamento de Estado do EUA, avaliava ser um paradoxo o PT ser contra a ALCA e defender o aumento das exportações. Esquecia que há vários outros mercados no mundo e que a ALCA diminuiriam a presença das exportações industriais do Brasil para a América Latina. O Brasil diversificou parceiros comerciais e diferentemente do México, se saiu bem na crise.

Na classificação do ministro Celso Amorim pretendia ser “ativa e altiva” e foi “desassombrada e solidária”.

“Potencia desarmada” (CA) e “AS é área desnuclearizada” (MAG)

A crise iniciada em 2008 e o novo patamar do Brasil frente ao mundo

O novo padrão de desenvolvimento interno sustenta uma ação externa mais forte.

Finanças: honrar compromissos e diminuir dependência, permite ser propositivo na crise.

Cooperação internacional: receptor a doador.

