

Rumos da economia

AP PHOTO/JIT KUMAR



AP PHOTO/MARCELO HERNANDEZ



VITOR SOARES/FOLHAPRESS



FHC com Narasimha Rao, na Índia, em 1996; Lula, Chavez e Morales na reunião do Mercosul, em 2007; Dilma e Obama, em março: a partir de 1995, com a estabilidade, o Brasil começa a avançar em suas aspirações de projeção global

Política externa brasileira segue uma rota consistente. Por **Michael Reid**

O multilateralismo como base para ganhar influência

Ninguém pode duvidar de que o status do Brasil no mundo cresceu nos onze anos desde o nascimento do **Valor**. Esse crescente peso foi bem sintetizado nos últimos dois meses, quando a presidente Dilma Rousseff recebeu Barack Obama, em Brasília, e depois manteve conversações bilaterais com Hu Jintao, em Pequim. Tanto a superpotência em declínio como sua rival em ascensão estão claramente ansiosas por ter o Brasil a seu lado nas questões mundiais da atualidade, seja a “guerra cambial” ou a diplomacia envolvendo as mudanças climáticas. E embora o Itamaraty continue insistindo em que o mais importante para o Brasil é a América do Sul, a área de influência do país está em constante expansão, passando a incluir a África, o Atlântico Sul, a América Central e o Caribe.

Diversas questões decorrem desse papel ampliado no mundo. Em que medida é apenas consequência do crescente peso econômico brasileiro e até que ponto deve-se à liderança ímpar exercida por Luiz Inácio Lula da Silva? Outra maneira de colocar a questão é indagar sobre o grau de continuidade na política externa brasileira nos últimos 11 anos e verificar quanta coisa mudou. Mas talvez a pergunta mais desconcertante para o mundo exterior é: o que quer o Brasil? Será que o país se vê fundamentalmente como um poder “ocidental” ou do Hemisfério Sul? Nas grandes batalhas ideológicas entre democracia e autoritarismo, entre valores universais e relativismo moral, de que lado está o Brasil? (como indagamos na capa da “The Economist”, alguns anos atrás). E está o Brasil confortável com o papel de liderança que o governo Lula aspirou?

É evidente que a cada vez mais vigorosa presença do Brasil muito deve à mudança na conjuntura interna do país. O Brasil sempre reuniu as condições para ser uma potência regional com ambições em nível mundial, mas desde há muito tempo não conseguia concretizar essas aspirações. A partir de 1995 isso mudou, após a conquista de estabilidade política e econômica, e do crescimento mais rápido da economia e das exportações. Isso, por sua vez, trouxe mais investimento externo e maior interesse estrangeiro no Brasil.

O impacto dessas mudanças internas foi reforçado porque coincidiram com uma guinada histórica do poder econômico no mundo — que se distanciou do Atlântico Norte e aproximou-se da Ásia e do Pacífico —, amplificada pela crise financeira e pela re-

cessão de 2007 a 2009. Acrescenta-se a isso o castigo sofrido pelos EUA no Iraque e no Afeganistão, e o resultado é que o momento da hiperpotência americana, que coincidiu com o nascimento do **Valor**, mostrou-se extraordinariamente breve. Em seu lugar existe agora um mundo que alguns veem como multipolar e outros veem como um jogo de poder cada vez mais “de soma zero” entre o Ocidente e o resto do mundo, tendo à frente a China. O Brasil é um grande beneficiário dessa mudança, porém, em parte, pela fortuita razão de que a industrialização da China e a Índia desencadeou um “boom” mundial de commodities. Esse novo mundo é sintetizado no inspirado exercício de criação da marca Bric, produto, paradoxalmente, não de propaganda política terceiro-mundista, mas dos bucaneiros capitalistas no Goldman Sachs. A nova realidade recebeu reconhecimento oficial com a formação do G-20 em 2008.

O Brasil tornou-se muito menos reservado em afirmar sua reivindicação ao status de grande potência

Ao longo de todas essas mudanças, houve uma continuidade na política externa brasileira. Todos os governos brasileiros têm afirmado apoiar os princípios de multilateralismo, não intervenção e resolução pacífica de conflitos (embora nem sempre os tenham cumprido). Nas duas décadas desde a fundação do Mercosul, todos os governos têm ao menos dito que ele constitui a pedra angular da política externa brasileira. Foi Fernando Henrique Cardoso quem em 2000 convocou a primeira cúpula sul-americana, precursora da Unasul. Foi também Fernando Henrique Cardoso quem lançou as bases para a expansão da diplomacia Sul-Sul brasileira, com visitas à China, à Índia e à África. E o Brasil tem uma longa tradição de participação em missões da ONU para manutenção da paz, apesar de a decisão de Lula de que o país deveria comandar a missão no Haiti ter marcado um importante novo passo.

Lula também introduziu mudanças importantes na política externa brasileira. Algumas dessas foram escolhas políticas, outras decorreram da liderança cada vez mais proativa do presidente, apoiada em sua personalidade simpática e biografia emblemática. O Brasil tornou-se muito menos reservado em afirmar sua reivindicação ao status de grande potência, projetando

a influência brasileira num palco incommumente amplo. A abertura de aproximadamente três dezenas de embaixadas foi um sinal disso. Outra foi o fato de Lula ter começado cada vez mais a falar em “nossa América Latina”, em vez de apenas América do Sul. O tema central da diplomacia brasileira passou a ser a exigência de que as instituições mundiais, em especial o Conselho de Segurança da ONU, o FMI e o Banco Mundial, deveriam ser reformados para refletir o equilíbrio de poder do século XXI — não de 1945.

No início da presidência de Lula, o Brasil retirou-se das negociações para criação de uma Área de Livre Comércio das Américas e foi um dos pivôs na formação de outro “G-20”, sobre comércio, na conferência de Cancún da Organização Mundial do Comércio. Ao mesmo tempo, o governo deu mais peso às alianças Sul-Sul, consubstanciadas na formação do IBAS. A política para a América do Sul parecia estar baseada na noção de que a “maré rosa” de vitórias eleitorais de esquerda na região uniria o continente, com base compartilhada de afinidade ideológica e de antiamericanismo (tácito ou manifesto, de acordo com o gosto). Essa ilusão rósea foi posta em cheque pelo gesto nada camarada de Evo Morales, instigado por Hugo Chávez, de enviar tropas para confiscar as operações da Petrobras na Bolívia.

No primeiro mandato de Lula, o Brasil teve o cuidado de administrar suas relações com os EUA e nenhum dos lados permitiu que sua discordância sobre a guerra no Iraque contaminasse demais a relação. A improvável química pessoal entre Lula e George Bush ajudou. Mas Lula pareceu desconcertado pelos modos frios e cerebrais de Obama (e, talvez, por sua enorme popularidade entre os brasileiros e latino-americanos comuns). Ao mesmo tempo, a crise financeira desacreditou, ao menos temporariamente, o modelo de capitalismo “anglo-saxão” e aqueles “banqueiros loiros de olhos azuis”. Seja qual for o motivo, nos últimos anos do governo Lula, houve uma nítida mudança para a esquerda na política externa brasileira. Seus defensores viram isso como uma afirmação de maior autonomia frente aos EUA, em relação aos quais, argumentavam eles, o Brasil já tinha mostrado excessiva subordinação. Isso veio junto com uma tentativa de reviver o modelo econômico nacional-desenvolvimentista, ainda que em forma moderada e moderna.

Para outros, o deslocamento pa-

ra a esquerda pareceu um exercício afoito de excesso de confiança, encapsulado na aposta de Lula no caso iraniano. Nunca ficou claro a que interesse nacional vital o Brasil estava se dedicando em Teerã (em contrapartida, a Turquia tinha razões óbvias para buscar um modus vivendi com um vizinho). A Europa, assim como os EUA, tem todo o interesse em tentar evitar que os facinorosos da Guarda Revolucionária Iraniana — pois são eles o verdadeiro poder em Teerã —, obtenham armas nucleares. Os brasileiros pareciam ser as únicas pessoas remanescentes que acreditavam nas intenções nucleares puramente pacíficas do Irã. Acertada ou erroneamente, aquela exibição de ingenuidade chamou a atenção para a recusa brasileira em firmar o protocolo de salvaguardas adicionais do Tratado de Não Proliferação Nuclear.

Houve outros exemplos do hábito infeliz de Lula de preferir um bom anti-imperialista a um bom democrata. (Em termos biográficos, isso poderia ter sido o legado compreensível do apoio americano à ditadura militar brasileira, mas fez pouco sentido como política externa no século XXI). Foi difícil conciliar a declaração de Lula, em plena campanha eleitoral venezuelana de 2006, de que Chávez foi “o melhor presidente que a Venezuela já teve nos últimos cem anos”, com o princípio de não ingerência em assuntos internos de outros países. Foi igualmente difícil ver coerência na aceitação acrítica, por Lula, dos irmãos Castro, em Cuba, na semana em que um dissidente morreu devido a greve de fome, em contraste com a posição maximalista brasileira de que o novo, e eleito, governo de Honduras deveria ser isolado de todas as organizações hemisféricas.

Considerado em seu todo, o histórico da política externa nos dois mandatos de Lula teve erros e acertos. O Brasil esteve certo em insistir que o mundo tinha mudado e que decisões cruciais não deveriam ser um monopólio do Atlântico Norte. Contudo, o Brasil frequentemente pareceu mais claro quanto à exigência de um assento à mesa do que sobre o que fazer quando o tiver conseguido. Consideremos a política comercial. Rejeitar a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) em favor da Rodada Doha de negociações da OMC foi razoável. Também razoável foi a exigência do “G-20 comercial” de que Doha deveria ser uma verdadeira “rodada de desenvolvimento”, e não uma rodada de negócios habitual. Mas nas cruciais conversações da OMC em 2008, o Brasil e sua nova aliada, a Índia, ajudaram a bloquear um acordo. Ago-

ra, tanto Doha como a Alca estão mortas. Muitas empresas brasileiras querem mais abertura de mercado. Em vez disso, todas terão de competir com importações baratas da China.

O impacto do yuan desvalorizado sobre as indústrias brasileiras é um exemplo das contradições inerentes às alianças Sul-Sul do Brasil. Por exemplo, a política de Lula em relação à África parece ter sido um sucesso, mesclando amizade política com cooperação técnica e investimento privado. Mas parte do atrativo brasileiro aos olhos africanos é que ele oferece uma alternativa menos predatória à China.

A diplomacia do Bric certamente ajudou o Brasil a ser notado. Mas até que ponto são realmente profundos os interesses compartilhados do Brasil com a China? Sem dúvida, os dois países são potências emergentes que, de diferentes maneiras, têm um interesse legítimo em contestar o status quo. Mas o apoio chinês à aspiração brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança nunca foi mais que morna. Por outro lado, havia uma boa chance de apoio americano à reivindicação do Brasil, não fosse a indefensável decisão de votar contra (em vez de abster-se de) uma resolução da ONU, no ano passado, por um aperto das sanções contra o Irã (uma resolução apoiada pela China e pela Rússia).

Nunca ficou claro a que interesse nacional vital o Brasil estava se dedicando em Teerã

Inevitavelmente, o mundo exterior vê a reivindicação do Brasil a um assento permanente não como reconhecimento de um ainda não conquistado status de grande potência, mas sim em função de sua liderança regional na América Latina. Mas qual é a visão do Brasil para a América Latina? Uma interpretação para a política de Lula diz que manter Chávez próximo foi uma maneira inteligente de neutralizar o projeto rival da Venezuela para a região, a Alba. Segundo essa interpretação, a Unasul proporcionaria a líderes como Chávez, Correa e Morales um palco retórico inofensivo, enquanto o Brasil silenciosamente enterrava as iniciativas concretas de Chávez. De certa forma isso foi muito bem sucedido. (Alguém se lembra do Banco del Sur ou do gasoduto Caracas-Montevideo?) Mas o teste dessa estratégia virá com as eleições presidenciais na Venezuela,

no próximo ano, uma disputa que Chávez poderá perder, se for livre e justa. Uma ocasional declaração certa de Lula recordando a Chávez que democracia não é autocracia eleita poderia tê-lo desanimado de eviscerar governos locais eleitos e a Assembleia Nacional.

Quanto ao Mercosul, ele foi esvaziado de muitas de suas regras anteriores e de grande parte de sua relevância econômica anterior — o preço, aparentemente, para manter os Kirchner como aliados. Enquanto isso o Brasil tem construído uma série de vínculos bilaterais na América do Sul com base no crescente poder do motor da economia brasileira e dos empréstimos do BNDES a empresas de infraestrutura brasileiras. Isso não equivale a uma oferta suficientemente atraente de bens públicos regionais para impedir que alguns países sul-americanos procurem aliados em outros lugares — na Ásia ou na América do Norte. Acima de tudo, até que o Brasil ponha de lado o antiamericanismo que cegou seus políticos a um entendimento maduro com o México e a Colômbia (segundo e terceiro países mais importantes na América Latina), a política regional parecerá desequilibrada.

Em seus primeiros quatro meses, o governo de Dilma Rousseff agiu rapidamente para consolidar as conquistas da política externa de Lula, ao mesmo tempo em que começou a corrigir alguns de seus erros. A ênfase da nova presidente na defesa dos direitos humanos na política externa é especialmente bem-vinda para os estrangeiros que veem o Brasil como excepcionalmente bem posicionado para defender os valores democráticos no mundo. O mesmo vale para as críticas de Dilma ao Irã. E a reinstitucionalização da política externa no Itamaraty é um sinal igualmente bem-vindo de que ela será mais previsível e confiável.

O Brasil por vezes discordará dos EUA e de partes da Europa, como fez no caso do Iraque e da segunda resolução sobre a Líbia. Será, por vezes, acertado posicionar-se assim. Mas se o Brasil der apoio automático a seus aliados do Sul, muitos dos quais são ditaduras, correrá o risco de acabar no lado errado da história. Brasil pode ser tanto uma potência “ocidental” como do Sul, posicionando-se tanto pelo desenvolvimento econômico como pela democracia e pelos direitos humanos.

Michael Reid é editor da Seção “Américas” na “The Economist” e autor de “O Continente Esquecido: A Batalha Pela Alma Latino-americana”, Editora Campus