

# NECAT

Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

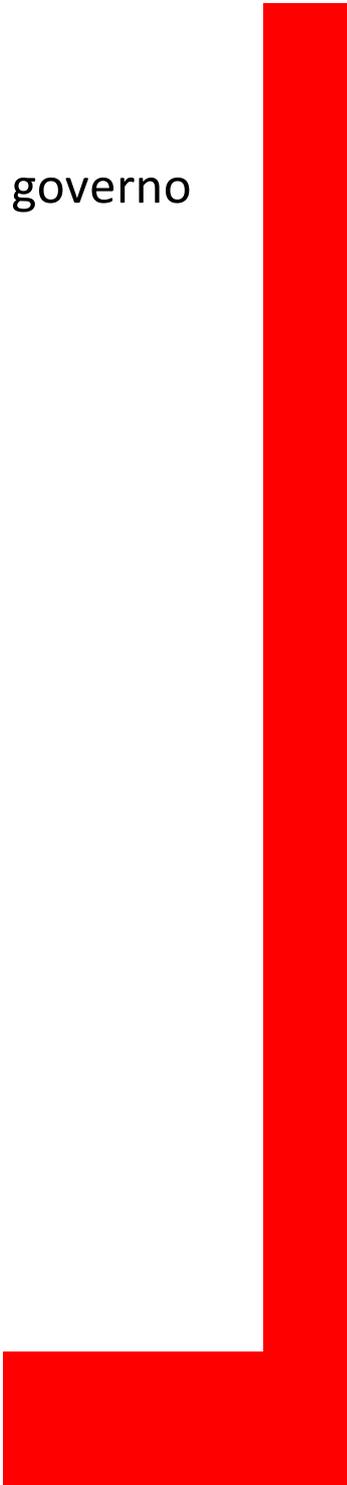
TEXTO PARA DISCUSSÃO

021/2016

A política externa do governo  
Temer

Daniel Castelan

Lauro Mattei



## A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TEMER

Daniel Castelan<sup>1</sup>

Lauro Mattei<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

A política externa brasileira, embora aparentemente possa representar a cara da diplomacia do país, resente-se de uma multiplicidade de interações sociais e de jogos de interesses das frações de classes sociais, em especial da classe empresarial; dos interesses econômicos e políticos aos quais o poder executivo esteja vinculado; da própria configuração política parlamentar originária de diferentes segmentos e atores sociais; e da possibilidade de ação da sociedade civil organizada nos debates e discussões sobre a inserção do país no cenário global.

No cenário político atual do país, o governo que acabou de tomar o poder tenta apresentar a sua política externa, qualificando-a como “nova”. Com esse adjetivo o presidente Michel Temer e o ministro José Serra tentaram indicar que a política externa estará livre da ‘ideologia’ que a marcou nos últimos governos. Todavia, vale lembrar que em qualquer país democrático, essa política decorre de uma coalizão de interesses e estratégias definidas pelos governos legitimamente eleitos, o que não se aplica ao governo atual.

Ao longo desse texto comparamos a política externa do governo Temer com aspectos marcantes dos governos anteriores, com o propósito de deixar mais claro o que pode ser considerado ‘novo’. Desde já ressaltamos que a ideologia continua orientando a política externa de Temer, sobretudo quando parte das ações caminham na direção de enfraquecer governos de esquerda legitimamente eleitos da região latino-americana. Essa orientação da política externa de Temer trouxe alterações importantes nas (i) parecerias prioritárias do Brasil: EUA, Europa e grandes países da América Latina e Ásia ganham destaque; (ii) na estratégia perseguida para a abertura de mercados estrangeiros – que deixa de ser a Rodada Doha e volta-se para acordos bilaterais; (iii) e no ‘projeto político’ da política externa, que abandona o propósito de distribuir o poder mundial e alinha-se a prioridades dos EUA.

---

<sup>1</sup> Professor do curso de Graduação e de Mestrado em Relações Internacionais da UFSC. Email: daniel.castelan@ufsc.br

<sup>2</sup> Professor do curso de Graduação em Economia e do programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Email: l.mattei@ufsc.br

## **1 – DIRETRIZES GERAIS: TEMER, DILMA, LULA**

Para um melhor entendimento da política externa atual, consideramos de suma relevância fazer uma análise comparativa entre a política externa que teve vigência na década de 1990 e a política externa implementada entre o ano de 2003 e 2015, quando o país foi governado pelos presidentes Lula e Dilma. Para tanto iniciaremos com a apresentação das diretrizes de política externa enunciadas pelo governo Temer para, em seguida, comparar com as orientações adotadas pelos governos anteriores.

### **1.1 – Os eixos centrais da “nova” política externa do governo Temer**

O governo interino do Sr. Michel Temer iniciou no dia 12.05.2016 quando o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, após aprovado pela Câmara dos Deputados em 17.04.2016, foi encaminhado ao Senado Federal para julgamento final. Um dos primeiros atos do governo interino foi a nomeação do Sr. José Serra (senador pelo PSDB-SP) como Ministro das Relações Exteriores. Com a aprovação final do processo de impeachment pelo Senado da República no dia 31.08.2016, o governo interino se tornou efetivo. Neste intervalo de tempo, observa-se que não houve nenhuma alteração das diretrizes de política externa explicitadas no início do processo de deposição da presidente Dilma Rousseff.

Em seu discurso de posse proferido em 18.05.2016, o novo Ministro das Relações Exteriores apresentou “a nova política externa brasileira”, composta por princípios políticos e dez diretrizes programáticas, que encetam uma visão claramente oposta à política externa que estava em curso há mais de uma década. Tal política foi qualificada pelo novo chanceler de “conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”. Já a sua foi definida como “uma política externa que será rígida pelos valores do Estado e da nação”<sup>3</sup>.

Uma segunda diretriz diz textualmente que “estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados

---

<sup>3</sup> Em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo no dia 20.05.2016 o ex-Chanceler Celso Amorim afirmou: “o que mais preocupa é o afã em diferenciar-se de governos anteriores, acusados de ação partidária, como se esta só existisse na esquerda do espectro político. Quando o partido é de direita, e as opções seguem a cartilha do neoliberalismo, não haveria partidarismo. Tratar-se-ia de políticas de Estado”. Além disso, Amorin também afirma que há muito tempo “especialistas” vêm acusando de partidária a política externa dos governos Lula e Dilma, se esquecendo que muitas de suas iniciativas foram objeto de respeito e admiração pelo mundo afora.

internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência”. Neste caso, é de se notar que após 100 dias de exercício do cargo de Chanceler, esse discurso virou letra morta diante de tantos ataques proferidos aos chamados “países bolivarianos”; das ameaças a diversos países latino-americanos que ousaram questionar o processo político que estava em curso no Brasil; além da resposta arrogante à Organização das Nações Unidas (ONU) quando esta criticou as mudanças na Controladoria Geral da União (CGU) e na Empresa Brasileira de Comunicações (EBC). Do alto de seu pedestal, o Chanceler simplesmente respondeu: “isso não tem pé, nem importância. A maioria não sabe o que está falando”.

Após criticar quase que cegamente o multilateralismo existente nas relações internacionais, que segundo o novo chanceler não aconteceu e, pior, só prejudicou, passou-se a defender o bilateralismo como o caminho da nova política externa. Assim, definiu-se que “o Brasil não mais restringirá sua liberdade e latitude de iniciativa por uma adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio, como aconteceu desde a década passada, em detrimentos dos interesses do país”.

Para tanto, definiu-se como prioridade ampliar o intercâmbio comercial com EUA, Japão, China e Europa, enquanto que na América Latina deverão merecer prioridade as relações com a Argentina e com o México. Quanto ao Mercosul, afirmou-se que será necessário “corrigir o que for preciso como forma de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar”<sup>4</sup>. Quanto às demais ações nas relações Sul-Sul percebeu-se apenas uma visão econômica, especialmente quando se refere à África que, segundo a nova política, “não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico”<sup>5</sup>.

Neste caso, afirma-se textualmente também como diretriz que “daremos início a um acelerado processo de negociações comerciais para abrir mercados para as nossas exportações e criar empregos para nossos trabalhadores... fazendo concessões negociadas na base da reciprocidade equilibrada. Nada seria mais equivocados, errôneo,

---

<sup>4</sup> - Para o ex-Chanceler Amorim “busca-se derreter o Mercosul, retirando-lhe seu coração, a União Aduaneira, isto porque, em matéria comercial, o afã de aderir a mega acordos regionais do tipo TPP, denota total ignorância das cláusulas que cerceiam possibilidades de políticas soberanas no campo industrial, ambiental e de saúde, dentre outros” (FSP, 20.05.2016).

<sup>5</sup> Para Amorim, “a África, de onde provém metade da população brasileira e onde os negócios do Brasil cresceram exponencialmente ficará em segundo plano, sob a ótica de um pragmatismo imediatista” (FSP, 18.05.2016).

nesta fase do desenvolvimento brasileiro, do que fazer concessões sem reciprocidade. Não tem sentido”.

Ao finalizar seu discurso de posse se dirigiu aos funcionários do MRE e em tom eufemístico declarou: *“quero valorizar a carreira diplomática, assim como as demais carreiras do serviço exterior. Respeitar o critério do mérito. Não discriminar em favor dos amigos do rei ou de correligionários de um partido político... quero reforçar a casa, e não enfraquecê-la. Vamos restaurar o orgulho de novas gerações em servir ao Itamaraty e, sobretudo ao Brasil”*. Bastaram apenas três meses no cargo para se verificar que este discurso guarda pouca relação com os fatos, conforme mostraremos na seção 3.

## **1.2 – A política externa na década de 1990 sob o governo FHC**

A década de 1990 é bastante ilustrativa nesta linha interpretativa, especialmente se considerarmos que a política externa desse período promovida pelo Estado brasileiro foi de subordinação passiva à conjuntura internacional dominada pela globalização econômica e pelo neoliberalismo político. Nesta lógica, prevaleceu durante o governo FHC (1995-2002) uma intervenção vertical que privilegiou determinados setores da burguesia brasileira, especialmente daqueles representados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), bem como de alguns setores de commodities baseados nos recursos naturais, cujas demandas foram impulsionadas pela crescente presença da China no mercado mundial.

De alguma forma, essa política subordinada e marcada por uma intervenção verticalizada acabou privilegiando as relações com alguns países aos quais o Brasil era muito dependente economicamente, em especial os Estados Unidos. Talvez esta seja a razão que explique porque o país nunca teve no período uma posição clara em relação à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) proposta pelos EUA, a qual gerou discussões conflituosas em vários países latino-americanos. Além disso, merece registro o fato de que o país integralizou grande parte das medidas econômicas e políticas propostas pelo “Consenso de Washington”, bem como assinou o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, medidas estas comandadas pela batuta da política externa norte-americana. Fez-se tudo isso em nome da recuperação da confiança política brasileira e do reconhecimento do país, por parte das grandes potências mundiais, como um ator relevante na arena política internacional.

### 1.3- A política externa na década de 2000 sob os governos Lula e Dilma

O processo de inserção internacional do Brasil nos primórdios do século XXI foi sendo alterado significativamente em relação à política externa do país que vinha sendo seguida, principalmente na década de 1990, quando a ideologia neoliberal também passou a ser parte integrante da política externa brasileira. De um modo geral, pode-se dizer que o projeto político vencedor nas eleições de 2002 estabeleceu dois pontos de inflexão. Por um lado, ao implementar um projeto econômico denominado genericamente de “Novo Desenvolvimentista”, o governo Lula (2003-2010) conseguiu reduzir a dependência econômica do país em relação aos EUA e, por outro, rearticulou as ações diplomáticas mais fortemente na direção Sul-Sul. Com isso, a política externa passou também a fortalecer relações com países denominados de “não desenvolvidos” (também chamados de emergentes), o que lhe dá a característica de uma política mais horizontalizada, mesmo que as relações com as grandes potências mundiais tenham sido mantidas.

É neste contexto que tanto o Mercosul como o bloco do BRICS foram priorizados<sup>6</sup>. No caso deste último, formado em 2009 e que contou com a adesão da África do Sul a partir de 2010, o Brasil teve um papel fundamental na conformação e expansão do bloco, cujas ações econômicas e políticas passaram a ser devidamente reconhecida pelas grandes potências mundiais. Seja através de mecanismos de cooperação, seja através da mobilização de investimentos e de relações comerciais mútuas, o bloco conseguiu se estabelecer como um importante *player* no cenário mundial, ao mesmo tempo em que propiciou uma melhor horizontalização das relações internacionais. Neste caso, merece destaque as ações firmes do BRICS em defesa de reformas no sistema de cotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (WB) e a constituição do G-20 no âmbito da organização Mundial do Comércio (OMC), processo este que alterou o padrão das negociações comerciais em nível mundial.

No âmbito do Mercosul, essa política procurou expandir suas fronteiras para a América Latina, sendo firmado o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela no ano de 2006, ao mesmo tempo em que Peru (2003), Colômbia (2004) e

---

<sup>6</sup> Aqui também poderiam ser mencionadas as iniciativas de criação da UNASUL e o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o que caracteriza o multilateralismo na política externa.

Equador (2004) passaram a figurar como Estados Associados. Além disso, Nova Zelândia e México passaram a fazer parte oficialmente a partir de 2010 como Estados Observadores. Além disso, em 2012 a Bolívia assinou um Protocolo em que manifesta sua intenção de se tornar também um Estado Membro.

Para além da esfera geográfica, o Mercosul avançou em mais duas direções. Por um lado, firmou-se no ano de 2005 o protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no bloco regional e, por outro, firmou-se no mesmo ano o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, que no Brasil foi promulgado em 2010, por meio do decreto 6.105.

Ainda no campo político, em 2008 foi assinado o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), composta por doze estados nacionais e pautada pelo ideal da integração multissetorial. Neste caso, a UNASUL articula os dois blocos regionais: Mercosul e Comunidade Andina, com o objetivo de defender interesses econômicos e políticos de todos os países da América do Sul.

No cenário internacional, merecem registro os acordos firmados pelo bloco com outros países. Neste caso, registre-se o Tratado de Livre Comércio (TLC) firmado com Israel no ano de 2007 e o mesmo tratado firmado com o Egito no ano de 2010. Esse conjunto de informações revela claramente uma mudança de rota do processo de integração regional para além de uma mera área de livre de barreiras tarifárias, ao incorporar questões políticas e humanitárias. Parece evidente ser esta a mudança de rota que está sendo questionada no momento pelo governo interino do Brasil, conforme veremos na sequência.

## **2 – UMA COMPARAÇÃO: AS DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA DE TEMER À LUZ DOS GOVERNOS ANTERIORES**

Depois de enunciar que livrará a política externa da ‘política’, Serra erigiu como segunda diretriz da política externa a suposta defesa da “democracia, liberdades e direitos humanos”. Tais princípios servirão para o novo governo justificar a reversão de alianças que o PSDB há anos planejava na política internacional. Primeiro, porque serve para desqualificar os governos da região que denunciaram a postura antidemocrática do PMDB/PSDB na deposição da Dilma, como Venezuela, Equador e Bolívia. Apegando-se a uma suposta defesa da ‘democracia e direitos humanos’, Serra justifica o desdém que ele e o PSDB nutrem frente os países ‘bolivarianos’ que, não raro, visitam as

manchetes da mídia brasileira sob acusação de cerceamento de liberdades e direitos políticos. Além disso, a diretriz justificará também o distanciamento do Brasil de países que, aos olhos do “Ocidente”, pareçam suspeitos, conciliando-se assim a diplomacia brasileira com valores defendidos pela política externa dos EUA e reduzindo o arco de alianças feitas pelos governos Lula e Dilma. O embaixador do Brasil nos EUA, Sérgio Amaral, recentemente afirmou que o Brasil precisa abandonar a falsa ideia de que a relação com os EUA só pode ser de ‘adesão’ ou ‘resistência’, e orientar a relação bilateral por valores comuns a ambos os países: “*democracia, direitos humanos, meio ambiente e comércio*”.<sup>7</sup>

A redefinição das alianças implicada por essa diretriz representa uma mudança importante em relação à estratégia de ‘distribuição de poder mundial’, ou ‘multipolarização’, incorporada à diplomacia brasileira desde 2001, quando os EUA lançaram-se em duas guerras não legitimadas pelo Conselho de Segurança da ONU supostamente para combater o terrorismo – a do Afeganistão (2001) e a do Iraque (2003). Em resposta, FHC chegou a dizer, em visita à França, que *‘a barbárie não é só a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária’*<sup>8</sup>, e desde então praticamente em todas as declarações conjuntas com países emergentes incorporou-se o propósito de ‘multipolarizar’ o mundo. Embora a orientação já fosse defendida por Celso Amorim durante o período em que representou o Brasil junto às Nações Unidas no final do Governo FHC<sup>9</sup>, a estratégia ganhou força em 2003, quando o governo dos EUA lançou-se na guerra contra o Iraque mesmo sem evidências de posse de armas químicas e biológicas por Saddam Hussein e sem o consenso dos demais membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Assim Bush justificou a ação: “*O Conselho de Segurança não cumpriu suas responsabilidades, então nós cumprimos as nossas*”.<sup>10</sup> Neste momento o Brasil, junto com China, Rússia, França, Alemanha, votaram contra a ação e emitiram críticas duras à intervenção. Do outro lado, EUA, Grã-Bretanha e Espanha agruparam forças na *Coalition of the Willing*, supostamente defensora da “democracia, liberdade e

---

<sup>7</sup> Brasil poderá desenvolver projetos de infraestrutura com os EUA. Valor Econômico, 14 de setembro de 2016.

<sup>8</sup> Discurso de Fernando Henrique Cardoso na Assembléia Nacional da França em 31/10/2001. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u26254.shtml>. Acesso em 10/9/2016.

<sup>9</sup> AMORIM, C. (1998). Reforma da ONU. *Estudos Avançados*, n. 43.

<sup>10</sup> Bush descarta ONU e dá 48 horas para Saddam sair. Folha de São Paulo, 18 de março de 2003.

direitos humanos”. São exatamente esses os princípios que José Serra anunciou como centrais à política externa, sinalizando aos EUA que chegou a hora da conciliação.

Essa redefinição das alianças implica o abandono da diretriz adotada pelo Brasil desde 2001 de ‘multipolarização do poder mundial’, como já dito, e também uma forte alteração na relevância e natureza do relacionamento com a América do Sul. Como bem ressaltou Matias Spektor, foi o primeiro discurso de posse de um ministro das Relações Exteriores, em quase 20 anos, que não fez menção à América do Sul. Spektor permite-se a dúvida: não sabe se foi “descuido ou desdém”. Na nossa opinião foi desdém, nutrido pelo ódio aos governos de esquerda que ainda restaram. Ao contrário das pretensões enunciadas por Serra, Lula havia incorporado à relação com a região um componente político ausente nos anos de regionalismo aberto de Fernando Henrique Cardoso, como indicou Amorim no discurso de posse em 2003: “*reforçaremos as dimensões política e social do Mercosul*”.<sup>11</sup> A ‘política’ sinalizava dois cursos de ação da diplomacia de Lula e Dilma, que ficaram mais claros conforme os anos se passaram: primeiro, haveria articulações na América do Sul com vistas a dar corpo ao projeto de poder mais amplo do Brasil – seja de multipolarizar o mundo ou conseguir assento no Conselho de Segurança da ONU. A articulação política foi indispensável, por exemplo, para angariar força contra a ALCA, já que Uruguai e a Argentina eram bastante simpáticos à proposta. Além disso, a política regional implicava uma atuação brasileira na solução de crises internas dos países, ressaltando Amorim que “*desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade*”<sup>12</sup>. Na UNASUL e na Celac, por exemplo, se buscou resolver crises e outras questões antes sempre solucionadas com a presença dos EUA ou da OEA. Portanto tais organizações contribuíram para reduzir a influência norte-americana no desenrolar das crises políticas. Em contraste, logo após dizer no discurso de posse que buscaria uma política externa “apolítica”, Serra imprimiu ações extremamente duras contra a Venezuela no Mercosul com um claro propósito de desestabilizar o regime de Nicolás Maduro. Parece que o uso político da política externa permaneceu, como é natural, mas foi completamente dispensado o ‘convite’ e o ‘respeito à constituição’ que governos anteriores erigiram como balizamento para intervir em questões domésticas.

---

<sup>11</sup> AMORIM, C. (2003). Cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores. 1º de janeiro de 2003.

<sup>12</sup> Idem.

A terceira diretriz da política externa de Temer, enunciada em meio a uma ácida crítica à “adesão exclusiva e paralisadora dos esforços multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio”, por sua vez, tem um histórico longo. Desde que a OMC foi criada, em 1995, os governos brasileiros não passaram um ano sequer sem negociar acordos bilaterais, mas reconheceram que a redução de subsídios, regulação de barreiras não-tarifárias e a abertura de mercados agrícolas nos EUA e na União Europeia – que eram as grandes prioridades do governo - só seriam alcançados em uma negociação multilateral na OMC.<sup>13</sup> A opção pelas negociações multilaterais firmou-se definitivamente quando o Congresso dos EUA deixou claro, ao votar o *fast track* para a ALCA em 2002, que não ratificaria um acordo que reduzisse subsídios e barreiras a produtos agrícolas.<sup>14</sup> Frente à recusa do Congresso americano em tratar na ALCA temas de interesse do Brasil, na altura do ano de 2003 Amorim fez então uma proposta, conhecida como ‘três trilhos’: subsídios agrícolas e outras medidas regulatórias de interesse brasileiro seriam tratados na Rodada Doha, “a exemplo do que advogam os EUA em relação aos temas que lhes são mais sensíveis, como subsídios agrícolas e regras antidumping”<sup>15</sup>, enquanto acordos bilaterais ou regionais regulariam outras questões.

A proposta de “três trilhos”, nunca rejeitada pelo governo dos EUA, acabou esvaziando as negociações da ALCA e direcionando os esforços brasileiros para a Rodada Doha, onde contava com uma forte coalizão – o G-20 -, capaz de influir significativamente nas discussões. Nesse ínterim, manteve-se a negociação com a União Europeia e a diretriz de criar na América do Sul um espaço de livre comércio. Para tanto foram firmados acordos no âmbito da ALADI com Peru, Colômbia, Equador, Venezuela, Suriname, Guiana (2005). E por fim foram assinados acordos comerciais inéditos com países de fora da região: Índia (2004), União Aduaneira da África Austral (2009), Israel (2007), Palestina (2011), Egito (2010) e Cuba (2006).

---

<sup>13</sup> “Nas nossas negociações com a ALCA e com a União Europeia, nos é dito com frequência pelos nossos principais parceiros que os temas em que temos maiores interesses, como os subsídios agrícolas, o tema central de Cancún, e até outros temas, com a questão do *antidumping*, só podem ser resolvidos na Organização Mundial do Comércio. Isso ilustra porque, na área agrícola, evidentemente, a questão dos subsídios é central, não única, já que existem outros tipos de barreiras também. Na área industrial, para um país como o Brasil, hoje em dia, as principais barreiras não derivam de tarifas, mas de barreiras não-tarifárias, resultado de aplicação de medidas *antidumping*, salvaguardas, às vezes de direitos compensatórios, chamados remédios comerciais, e que, na realidade, só podem ser negociadas globalmente”. AMORIM, C. Intervenção na Sessão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, 18 de setembro de 2003.

<sup>14</sup> BATISTA, P. N. (2003). A ALCA e o Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17.

<sup>15</sup> AMORIM, C. A ALCA possível. *Folha de São Paulo*, 8 de julho de 2003.

A questão que fica é: frente a esse quadro, o que de novo há na diretriz do governo Temer? No discurso de posse José Serra sinaliza para duas direções: primeiro, as prioridades: EUA, Europa, Japão, Índia, China, México e Argentina deverão sobressair-se, deixando subentendido que os demais destinos deixarão de figurar na agenda da política externa, notadamente África e países menores da América do Sul e Ásia. De fato, em outras ocasiões o grupo do PSDB demonstrou desprezo pelos países pequenos da Ásia, África ou América do Sul com quem os governos do PT firmaram acordos. Segundo, o discurso de Serra sugere uma postura nas negociações, que deve ser *“na base da reciprocidade equilibrada. Nada seria mais equivocado, errôneo (...) do que fazer concessões sem reciprocidade. Não tem sentido”*. Do grupo prioritário elencado por Serra, apenas EUA e Japão não têm qualquer acordo de livre comércio com o Brasil – o que poderia indicar a abertura de duas novas frentes de negociações. No entanto, as perspectivas de reciprocidade nesse momento não parecem animadoras por parte dos EUA, como reconheceu o atual embaixador Sérgio Amaral: *“É uma ironia da história: na hora em que estamos prontos para vir à mesa, nossos parceiros não estão”*.<sup>16</sup> Com a União Europeia, com quem se negociam acordos desde 1999, cada parte está avaliando as ofertas trocadas em maio de 2016 ano quando Dilma ainda era chefe do Executivo. A essa etapa seguirá a negociação das propostas, sendo que o compromisso de ambas as partes é reduzir barreiras sobre não menos que 90% do comércio birregional (embora as ofertas tenham sido aquém desse montante).<sup>17</sup> Com Argentina, México e Índia já há acordos, portanto é possível que o novo governo busque aprofundá-los, à semelhança do que o Ministério da Indústria e do Comércio Exterior vinha fazendo no governo Dilma com o México desde maio de 2015<sup>18</sup>. E com a China, por fim, tanto o Brasil como os demais BRICS trataram de rejeitar logo qualquer acordo de livre comércio.<sup>19</sup>

Diante do quadro, parece que novas frentes de negociação poderiam ser abertas apenas com EUA e, quem sabe, Japão. Mas ainda não está claro o que Temer está

---

<sup>16</sup> Brasil poderá desenvolver projetos de infraestrutura com os EUA. Valor Econômico, 14/9/2016.

<sup>17</sup> Sobre o acordo, consultar sessão específica do MDIC. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-externor/negociacoes-internacionais/9-assuntos/categ-comercio-externor/1566-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em 16/9/2016.

<sup>18</sup> Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. “Aprofundamento do ACE 53 (Brasil/México)”. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-externor/negociacoes-internacionais/9-assuntos/categ-comercio-externor/1568-aprofundamento-do-ace-53-brasil-mexico>. Acesso em 16/9/2016.

<sup>19</sup> Valor Econômico, “BRICS recusam oferta de livre comércio da China”, 13/9/2016.

disposto a ceder, em um período de austeridade fiscal no Brasil e protecionismo nos EUA e Europa, para levar adiante o que Celso Amorim chamou de “*afã em aderir a mega-acordos regionais do tipo TPP (e parceria Transpacífico)*”<sup>20</sup>. Entre outras coisas tais acordos preveem compromissos em propriedade intelectual que, além de incompatíveis com declarações da Organização Mundial do Comércio, se seguidos encareceriam o tratamento de doenças como a AIDS a ponto de inviabilizá-los, especialmente em um período de congelamento do orçamento público.<sup>21</sup>

Frente às fracas perspectivas de novos acordos de comércio, Temer centrou esforços nas chamadas ‘medidas de facilitação de comércio’, destinadas a simplificar os procedimentos de exportação e importação, normas de certificação técnica e sanitária, etc. Anúncio nesse sentido foi feito pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em 29 de junho de 2016, com base em Memorando de Intenções sobre Facilitação de Comércio assinado em março de 2015.<sup>22</sup>

### **3 – ENTRE DISCURSO E REALIDADE**

Os escalões de carreira do Itamaraty sempre foram entendidos como manda a tradição de um órgão de Estado, ou seja, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por ser um órgão permanente de defesa dos interesses do país no exterior, deveria permanecer imune aos interesses políticos de um governo de plantão. Foi com essa mensagem que Serra encerrou seu discurso de posse, quando se dirigiu diretamente aos diplomatas: “*quero valorizar a carreira diplomática, assim como as demais carreiras do serviço exterior. Respeitar o critério do mérito. Não discriminar em favor dos amigos do rei ou de correligionários de um partido político...*”. Mas, alguns dias após a posse, coloca-se a dúvida: é isso mesmo que vem ocorrendo na gestão atual?

Durante a cerimônia de posse como Chanceler Interino, o senador José Serra (PSDB-SP) declarou que “a diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo. A nossa política externa será regida pelos

---

<sup>20</sup> AMORIM, C. *Guinada à direita no Itamaraty*. Folha de São Paulo, 22/5/16. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1773728-guinada-a-direita-no-itamaraty.shtml>.

<sup>21</sup> Sobre a importância da diplomacia na construção de um programa de tratamento da AIDS ver SOUZA, A. M. (2011). “Saúde pública, patentes e atores não-estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia da aids”. In Leticia Pinheiro e Carlos Milani (Org.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política*.

<sup>22</sup> “MDIC fecha acordo que reduz prazos e custos das exportações aos EUA”. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 29 de junho de 2016.

valores do Estado e da nação, não rompendo com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira...”.

Vejam alguns fatos que revelam as contradições desse discurso político. Em 21 de julho de 2016 foi editado pelo presidente interino o Decreto 8.817, que alterou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo de cargos em comissão e das funções de confiança do MRE. No artigo 8º do referido decreto foram destinados 7 cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior) para serem ocupados por pessoas não integrantes da estrutura funcional do Itamaraty. Com isso, abriu-se a possibilidade para pessoas de fora da carreira trabalhar com o Ministro, fato que não ocorreu em ocasiões anteriores quando os ministros não eram diplomatas. Deste total de cargos externos, quatro ficaram lotados no escritório do Itamaraty em São Paulo.

Essa alteração regimental abriu as portas para nomeações políticas aos cargos que até então eram destinados aos funcionários de carreira. Duas nomeações recentes para o escritório de São Paulo publicadas no Diário Oficial da União (DOU) chamaram atenção: ambas são de assessores políticos que acompanham o senador há muito tempo, sendo que ambos também estão envolvidos em escândalos<sup>23</sup>. Como o agora Chanceler permanece candidato a presidente da República, ficam demonstrados claramente os interesses políticos do mesmo, os quais contrariam o seu discurso de posse.

Ao analisar o desempenho do novo Chanceler após 100 dias no cargo, o jornal Folha de São Paulo, em matéria publicada no dia 28.08.2016, tocou no assunto acima exposto. Por meio de um breve levantamento das agendas oficiais, a matéria constatou que nos primeiros 100 dias o Chanceler anterior teve apenas 18% de seus compromissos destinados a temas políticos ou sobre questões comerciais, proporção esta que subiu para 45% na gestão Serra. Segundo esse jornal, diplomatas disseram in off que Serra tentará fazer do Itamaraty o que fez no Ministério da Saúde: impor sua marca, mas de olho nas urnas. Para Alberto Pfeifer, professor da USP entrevistado pelo jornal, isso demonstra a atitude de um político com claros interesses domésticos.

---

<sup>23</sup> O Assessor Luiz Paulo Alves Arcaño atuava como “assistente parlamentar júnior” no senado ganhando mais de R\$ 9 mil por mês, porém já tendo atuado como “assessor técnico” quando Serra foi ministro da Saúde. Já o assessor Hideo Augusto Dedini, um ex-policia militar envolvido no massacre do Carandiru, trabalhava no gabinete de Serra no senado como “assistente parlamentar sênior” ganhando mais de R\$ 14 mil por mês.

Para o referido jornal, Serra passou a usar o gabinete do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para tratar de assuntos alheios à pasta, uma vez que boa parte de sua agenda foi ocupada, nos primeiros três meses, por encontros com representantes de associações de produtores brasileiros de diversos setores, além de diretores de grandes empresas exportadoras.

Um segundo aspecto a ser destacado diz respeito às diversas atitudes adotadas pelo Chanceler nesses seus 100 dias no cargo. Uma primeira ação refere-se à guerra ideológica contra a Venezuela, buscando impedir de todas as formas que aquele país assumisse, de acordo com as normas vigentes, a presidência do MERCOSUL<sup>24</sup>.

Um terceiro aspecto refere-se ao tratamento dispensado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) quando esta solicitou informações sobre o processo de impeachment no Brasil. Duas foram as reações do Chanceler. A primeira em relação ao encaminhamento, afirmando que o documento deveria ter sido enviado ao Congresso, a quem caberia a resposta, e não a ele. Nesta passagem ficou clara a falta de apreço aos trâmites diplomáticos básicos, uma vez que a relação da OEA com um Estado membro se dá sempre via MRE. A segunda reação foi de uma grosseria espantosa, uma vez que o Chanceler qualificou tal documento da OEA como “besta e mal feito” e que o Brasil “não tem que responder nada”.

A esse menu de grosserias nunca antes vistas na diplomacia do país, pode-se acrescentar ainda o constrangimento ocorrido em sua viagem ao México quando ofendeu em público a Chanceler daquele país por meio de uma piada sexista com a referida senhora.

Outro fato de grande relevância política diz respeito à posição adotada diplomaticamente pelo Brasil na questão da palestina, em que se defendeu a livre autonomia dos povos, o que significou o apoio do governo brasileiro à criação do Estado Palestino. Uma das primeiras ações do novo Chanceler foi atuar no sentido de reverter o voto favorável do Brasil junto à UNESCO.

---

<sup>24</sup> Para maiores detalhes sobre este assunto, recomenda-se ler o Texto para Discussão 019/2016, intitulado “O governo interino e os impasses no Mercosul”. Tal documento pode ser encontrado na seguinte página eletrônica: [www.necat.ufsc.br](http://www.necat.ufsc.br)

Por fim, um último aspecto divulgado recentemente talvez seja revelador do verdadeiro conhecimento geral do Chanceler. Ao ser entrevistado por um “blog amigo”, o ministro assim se expressou: “Os BRICS representam um conjunto de países composto por Brasil, Argentina, China...perdão”. Ato seguinte, ao começar a soletrar as letras iniciais de cada país, chegando a letra S ficou sem saber o que falar, ao que foi auxiliado por uma assessora para pronunciar South África<sup>25</sup>.

#### **4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do texto apresentamos diversos aspectos que fazem parte e/ou deveriam compor a política externa de um país que pretende se portar ativa e ativamente no cenário político mundial. E, ao mesmo tempo, elencamos um conjunto de medidas anunciadas pelo atual governo que configuram um processo de mudança na rota da política externa do Brasil que vinha sendo seguida desde o início do presente século. Algumas dessas medidas serão retomadas nesta seção final do estudo com o intuito de aprofundar seus sentidos e, principalmente, suas consequências.

O primeiro ponto a ser destacado refere-se ao propósito de abandonar as negociações multilaterais, especialmente na Organização Mundial do Comércio (OMC), fórum onde recentemente o Brasil conseguiu romper diversos empecilhos do comércio mundial, especialmente no caso dos subsídios agrícolas. Na prática, esse abandono do multilateralismo significa claramente um reforço ao processo de concentração do poder político mundial por parte dos países centrais, restando ao Brasil o papel de país coadjuvante menor no cenário global.

Neste caso, convém destacar que durante o período da “guerra fria” as políticas externas foram fortemente influenciadas pela rigidez da bipolaridade política que comandou o cenário internacional. Este contexto externo foi totalmente alterado nas últimas décadas do século XX, propiciando a expansão de ações multipolares que fortaleceram a inserção de novos atores na arena global. Desta forma, temas como a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul, Integrações Regionais, Formação do G20, Formação dos BRICS, etc. representam claramente um avanço nas Relações Internacionais. E isso

---

<sup>25</sup> Poderíamos, ainda, acrescentar o vexame do pedido à polícia francesa. Pretendendo desfilar tranquilamente pelas ruas de Paris, solicitou ao sistema policial daquele país que afastasse de seu caminho qualquer grupo de manifestantes que protestavam contra o golpe político no Brasil. A França, por ser um país que ainda respeita a democracia, ignorou olímpicamente tal solicitação.

não pode ser classificado como ações meramente ideológicas ou de paralisia, conforme foi explicitado pelo novo Chanceler.

Um segundo aspecto decorrente das diretrizes anunciadas diz respeito às ações políticas prioritárias com países e regiões. Mesmo não ignorando alguns aspectos regionais, o centro das ações diplomáticas estaria voltado aos parceiros tradicionais, explicitados em termos de Japão, EUA e Europa, com acréscimo da China. O resultado prático dessa opção é a retração da ênfase nas políticas de cooperação Sul-Sul, bem como na redução das políticas de parcerias com países emergentes, os quais vêm apresentando desempenho econômico até mesmo superior ao de muito dos países qualificados como “tradicionais”. Nesta direção, o governo atual acredita que a diplomacia brasileira estaria voltando ao seu leito natural.

Um terceiro aspecto demonstra o caráter político da “nova” política externa. Por mais que se afirme textualmente que “nossa política será regida pelos valores de Estado e de nação, não do governo e jamais de um partido”, algumas ações desenvolvidas neste curto período de exercício dessa política são bastante reveladoras. Por um lado, atuou-se de forma ríspida no sentido de combater governos independentes da América Latina que não comunguem do mesmo credo político do atual governo<sup>26</sup> e, por outro, buscou-se reestabelecer um alinhamento da diplomacia do país mais próximo à política externa norte-americana<sup>27</sup>. É exatamente esta a razão da defesa de acordos bilaterais como a linha mestra da intervenção externa.

Um quarto ponto se refere ao papel destinado à América do Sul na “nova” política externa. Neste caso emergem duas ordens de questões. A primeira relativa ao Mercosul, que já foi qualificado pelo Chanceler como um projeto que representa uma farsa e um delírio megalomaniaco, por impedir que o Brasil participe mais no comércio internacional e tenha uma maior inserção nas cadeias globais de valor. Por isso, o Brasil deveria abandonar a união aduaneira do bloco e investir em um regionalismo aberto. Isso implica transformar o Mercosul em uma mera área de livre comércio, perdendo sentido todos os demais esforços empreendidos nas últimas décadas para construir um efetivo processo de integração regional. A segunda questão que explica a menção à

---

<sup>26</sup> Como nos ensina Celso Amorim, não se pode ter uma atitude de exclusão de um determinado país, simplesmente pelo fato de não se gostar da política dele.

<sup>27</sup> Em recente programa de TV o Chanceler assim se pronunciou: O Brasil se chama Estados Unidos do Brasil, enquanto que os EUA se chamam Estados Unidos da América. Neste momento, o Chanceler foi interrompido pelo apresentador que corrigiu: O Brasil se chama República Federativa do Brasil.

Argentina, pode ser creditada ao fato de esta não ser talvez uma estratégia apenas brasileira, uma vez que a própria Argentina passou a atuar – após a ascensão do governo Macri ao poder – na mesma direção. Se estes propósitos e estratégias obtiverem êxito, certamente poderão se constituir em um indicativo cabal de desconstrução do processo de integração regional até agora percorrido.

Finalmente, um quinto elemento diz respeito ao tema condutor da política externa enfatizado em suas diretrizes. Pode-se dizer que a política externa foi reduzida a uma mera agenda comercial, uma vez que todas as menções à América do Sul e Latina, à Europa, aos EUA, aos BRICS e a outros países tratam de relações comerciais. Por isso, praticamente todas as ações sugeridas visam fortalecer o comércio do país por meio de medidas que venham facilitar este processo.

Isso nos permite concluir que a atual política externa brasileira caminha no sentido contrário aos tempos presentes, voltando-se a um credo econômico e político que está sendo abandonado pela maioria dos países do mundo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, C. (1998). Reforma da ONU. *Estudos Avançados*, n. 43.
- AMORIM, C. (2003). Cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores. 1º de janeiro de 2003.
- AMORIM, C. (2016) Guinada à direita no Itamaraty. *Jornal Folha de São Paulo*, p.3, 20.05.2016.
- AMORIM, C. (2016). Intervenção na Sessão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, 18 de setembro de 2003.
- AZZI, D. (2016) Jogo de dois níveis à brasileira: interesses de classe e estratégias diplomáticas sobre FHC e Lula. In: *Cadernos CRH*, v. 29, n.76, p.187-189, Jan/Abr.2016.
- BATISTA, P. N. (2003). A ALCA e o Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17.
- CARDOSO, F. H. (2001). Discurso na Assembléia Nacional da França em 31/10/2001. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u26254.shtml>. Acesso em 10/9/2016.
- CARVALHO, M.A. (2000). **Economia Internacional**. São Paulo: Saraiva.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Os 100 primeiros dias de José Serra como Ministro das Relações Exteriores, 28.08.2016.

JORNAL O GLOBO. Entrevista com José Serra, 16.07.2016.

JORNAL VALOR ECONÔMICO. “BRICS recusam oferta de livre comércio da China”, 13/9/2016.

JORNAL VALOR ECONÔMICO. *Brasil poderá desenvolver projetos de infraestrutura com os EUA*. 14/9/2016.

MATTEI, L. O governo interino e os impasses políticos no Mercosul. Florianópolis: UFSC-NECAT (Texto para Discussão n. 019/16), 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, Indústria e Comércio. “MDIC fecha acordo que reduz prazos e custos das exportações aos EUA”. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 29 de junho de 2016.

SERRA, J. (2016). Discurso de posse no Itamaraty. Brasília, 18.05.2016.

SOUZA, A. M. (2011). “Saúde pública, patentes e atores não-estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia da aids”. In Leticia Pinheiro e Carlos Milani (Org.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política*.