



## A atuação de José Serra no Itamaraty: algumas considerações críticas

Charles Pennaforte<sup>1</sup>

### Resumo

O presente trabalho pretende tecer algumas considerações sobre a rápida passagem do senador José Serra (PSDB) à frente do Ministério das Relações Exteriores. Antes de sua atuação como chanceler, José Serra, no Senado Federal, havia dado inúmeras declarações críticas e contrárias à política externa praticada pelos governos petistas, até maio de 2016. Analisamos esse discurso e suas contradições à luz dos interesses nacionais brasileiros. Por exemplo, quando o então chanceler propôs o fechamento, por exemplo, de inúmeras embaixadas na África. Deste modo, o trabalho procura abordar não só essas contradições, como o novo cenário internacional com a chegada de Donald Trump à Casa Branca e a saída da Grã-Bretanha da União Europeia, bem como os seus impactos para o Brasil e o Mercosul.

**Palavras-Chave:** Política Externa Brasileira, Itamaraty, Mercosul, Comércio Internacional.

### Abstract

The following article has the intention to analyze José Serra's brief passage as chancellor of Foreign Relations Office. Before his term as chancellor, while acting as a senator in the Federal Senate, he made numerous controversial declarations related to the foreign policy practiced by PT's government until May 2016. These speeches and their contradictions will be analyzed under the light of Brazilian national interests. For example, when Serra proposed closing many embassies in Africa. Thus, this work aims in not only demonstrate the aforementioned contradictions, but also relate this to the new international scenery set up by the arrival of Donald Trump in the White House, Great Britain's choice to leave European Union, as well as the impacts these matters will have upon Brazil and Mercosur.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy, International Commerce, Itamaraty, Mercosur.

<sup>1</sup> Pós-doutor em Integração da América Latina pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo. Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas (RS).

Recebido para Publicação em 01/03/2017. Aprovado para Publicação em 16/03/2017.



**D**urante os governos de Lula da Silva (2003-2010), o Mercosul alcançou um avanço considerável no quesito de sua institucionalização política e social, a despeito das dificuldades inerentes à assinatura de acordos comerciais com parceiros de maior envergadura.

Para alguns segmentos conservadores brasileiros, a política externa e comercial brasileira da era Lula era totalmente errônea e responsável pela baixa penetração da economia do país no grande jogo comercial internacional. As críticas faziam uma comparação com o período FHC (1994-2002), como se o Brasil tivesse alcançado algum sucesso efetivo em sua atuação comercial que pudesse servir como parâmetro posterior.

Com a destituição de Dilma Rousseff, em maio de 2016, parecia que finalmente a página da letargia comercial brasileira seria virada, com a ascensão de um Itamaraty “forte e dinâmico”, sob o comando do senador José Serra (PSDB). Mas será que isso aconteceu? Seria realmente um caso somente de “vontade” para o Brasil se inserir no jogo comercial internacional, mesmo com as características históricas e estruturais da economia brasileira?

Contudo, a realidade foi mais poderosa que o discurso dos setores político-partidários que apoiavam o então chanceler Serra. Sendo assim, a proposta do nosso artigo é tecer algumas considerações sobre essas questões, tendo como pano de fundo a chegada de Donald Trump à Casa Branca, o anúncio da saída da Grã-Bretanha da União Europeia (Brexit), e os seus impactos sobre o “Itamaraty forte e dinâmico” proposto pelo ex-ministro José Serra até a sua saída, em fevereiro de 2017.

## **Comércio internacional: muito mais do que o desejo de participar**

A chegada de José Serra ao posto de ministro das Relações Exteriores foi marcada pela tentativa de desconstruir o que seria a herança das gestões dos governos petistas, na visão do PSDB: a politização e ideologização do Mercosul, a priorização da atuação Sul-Sul e a falta de acordos comerciais de grande envergadura.



De nossa parte, a ascensão do senador José Serra mereceu uma análise mais detalhada com o artigo *Brasil Quo Vadis?* (Pennaforte, 2016), quando nos juntamos às posições de David Rothkopf, CEO da revista Foreign Policy, quando ele indicou que “Se Serra acha que reformar a política externa é desfazer o que o Lula fez, ele não está agindo em nome dos interesses do Brasil”. Rothkopf criticava a então perspectiva de fechamento de inúmeros postos diplomáticos em países africanos.

Vale lembrar que essa aproximação com os países da África fora objeto de várias críticas por parte dos setores conservadores, que não viam sentido em uma “priorização” de nossa política externa e comercial para os países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Para esses segmentos, o mais importante era manter laços viscerais com os velhos centros hegemônicos de poder.

José Serra já dava sinais de sua posição de inaugurar uma “nova política externa” desde os tempos de sua atuação no Senado. Em março de 2015, por exemplo, o senador havia declarado que “O Mercosul foi um delírio megalomaniaco, e olha que atravessou vários governos, que pretendeu promover uma união alfandegária entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Sabe o que é uma união alfandegária? É uma renúncia à soberania da política comercial”.

Mantendo a sua atuação crítica aos governos petistas, assinalou que “O Brasil está, isoladamente, defendendo a posição hoje mais ortodoxa e reacionária em matéria de comércio internacional. Isso só tem uma vantagem: exime o Itamaraty de trabalhar - opa, para o Ministério do Desenvolvimento e para o Itamaraty, é uma folga, porque fazer acordos bilaterais de comércio dá muito trabalho”<sup>2</sup>.

Além de David Rothkopf, o articulista brasileiro Matias Spektor também detectou as incongruências no “novo Itamaraty” logo em seu início. Com o artigo intitulado *Discurso de estreia de José Serra é forte, mas deixa incertezas*, na Folha de SP (19/05/2016), declarou que “partidarização e ideologização” também ocorrem à direita. Spektor aponta que “se existe

<sup>2</sup> *Cotado para o Itamaraty, José Serra considera Mercosul um 'delírio megalomaniaco'.*  
[http://www.brasilpost.com.br/2016/05/03/serra-mercosul-delirio\\_n\\_9829396.html](http://www.brasilpost.com.br/2016/05/03/serra-mercosul-delirio_n_9829396.html) 03/05/2016.



diplomacia aparelhada e partidarizada à esquerda, também existe à direita. Se isso produziu equívocos grosseiros à esquerda, poderá ter resultados igualmente ruins à direita”. E salienta que “o mais significativo diz respeito a uma contradição fundamental: Serra denunciou a diplomacia do PT como ideológica e partidária, mas propôs um programa abertamente ideológico e partidário”.

O fato é que, independentemente dos governos estarem situados ideologicamente à esquerda ou à direita, desde o processo de redemocratização brasileira a dinâmica comercial e de integração é muito mais complexa do que a simples vontade dos governantes e de parte de suas elites em assinarem tratados.

## **Donald Trump e o Brexit: um novo cenário**

Com um discurso claramente protecionista, o candidato republicano Donald Trump conseguiu a vitória, em 2016, no complexo sistema eleitoral dos EUA, apesar de ter sido derrotado, no voto popular, pela candidata democrata Hilary Clinton. Contemporaneamente nenhum candidato havia se mostrado tão refratário ao discurso do livre-comércio como Donald Trump. Logicamente, sabemos que grande parte do discurso protecionista da Casa Branca não resiste ao exame da realidade comercial atual.

Contudo, alguns atos iniciais de seu governo foram emblemáticos. Um belo exemplo foi a debandada da Parceria Transpacífica, que apesar da assinatura dos respectivos governos em 2016, não encontrava apoio social de grande parte dos países participantes. Inclusive dos EUA, cuja objeção era grande por parte de setores do Partido Democrata, principalmente sindicais. A vitória de Donald Trump simplesmente sacramentou a rejeição de algo que fora tratado muito mais de maneira pirotécnica pela mídia corporativa nacional e internacional do que baseado nos interesses de segmentos sociais e sindicais.

Se por um lado o atual governo norte-americano parece desprezar possíveis acordos comerciais de grande envergadura e se inclina para acordos bilaterais que favoreçam a economia e os



empregos dos trabalhadores norte-americanos, a mudança de conjuntura não favorecia a perspectiva defendida de José Serra. Mais precisamente que seria necessário um “ativismo comercial”, mais vontade. Se a América Latina não possui um destaque na política externa norte-americana, com Donald Trump certamente o desprezo será ainda maior, pelas prioridades internas do mandatário.

Para corroborar o quão é complexa a dinâmica comercial mundial, a União Europeia (UE) foi sacudida também em 2016 pela decisão de saída da Grã-Bretanha. Se desde 2008 a sua economia já sofria sérios problemas, com as crises econômicas de Grécia, Portugal e Espanha, que destacávamos efeitos negativos de participação desses países no condomínio europeu, a saída britânica acendeu o sinal vermelho. O enfraquecimento da UE se mostra cada vez mais clara em meio à atuação franco-alemã nas crises econômicas, principalmente grega.

Com tais retrocessos, sob o ponto de vista econômico e comercial podemos observar que tanto o Brasil e o Mercosul não terão uma vida “mais fácil”, como pensava o José Serra. Mais uma vez o “ativismo comercial” não trará os resultados esperados. A realidade se mostrou mais cruel do que o discurso.

## **O Itamaraty sob a gestão de José Serra**

O cenário internacional tem impactos importantes para o ambiente doméstico sul-americano. Quando analisamos as críticas ao Mercosul, por exemplo, podemos observar que o grande problema do bloco esteve relacionado mais ao interesse efetivo e real do aprofundamento comercial por parte dos principais sócios. Brasília e Buenos Aires ao longo de todo esse tempo refletiram a dicotomia entre os interesses políticos econômicos das elites brasileiras e argentinas. Interesses esses que necessariamente não caminham no mesmo passo.

No caso brasileiro, acreditamos que isso seja derivado da percepção das nossas elites de que o Brasil não tem condições de deixar a sua posição secundária no cenário internacional e que, por isso, deve se comportar como tal, aproveitando-se dos ganhos relativos. Assim as críticas ao



período Lula da Silva fariam sentido para compreender o ideário das elites brasileiras. Martin (2007:97) assinala que

Acostumadas a olhar o mundo a partir das relações Norte/Sul estabelecidas desde a colonização, as elites brasileiras apresentam enorme dificuldade em conceber uma outra forma de inserção mundial que não aquela ditada por séculos de exploração e participação subordinada na economia e política mundiais: a de periferia privilegiada que, embora geograficamente distante dos centros mundiais, procura deles se aproximar ao máximo tanto em termos econômicos, quanto políticos e culturais (MARTIN, 2007, p. 97).

A dificuldade no avanço da integração regional estaria relacionada, segundo Malamud (2009:101), a três obstáculos: à “retórica”, ao “nacionalismo” e à “falta de liderança”. A “retórica” seriam as excessivas reuniões cujo intuito seria promover o avanço do processo de integração, mas que na prática pouco resultado trouxe até o momento. O “nacionalismo” estaria relacionado às questões internas que se sobrepõem aos interesses do processo de integração. A atuação dos governos Kirchner com medidas protecionistas e em muitos casos indo de encontro às próprias normas do Mercosul, confirmam tal perspectiva.

A “falta de liderança” estaria configurada, por exemplo, na falta de atitude do Brasil em trabalhar efetivamente na direção da consolidação da integração, criando cenários para que os entraves sejam resolvidos. Mais uma vez entra em pauta a questão dos interesses das elites econômicas brasileiras, que dentro do amálgama dos seus interesses dificultaram e dificultam o avanço do processo integracionista. Malamud (2009: 104) ainda nos proporciona uma linha explicativa para tal perspectiva, afirmando que:

La ausencia de liderazgos regionales debería explicarse por la inexistencia de una necesidad real de avanzar en la integración. Por lo general, los países



ANO I	VOLUME I	Nº 1	JANEIRO/JUNHO 2017	PELOTAS/RS	ISSN 2526-5318
-------	----------	------	--------------------	------------	----------------

latinoamericanos están más preocupados por su propios problemas que por lo que sucede a su alrededor (Malamud, 2009, p. 104).

Outro aspecto que deve ser analisado é o emaranhado de interesses dos grupos empresariais, que nem sempre convergem para o mesmo ponto. As idiossincrasias dos setores industriais necessariamente não são os mesmos do segmento agropecuário, por exemplo.

Sendo assim, a verborragia empregada por José Serra durante a sua atuação no MRE, demonstrando que bastaria “mais trabalho” para o Brasil alcançar o estrelato comercial, era totalmente ingênua e sem sentido.

O melhor posicionamento brasileiro no jogo comercial internacional envolve a resolução de aspectos estruturais, que passam pela formação histórica do capitalismo brasileiro e pelo interesse efetivo das elites econômicas brasileiras em transformar o Brasil em um *player* comercial de fato.

Em nossa opinião a gestão Serra à frente do Itamaraty já estaria fadada ao insucesso pela sua prioridade em eliminar a “herança petista” sem fazer uma análise geopolítica e até mesmo comercial do que havia sido construído. Por outro lado, o próprio cenário internacional com a vitória de Donald Trump e do Brexit colocou novas demandas complexas a serem superadas no jogo político e comercial internacional. Como havia assinalado ainda como senador, observamos que só a “vontade” para estabelecer acordos comerciais de grande envergadura não explicaria o fracasso do Brasil ou do Mercosul ao longo desse tempo.

A título de uma possível comparação, a atuação do governo de Mauricio Macri também procurou dar um “salto qualitativo” em relação ao seu antecessor. Contudo, a situação argentina é consideravelmente mais complexa que a brasileira. Com um parque industrial sucateado pelos anos neoliberais de Carlos Menem, e o predomínio histórico do segmento agropecuário, a economia argentina depende muito mais da queda das barreiras agrícolas para conseguir se beneficiar, por exemplo, de um acordo com a União Europeia.



## Conclusão

Os nove meses de atuação de José Serra no comando do MRE foram marcados muito mais pelas suas gafes diplomáticas do que por qualquer tipo de atuação decisiva ou realmente importante. É fato que o pouco tempo não permitiu aprofundar a sua agenda, contudo o “choque de realidade” da conjuntura política e comercial internacional e o descalabro político colocariam o Brasil em posição desfavorável para as negociações. Não bastaria, portanto, ao Itamaraty um ativismo voluntarista retórico para “abrir mercados” ao Brasil.

O Brexit foi outro aspecto ressaltado, demonstrando que a integração europeia passa na atualidade por sérios problemas de credibilidade. A crise grega, com a imposição de modelos recessivos por parte dos credores europeus (principalmente alemães), reforçou a necessidade de uma avaliação crítica das vantagens e desvantagens de participar dessas estruturas mais sofisticadas de integração. Até que ponto valeria à pena a submissão política e econômica aos outros países?

Os EUA de Donald Trump, por outro lado, encerraram momentaneamente o “sonho” dos segmentos conservadores brasileiros de uma possível “relação carnal”. A “reaproximação”, depois de anos de afastamento de Washington, voltaria a ocorrer, segundo eles, no governo Temer. Mas o cenário não foi tão favorável.

Um dado fundamental para o Brasil é que ele deve rever a sua atuação internacional de uma maneira mais ampla e que traga benefícios para o desenvolvimento não só do país, como do MERCOSUL. As críticas feitas à falta de atuação do Brasil frente aos atuais empreendimentos comerciais poderão ser pertinentes caso o país não se posicione. Ficar a reboque dos acontecimentos e não se dar conta das transformações em curso é o maior de todos os problemas.

Caberia, portanto, ao Brasil rever a sua atuação, para que o Mercosul, através da criação de uma agenda proativa, coloque realmente o bloco como foco de política externa na América do





Sul, e leve em consideração os anseios de todos os parceiros, principalmente os de menor expressão.

## Bibliografia

MALAMUD, Carlos. La crisis de la integración se juega en casa. Nueva Sociedad, nº 219, enero-Febrero, 2009. <<http://nuso.org/articulo/la-crisis-de-la-integracion-se-juega-en-casa/>> Acesso em 30/10/2015.

MARTIN, André. Brasil, geopolítica e o poder mundial: o anti-Golbery. São Paulo, USP. Tese de Livre Docência, p. 97, 2007.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a América do Sul – Relações Regionais e Globais. Rio de Janeiro, Alta Books, 2015.

PENNAFORTE, Charles. Brasil, quo vadis? Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. Acessado em 20/02/2017. Disponível em <<https://www.mundorama.net/?p=19262>>.

\_\_\_\_\_. Da Periferia ao Centro: o papel do Brasil no Sistema-Mundo do Século XXI Através de uma Perspectiva Geopolítica. In: Geopolítica do Brasil. Natal, RB Gráfica e Editora, pp. 83-11, 2015.

\_\_\_\_\_. Movimentos Antissistêmicos na América Latina: o Caso Venezuelano. Rio de Janeiro, Cenegri Edições, 2013.

PEÑA, Félix. MERCOSUR y Alianza Del pacífico en Integración Regional. Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar? Junio 2013.

<<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-06-mercotur-alianza-del-pacifico-integracion-regional>> Acesso em 23/12/2014.

\_\_\_\_\_. Relaciones Comerciales entre Argentina y Brasil. Buenos Aires, Archivos del Presente, nº 61, 2014.



# CADERNOS DO CIM



ANO I	VOLUME I	Nº 1	JANEIRO/JUNHO 2017	PELOTAS/RS	ISSN 2526-5318
-------	----------	------	--------------------	------------	----------------

TEIXEIRA, Vinicius Modolo. A Cooperação em Defesa na América do Sul como Base para a Integração do Continente. Rio de Janeiro, Cenegri Edições, 2014.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. A eleição de Maurício Macri e a política externa argentina: desafios para o Brasil. Mundorama, 08/12/2015.

<<http://www.mundorama.net/2015/12/08/a-eleicao-de-mauricio-macri-e-a-politica-externa-argentina-desafios-para-o-brasil-por-carlos-eduardo-vidigal/>> Acesso 12/12/2015