

SETOR EXTERNO E ECONOMIA INTERNACIONAL

A política externa brasileira no governo Lula

*Nilson de Paula**
*Evelin Lucht***
*Tácio Dagostini****

Introdução

A avaliação da política externa brasileira do governo Lula deve levar em conta não apenas as políticas comerciais em si, mas também as iniciativas voltadas à cooperação internacional, a partir de um novo espectro de alianças políticas e de um projeto de liderança no âmbito do mundo subdesenvolvido. A questão mais intrigante em grande parte das análises sobre política externa nos últimos quatro anos está relacionada à forma como esses aspectos têm interagido e influenciado a inserção da economia brasileira nos mercados mundiais. E mais, em que medida o surpreendente desempenho da balança comercial é um resultado da política externa, definida nesses termos? A partir dessa questão é possível afirmar que não há necessariamente uma convergência entre os interesses construídos politicamente e as expectativas econômicas que emergem da base produtiva. Em outras palavras, ainda se questiona se a política externa tem sido um instrumento de promoção da competitividade da economia brasileira.

1. A geopolítica brasileira

Ao assumir o governo em 2002, o Partido dos Trabalhadores, se viu diante do desafio de implementar uma política externa independente e soberana, sem alinhamentos automáticos, e inspirada nos princípios de autodeterminação dos povos e cooperação baseada na igualdade de direitos e benefícios mútuos. Esse era o sentido original da política externa idealizada para um governo petista, segundo as deliberações do encontro nacional do partido em 1989. A partir daí, as instituições multilaterais, em especial o FMI, eram alvos de fortes críticas devido a problemas estruturais no mundo subdesenvolvido, que demandariam reformas institucionais naqueles organismos. Por outro lado, idealizava-se um projeto de

* Doutor pela Universidade de Londres e professor do departamento de economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Endereço Eletrônico: nilson@ufpr.br

** Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Endereço Eletrônico: evelin_lucht@yahoo.com.br

*** Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Endereço Eletrônico: tacio.dagostini@yahoo.com.br

aproximação com as nações mais pobres, fortalecendo relações Sul-Sul, e de construção de um ambiente de solidariedade internacional antiimperialista. Para tanto, o Mercosul ocupava um lugar especial, não apenas do ponto de vista do almejado aprofundamento da integração regional, mas por se constituir num contra-peso estratégico ao projeto de formação da Alca conduzido pelos Estados Unidos (ALMEIDA, 2006). Mais do que isso, segundo este autor, Lula alimentou a idéia de reorganizar o mundo, e mais diretamente a América do Sul, através de sua diplomacia, “o que denota ou excesso de otimismo ou desconhecimento quanto aos limites impostos pela realidade internacional a esses grandes projetos ‘mudancistas’ no cenário externo, sobretudo vindos de um país dotado de recursos externos limitados como o Brasil.” (ALMEIDA, 2006, pg 4)

No que se refere especificamente à geopolítica, algumas iniciativas frustrantes tomadas durante esse primeiro mandato, merecem destaque. A primeira delas se deu em direção aos organismos multilaterais, com a fracassada investida numa candidatura à direção da OMC, a qual esperava-se, seria um trunfo poderoso na estratégia de aproximação com países do terceiro mundo, e evidentemente de um novo equilíbrio internacional. Na verdade, o Brasil não conseguiu até mesmo obter um consenso mínimo entre os países do Mercosul em torno de um nome para aquela posição. Outra iniciativa, também frustrante, foi a insistência em obter um assento permanente no conselho de segurança da ONU, mesmo depois do governo FHC ter sido ignorado na mesma tentativa.

Entretanto, o que mais chamou atenção, em termos geopolíticos, ao longo desses quatro anos, foi a incapacidade de transformar convicções ideológicas de união dos povos oprimidos, numa liderança política forte o suficiente para solidificar uma aliança latino-americana, envolvendo a seguir outros países do hemisfério sul. Ao declarar, em meados de 2003, que o governo havia tirado a Alca de pauta, Lula tentou dar um sinal aos demais países de que uma alternativa à integração das Américas liderada pelos EUA, estava sendo idealizada. Nesses termos, Lula se volta para o Mercosul, na esperança de construir na América Latina um bloco em torno de sua liderança. Igualmente, ao fazer acordos com Cuba e Paquistão, o governo reforçou a chamada ‘diplomacia Sul – Sul’, essência da política externa, como se percebe na afirmação de Lula, segundo a qual os acordos firmados em 2006, envolvendo o Mercosul, Cuba e Paquistão “derrotam aqueles que crêem que devemos só ter relações com os Estados Unidos”. Ao contrapor esse acordo ao projeto da Alca, o presidente exagera em seu otimismo por acreditar que a geografia mundial está sendo mudada a partir de decisões

tomadas no âmbito do bloco regional. E mais, “deixamos de ser colônia e não desejamos voltar a ser colonizados”.

Entretanto, esse interesse do governo brasileiro de liderar o mundo subdesenvolvido em direção a uma nova correlação de forças, em particular na América Latina, esbarrou na emergência de um novo quadro político na América Latina, após a eleição de governos de centro-esquerda, mas principalmente com a acentuada projeção do presidente venezuelano Hugo Chávez, em busca da integração da América do Sul em torno da aliança bolivariana, em oposição à Alca. Sua rápida aproximação com a Argentina, após a compra de títulos da dívida deste país, e principalmente com a Bolívia de Evo Morales, viabilizada pela riqueza proporcionada pelo petróleo, representou uma barreira às aspirações de Lula no continente. Mais do que isso, após ter a Venezuela como membro pleno do Mercosul, Chávez passa a ver este bloco como o ponto de atração dos países que integrariam seu projeto político. Portanto, é possível dizer que, do ponto de vista geopolítico, a política externa brasileira foi problemática, ficando restrita a um discurso e a uma imagem vaga de uma liderança que, até agora, pouco rendeu.

2. A política externa comercial

Do ponto de vista comercial, ocorreu desde 2002, um progressivo deslocamento da política externa brasileira em direção ao que ficou conhecido como novo realismo diplomático. A partir daí duas mudanças merecem destaque. Em primeiro lugar, há uma gradativa redefinição de prioridades, na medida em que outros países em desenvolvimento e desenvolvidos passaram a ser vistos como parceiros comerciais importantes. Em segundo lugar, preocupações com o desempenho das exportações começam a surgir, em vista da necessidade de envolver a política externa como um instrumento da política econômica e da superação das dificuldades relacionadas ao emprego e ao crescimento econômico nacional. Dessa forma, tornou-se difícil lastrear a política externa em princípios ideológicos apenas, nos quais o aspecto dominante é a aproximação dos povos, sem levar em conta as questões econômicas relacionadas aos mercados mundiais e o mutante quadro concorrencial entre as economias, especialmente aquelas em ritmo acelerado de transformação industrial.

A orientação geral dada à política externa brasileira, do ponto de vista comercial, pode ser observada na investida do governo em novos mercados, num claro movimento de diversificação para além dos Estados Unidos e União Européia, fazendo valer aqui a estratégia

de fortalecer as relações de comércio Sul-Sul. Nesse sentido, dois movimentos realizados pelo governo brasileiro devem ser destacados.

Em primeiro lugar, mesmo tendo em sua retaguarda partidária uma visão crítica em relação aos organismos multilaterais, investiu-se pesadamente nas negociações conduzidas pela OMC na frustrada Rodada Doha, cujo fim ainda é incerto. Nesse sentido, embora o governo brasileiro tenha colocado muitos ovos numa só cesta, ao deixar alternativas bilaterais em segundo plano, foi destacada a participação do Brasil na mudança da correlação de forças. Ao longo das conferências ministeriais de Genebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancun (2003) e Hong Kong (2005), os países em desenvolvimento, de forma inédita, e com destacada competência técnica, se colocaram como uma terceira força nas negociações, diluindo o embate bilateral entre EUA e UE, através da formação do G20. O Brasil teve aqui um papel de destaque, em grande parte pela atuação do ministro das relações exteriores, Celso Amorim. A principal questão em pauta que atraiu esses países para uma coesão mínima foi o protecionismo praticado pelos EUA e UE, em particular na agricultura.

Lamentavelmente, uma excessiva prioridade às negociações multilaterais, comparado a acordos bilaterais de comércio, revelou-se numa estratégia pouco promissora, especialmente do ponto de vista de conquista de mercados. De qualquer forma, essa aproximação dos países do G20, rendeu muito mais do que uma ação articulada entre si nas negociações da OMC. Mesmo porque, os interesses desses países nem sempre convergiram totalmente, principalmente em torno da questão agrícola e das propostas de abertura comercial na indústria e serviços. Todavia, percebe-se que esses países passaram a se aproximar em torno de projetos de cooperação nos mais diversos campos, como pode ser ilustrado pelos acordos nas áreas comercial e científica envolvendo empresas e protocolos oficiais, assinados na viagem de Lula à China. Igualmente, Brasil e Vietnã assinaram um acordo comercial para a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, devido à pretensão que o Vietnã tem de ingressar na OMC. Ainda foi realizada em setembro de 2006 a Cúpula Índia-Brasil-África-do-Sul (Ibas), onde foram assinados acordos e memorandos nas áreas de biocombustíveis, sociedade de informação, agricultura, navegação mercante, transporte marítimo e normas técnicas. Na mesma direção foi firmado acordo com o Peru nas áreas de energia, defesa, saúde e programas sociais.

Assim, um segundo movimento da diplomacia comercial brasileira está relacionado ao deslocamento das relações comerciais em direção a economias emergentes e subdesenvolvidas do hemisfério sul. Segundo Celso Amorim, “a grande prioridade do

governo Lula continua sendo a integração da América do Sul e estreitamento dos laços com os demais países em desenvolvimento” (WASSERMANN, R, 2006)

As evidências nesse sentido podem ser detectadas tanto na balança comercial brasileira, quanto nos contatos diplomáticos feitos pelo presidente Lula, com viagens para um sem-número de países da Ásia, África e América Latina. Nesses termos, destacaram-se por um lado as parcerias com a China, África do Sul e Índia e por outro uma reativação do comércio com a Argentina, ao mesmo tempo em que as relações comerciais com EUA e EU se tornaram menos prioritárias. Exemplo disso está no congelamento das negociações entre Mercosul e União Européia, simultaneamente a um distanciamento em relação ao Nafta, sem mencionar o abandono das discussões em torno da Alca.

Esse deslocamento da política externa brasileira em direção ao Sul é visto pelo governo como um avanço que pode resultar em ganhos para a economia. Assim, o aumento do comércio com essas economias tem sido creditado à nova política externa de diversificação de parcerias para além do mundo desenvolvido¹⁶. Nesse sentido, a América do Sul ultrapassou os EUA como importador de produtos brasileiros, tendo chegado a US\$ 1,2 bi em 2005, enquanto o comércio com a Índia chegou a US\$ 2,3 envolvendo, em ambos os casos, produtos industriais de alto valor agregado. Esses números refletem claramente a opção adotada pelo governo brasileiro de conduzir a política externa em direção ao comércio Sul - Sul. Apesar disso, há certo ceticismo quanto à real eficácia dessa estratégia, considerando que importantes mercados tem sido preteridos.

Considerações finais

Embora o deslocamento do eixo comercial em direção aos países em desenvolvimento, materializando a estratégia embutida na política externa brasileira, tenha resultado num aumento do comércio com aqueles países, potenciais conflitos na condução da política comercial devem emergir. Ou seja, não será sustentável para a economia brasileira prescindir de mercados tradicionais dos países desenvolvidos, em função das relações comerciais já construídas e do poder de compra aí existente. Mesmo que grande parte das exportações brasileiras ainda seja composta por produtos semi-manufaturados ou commodities. Nesse sentido o governo Lula será obrigatoriamente levado para o *front* negociador pelos interesses empresariais brasileiros. Ou seja, não será possível virar as costas

¹⁶ No seu discurso do Balanço do primeiro ano de governo, Lula disse que o superávit comercial obtido em 2003 está diretamente relacionado à abertura de novos mercados em países só agora incluídos.

para os mercados tradicionais dos EUA e UE. Ao mesmo tempo será preciso cautela para evitar que a integração regional, em especial no âmbito do Mercosul, seja contaminada ideologicamente. Na verdade, Lula deverá colocar sua política externa a serviço da competitividade da economia brasileira, buscando resultados prioritariamente econômicos. Até que ponto o comércio sul-sul pode proporcionar isto, é algo a ser ainda avaliado. Como enfatizam Pastore e Pinotti (2006), seria importante que o governo alterasse sua política externa, através de acordos bilaterais com os Estados Unidos e União Européia, ao invés de seguir a orientação terceiro-mundista que acabou por promover o presidente Hugo Chávez como líder política na América do Sul. Finalmente, ainda não está claro se o aumento do comércio com os países em desenvolvimento pode ser creditado à política externa adotada nos últimos quatro anos. Outros fatores, sediados no interior da economia, podem estar contribuindo para tal.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, P. R. (2006), *“A política externa do novo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva: retrospecto histórico e avaliação programática”*, acesso em 16.12.2006.
- PASTORE, A.C. e M. C. PINOTTI (2006) *“Lula I e Lula II”*, Valor Econômico, 06/11/2006.
- WASSERMANN, R, (2006) *Amorim volta a Afirmar que política externa não muda*. BBC Brasil, 29.11.2006.