

ECONOMIA E POLÍTICA EXTERNA: UM BALANÇO DO GOVERNO LULA (2002 – 2010)

*Natasha Pergher Silva¹
Pedro Txai Leal Brancher²*

Resumo: O trabalho analisa a relação existente entre as dimensões da política externa e política econômica durante o governo Lula (2002/2010). A hipótese de trabalho é a de que os objetivos de política externa e a estratégia econômica, bem como os instrumentos necessários para alcançá-los, possuem uma relação de retroalimentação complexa. Como hipótese auxiliar, apresenta-se a ideia de que as estratégias de inserção internacional do Brasil, no período de 2002 a 2010, tem um pano de fundo influenciado pela estratégia econômica de crescimento com distribuição de renda. Para tanto, serão apresentados (i) os elementos que balizaram a política econômica a partir de 2002, e o debate acerca das estratégias macroeconômicas para atingir tais resultados; (ii) os instrumentos de política externa voltados para o fortalecimento desse programa econômico; (iii) a conexão entre essas dimensões a fim de mostrar que a inserção internacional do Brasil durante o governo Lula fundamentou-se no projeto econômico posto em marcha. Por fim, considera-se que durante o governo Lula, as estratégias da política externa e da política econômica estiveram profundamente imbricadas, gerando reflexos mútuos e positivos para a transformação da estrutura social e econômica do país, paralelamente ao respeito e a projeção alcançada no nível internacional.

Palavras chave: Política Externa; Política Econômica; Governo Lula

1. Introdução

Em entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili, o ex-presidente, Luis Inácio Lula da Silva, afirmou que um dos grandes legados de seu governo fora o fato de que o Brasil “passou a ser mais respeitado no mundo” (SILVA, 2013). Na mesma entrevista, Lula contou que um dos objetivos de seu programa de governo, no que tangia à política externa, era “mudar a geopolítica comercial e a política do mundo” (SILVA, 2013). Apesar do nível de ambição das propostas, é evidente que os oito anos do governo Lula representaram um ponto de inflexão na política externa, como o próprio ex-presidente reconheceu.

Paralelamente à mudança da imagem do Brasil no exterior, transformações na estrutura econômica e social foram postas em marcha no plano doméstico. Tais mudanças foram possíveis devido à alteração na postura do governo quanto ao seu papel na indução dessas transformações, e não na mera regulação econômica, conforme pregavam o Consenso de Washington e a ideologia neoliberal predominante na última década do século XX.

Assim, o presente trabalho analisa a relação existente entre essas duas dimensões: as transformações na economia brasileira e as mudanças no espaço ocupado pelo Brasil no sistema internacional. A hipótese que orienta este estudo é a de que os objetivos de política externa e a estratégia econômica do governo, bem como e os instrumentos necessários para alcançá-los, possuem uma retroalimentação complexa. Como hipótese auxiliar, apresenta-se a ideia de que as estratégias de inserção internacional do Brasil, no período de 2002 a 2010, tem um pano de fundo influenciado pela estratégia econômica, pautada no crescimento com distribuição de renda.

¹ Mestranda em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-ED/UFRGS) e bolsista CAPES/CNPq.

² Mestranda em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-ED/UFRGS) e bolsista CAPES/CNPq.

O trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução: na primeira serão apresentados os elementos que balizaram a estratégia de crescimento com distribuição de renda a partir de 2002, bem como o debate acerca das estratégias macroeconômicas para atingir tais resultados. Na seção seguinte, serão analisados os instrumentos de política externa voltados para o fortalecimento desse programa econômico. E, por fim, nas considerações finais, será estabelecida uma conexão entre essas duas dimensões a fim de mostrar que a inserção internacional do Brasil, durante o governo Lula, fundamentou-se, em grande medida, nesse projeto econômico posto em marcha.

2. Crescimento com distribuição: a articulação entre o interno e o externo

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva, estabelece o ponto de partida para uma série de transformações na esfera econômica, social, política e institucional do Brasil. Como elemento basilar dessas transformações, identifica-se a retomada do papel do Estado na condução de políticas que servissem como suporte para o crescimento econômico com inclusão social, através da indução, do planejamento e da articulação da economia nacional em reação às leis de livre mercado predominantes nos anos 1990. Conforme destacado no Programa de Governo de Lula, a “alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social exige a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado, evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 3).

Nesse sentido, esta primeira parte do trabalho busca apresentar as características do governo Luis Inácio Lula da Silva no que tange às políticas econômicas colocadas em marcha no período de 2002 a 2010, orientadas, sobretudo, pela proposta de promover o crescimento com distribuição de renda. De modo geral, pode-se dizer que tal objetivo foi alcançado, primeiro, pelas políticas de transferências de renda, de valorização salarial e da retomada do papel indutor do governo e, segundo, pelo estímulo às exportações possibilitado pela demanda mundial por commodities.

2.1. O retorno do Estado e a centralidade da distribuição de renda

O início do governo Lula foi marcado por uma forte instabilidade macroeconômica. Não somente a vitória do Partido dos Trabalhadores elevou o Risco Brasil – provocando fugas de capitais da economia – como também, a condição herdada do governo Fernando Henrique Cardoso impôs uma enorme fragilidade financeira ao Estado brasileiro. Quando Lula assumiu o governo, a dívida líquida do setor público alcançava 60% do PIB, a quantidade de reservas internacionais era de aproximadamente US\$40 bilhões e a inflação havia atingido 12,5% no final de 2002 (BARBOSA, 2013).

A desconfiança dos credores internacionais pela vitória do ex-líder sindical – mesmo após os compromissos firmados na “Carta ao povo brasileiro” (junho/2002), na “Carta de Intenções do Governo Brasileiro” (setembro/2002) e no documento “Política Econômica e Reformas Estruturais (abril/2003)³ – geraram incertezas e dificuldades no primeiro ano de

³ Nos dois primeiros documentos, a equipe de Lula apresentava medidas que seriam postas em marca no caso da eleição do ex-líder sindical, com a preocupação de estabelecer os pontos basilares dessas políticas no que tange ao capital internacional e às relações com o FMI. Foi firmado o compromisso com a manutenção do tripé macroeconômico do governo anterior, bem como a negociação da dívida com o FMI

governo petista. Devido a essa desconfiança, e em observância aos acordos explicitados nesses documentos, a equipe econômica do governo manteve o tripé macroeconômico elaborado no governo Cardoso, baseado nas metas de inflação, no câmbio flutuante e no superávit primário.

No entanto, a despeito da continuidade macroeconômica observada em relação ao governo FHC, uma nova dinâmica fundamentada na distribuição de renda como indutora do desenvolvimento nacional foi iniciada. Ou seja, embora o tripé macroeconômico tenha sido mantido, essa nova proposta de desenvolvimento contribuiu para a resignificação do conteúdo ético do Estado brasileiro, uma vez que este passou a reagir à liberalização dos mercados e assumiu uma postura ativa na minimização dos efeitos nefastos para o conjunto da sociedade que a desregulamentação provocara. No programa de governo de Lula, tal propósito fica claro:

A dimensão social será o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional. (...) Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico. A recuperação da capacidade de definir e operar políticas econômicas ativas, a ampliação do mercado interno de massas, o aumento da competitividade brasileira e o impulso às exportações constituem aspectos indissociáveis do novo estilo de desenvolvimento, voltado para o fortalecimento da economia nacional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 25).

Da centralidade dada à questão social, nasce um conjunto de medidas voltadas à distribuição de renda e à implementação de políticas sociais e econômicas abrangentes, capazes de estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade. Dentre essas políticas, destacaram-se o Programa Bolsa Família (PBF)⁴ e a política de valorização do salário mínimo⁵. Importante salientar que tais medidas, além de gerar benefícios para a população alvo, tem um pano de fundo macroeconômico que se orienta na variável da demanda enquanto fator elementar para o aquecimento e dinamização da atividade produtiva.(NERI, 2008; POCHMANN, 2012).

Além da questão social, houve um esforço no sentido de reorganizar os arranjos políticos-institucionais do Estado em direção ao aumento da capacidade de planejamento, execução e regulamentação deste e, com isso, trazer para o centro da agenda a função do Estado como promotor do desenvolvimento⁶. A partir disso, criaram-se esforços para a

(em oposição à moratória defendida nas eleições passadas pelo PT).

⁴ O Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei 10.836/2004 e direciona-se a famílias cuja renda per capita é inferior a R\$77,00 mensais e se estrutura a partir de três eixos prioritários: a transferência de renda, as condicionalidades e as ações e programas complementares. A elaboração do Programa Bolsa Família – inovador no escopo, na abrangência e na operacionalização – deve ser entendida, no entanto, como a atualização e a recuperação de programas que já pertenciam à agenda de governos anteriores.

⁵ A valorização do salário mínimo tem como marco inicial a elevação do mínimo de R\$ 260,00 para R\$ 300,00 e a correção em 10% do Imposto de Renda a partir 2005 em dezembro de 2004. Em 2007, foi aprovada a Política Permanente de Valorização do Salário Mínimo, até 2023, baseada nos seguintes critérios: o repasse da inflação do período, o aumento real pela variação do PIB, a antecipação da data-base de sua correção a cada ano, até ser fixada em janeiro. Ao todo, de abril de 2002 a janeiro de 2011, o aumento real acumulado do salário mínimo alcançou 54,25% (MTE, 2011).

⁶ Maiores informações sobre o esforço de reestruturação governamental, e sobre as iniciativas de fortalecimento do aparato institucional, podem ser encontradas na publicação do IPEA, organizada por José Celso Cardoso, intitulada “A reinvenção do planejamento governamental no Brasil”.

reestruturação de carreiras e do funcionalismo público⁷, bem como grandes projetos de investimento, financiados pelo BNDES, orientados tanto para o setor de infraestrutura de transportes, quanto para os setores de habitação, saneamento e energia⁸.

Os detalhes de cada uma dessas políticas, apesar de relevantes, não compõem o objeto deste estudo. O que importa destacar é o fato de que o Estado brasileiro, após quase vinte anos de roupagem regulatória assume uma postura ativa na promoção de uma estratégia para a economia e para a sociedade, centrada na distribuição de renda como gatilho para um ciclo virtuoso de crescimento e na modernização institucional como ferramenta para atingir os fins a que este se propôs. Os resultados dessas transformações foram, por um lado, a geração de um número expressivo de empregos, a valorização do salário mínimo real, o encolhimento do trabalho informal e o aumento da sociedade de consumo de massa (BARBOSA, 2013), e por outro lado, a tentativa (ainda inacabada) de ampliação da capacidade estatal, através de iniciativas de transformação institucional necessárias para a elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas postas em marcha no período.

2.2.A economia nacional e o ciclo virtuoso das exportações

Além da distribuição de renda e do aquecimento da demanda nos mercados nacionais, um dos objetivos que nortearam o governo de Luis Inácio Lula da Silva foi a transformação da geopolítica comercial mundial. O que se projetava para os anos que se seguiriam era a ampliação das exportações de modo a aumentar a participação do país no comércio mundial, bem como possibilitar a geração de superávits primários. No entanto, a abertura comercial dos anos 1990 havia ocasionado graves distúrbios não somente nas contas externas do país (mais evidentes na segunda metade do governo Cardoso), como também na própria organização produtiva interna, sendo necessária uma readequação das normas que regiam os fluxos de capitais no Brasil, a fim de estabelecer contrapartidas para o Estado e a sociedade brasileira.

Nesse sentido, observa-se no programa de governo de Lula o compromisso na rearticulação entre mercado interno e mercado internacional com vistas a melhorar a posição brasileira nos índices de comércio mundial, favorecendo a economia nacional e a modernização do parque industrial e das cadeias produtivas.

A abertura comercial, por sua forma e velocidade, produziu em muitos casos uma regressão do setor produtivo, enfraqueceu as cadeias produtivas e comprometeu nossa competitividade e capacidade exportadora. Disso resultou uma ampliação do coeficiente importado, sem a contrapartida do aumento das exportações, implicando perda de participação no mercado internacional, atrofia do mercado interno e redução dos encadeamentos intersetoriais (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 26)

⁷ Dentre as iniciativas para uma política nacional de recursos humanos pode-se citar a publicação do documento Gestão Pública para um País de Todos e a instituição da Mesa Nacional de Negociações Permanentes (MNNP), no ano de 2003. Tanto o documento, quanto a MNNP reintroduziram na agenda do governo a necessidade da transformação na gestão pública, a qual impacta diretamente no desempenho estatal (BRASIL, 2003).

⁸ Nesse cenário, em 2007 é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado para os setores estratégicos da atividade produtiva.

Nesse programa, salientou-se, ainda, o esforço a ser empreendido na saída da condição de país exportador de commodities para uma situação em que as exportações nacionais contivessem maior valor agregado e mais alto conteúdo tecnológico. Criou-se, para tanto, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Internacional (PITCE), rompendo com uma ausência de vinte anos do Estado brasileiro na promoção da indústria nacional. No entanto, a conjuntura econômica internacional – materializada no Efeito China –, o fraco arranjo institucional do Estado em matéria de Política Industrial (SUZIGAN & FURTADO, 2006) e o descompasso observado entre política industrial e a política macroeconômica incorporada do período FHC (LAPLANE & SARTI, 2006), criaram alguns empecilhos para a real efetivação da PITCE.

Por um lado, o aumento dos preços internacionais de commodities, a partir de 2006, – designado como âncora verde – levou a uma valorização dos termos de troca brasileiros, contribuindo para uma apreciação do real e, conseqüentemente, para o aumento do poder de compra dos brasileiros no mercado internacional. Por outro, as exportações de produtos primários para a China aumentaram consideravelmente⁹, o que permitiu a amenização das vulnerabilidades financeiras do Estado e a realização mais concreta do projeto de crescimento com distribuição, através do investimento estatal e da demanda doméstica (BARBOSA, 2003). Dessa forma, embora o “Efeito China” tenha prejudicado a efetividade da política industrial e da estratégia de aumento do valor agregado dos exportáveis brasileiros, suas conseqüências para a recuperação financeira do Estado não são descartáveis.

No período de 2003 a 2010, as reservas internacionais do Brasil passaram de aproximadamente US\$40 bilhões para cerca de US\$375 bilhões. Nesse mesmo período, a Dívida líquida do setor público caiu de 60% PIB para 42% PIB, aproximadamente. Associada a esses movimentos, observou-se a adoção de uma política monetária expansionista, com a redução da taxa SELIC (nominal: 24% - 10%; real: 13% - 4%), a criação do Fundo Soberano do Brasil – responsável pela realização de investimentos no Brasil e no exterior, bem como pela criação de poupança pública voltada a políticas anticíclicas de combate às crises (BARBOSA, 2013). Destaca-se ainda a ampliação do Investimento direto Estrangeiro no Brasil¹⁰, e os efeitos desse ciclo na inflação brasileira que, no final de 2002 atingia um patamar de 12,2% e em 2010 havia atingido a cifra de 6%.

Nesse sentido, há muitos dados que traduzem essas melhorias financeiras possibilitadas pelo “Efeito China”. No entanto, questiona-se à sustentabilidade de um crescimento baseado nas exportações de commodities. Ou seja, até que ponto é viável para uma economia do tamanho da brasileira ficar a mercê da volatilidade do comércio internacional, sem apresentar uma estratégia clara de crescimento que se pautar no adensamento das cadeias produtivas internas e no fortalecimento do projeto de inclusão social com distribuição de renda.

⁹ Em 2003, o saldo comercial Brasil-China era de US\$2,385,562,162 e, em 2010, alcançou US\$5,190,487,437. No entanto, apesar do aumento do saldo não ser tão expressivo como era de se esperar (porém importante para a geração de reservas), a análise dos números absolutos demonstra a intensificação do comércio entre os dois países no período: Exportações Brasil-China (2003 – 2010): passou de US\$4,533,363,162 para US\$30,785,906,442; Importações Brasil-China (2003 – 2010): passou de US\$ 2,147,801,000 para US\$ 25,595,419,005.

¹⁰ Os IDEs passam de US\$19.237,9 milhões (em 2003) para US\$71.835,7 milhões (em 2008) (IPEA, 2010). As informações apresentados pelo IPEA não incorporam dados atualizados até o ano de 2010.

2.3. *Macroeconomia em debate: social-desenvolvimentismo X novo-desenvolvimentismo*

Ferrari e Fonseca (2013) apresentam um estudo a respeito do debate entre duas grandes escolas sobre as estratégias de desenvolvimento do Brasil: por um lado, há os que defendem que o modelo macroeconômico do governo deve estar assentado em uma política denominada *wage-led*, ou seja, cujo gatilho para o crescimento econômico e para os investimentos deve ser os bens salários. Tal modelo se conecta com os projetos apresentados na primeira subseção e é denominado pelos autores como modelo social- desenvolvimentista, tendo como principais defensores os intelectuais da UNICAMP (CARNEIRO, 2012; BASTOS, 2012). Sobre essa primeira ótica, afirma Mattoso (2013):

Nesse período, consolidou-se uma nova política em que pouco a pouco se deixava de pensar a indústria e o crescimento econômico sob a lógica das exportações e crescentemente se passava a dar espaço à expansão do mercado interno, revalorizava-se o papel do Estado e da melhoria de sua gestão e iniciava-se o processo de expansão e popularização do crédito e da implementação e consolidação de políticas sociais. Cada vez mais se reconhecia que as políticas sociais favoreceriam não somente o aumento da inclusão e a redução da pobreza e da desigualdade, mas também a economia (por meio da ampliação do mercado interno e do consumo de produtos nacionais) e o crescimento do PIB (MATTOSO, 2013, p. 117).

Por outro lado, há um grupo que acredita que a variável gatilho para a promoção do crescimento econômico é a exportação nacional, sendo essa estratégia denominada *export-led*¹¹. Defendem, portanto, uma política cambial rigorosa, no sentido de estabelecer um câmbio-ótimo – baixo o suficiente para estimular as exportações industriais e desestimular a entrada de capitais especulativos, e alto o suficiente para não gerar efeitos inflacionários na economia doméstica. Tal perspectiva denomina-se novo-desenvolvimentista e é liderada por Bresser-Pereira, dentre outros (BRESSER- PEREIRA, 2006; 2011).

Na maioria dos casos, um país em desenvolvimento crescerá mais se apresentar superávits em conta-corrente e, assim, financiar os países ricos. O modelo da doença holandesa explica essa surpreendente verdade. Para um país neutralizar a doença holandesa ou a maldição dos recursos naturais ele precisa deslocar sua taxa de câmbio do equilíbrio corrente (que zera sua conta-corrente) para o equilíbrio industrial (a taxa de câmbio que torna competitivas empresas que usam tecnologia no estado da arte mundial) (BRESSER-PEREIRA, sd, p. 2)

Para o debate proposto nesse artigo, porém, não está em questão qual desses modelos é, do ponto de vista normativo, o melhor para o Brasil. Argumentamos aqui, em concordância com o texto de Ferrari e Fonseca (2013), é que essas duas perspectivas coexistiram no governo Lula, mesmo que de maneira não-intencional¹². Para Barbosa (2013), por exemplo,

¹¹ Sobre a estratégia denominada *export-led* tal qual apresentada por Bresser-Pereira, Fonseca afirma: “Na verdade o que no Brasil se chama de *export-led*, na minha opinião é o *profit-led*. Porque vejam bem, a economia voltada para a exportação significa disciplina fiscal, política monetária rígida, centralidade na estabilização. É inserir o Brasil como exportador no comércio internacional. É inserir a economia brasileira como subsidiária nesse comércio. Pra mim isso tem nome: isso é neoliberalismo. Essa é a contradição que me parece da proposta centrada no desenvolvimentismo *export-led*.” (FONSECA, 2014)

¹² O que se quer dizer com não-intencional é que o significativo aumento das exportações de commodities não foi um projeto do governo Lula. Pelo contrário, a intenção explicitada no programa de governo era o

o crescimento observado pelo Brasil foi possível tanto devido aos resultados da balança comercial com o resto do mundo (*export-led*), quanto pelo aumento do consumo doméstico (*wage-led*). No entanto, o que importa, de fato tanto para o modelo *export-led*, como para o modelo *wage-led*, é o resultado de sua adoção sobre o nível de investimentos. É o que Ferrari e Fonseca (2013) argumentam:

(...) a hipótese subjacente às observações abaixo é que, seja o padrão *wage-led*, *export-led* ou *profit-led*, ele só pode ser reproduzido e constituir uma trajetória de sucesso se o aumento, respectivamente, nos salários, na exportação ou nos lucros for capaz de induzir um nível mais elevado de investimento” (FERRARI & FONSECA, 2013, p. 5, tradução nossa).

Sobre essa perspectiva, pode-se dizer que a estratégia de crescimento com distribuição de renda associada ao governo Lula – de novo, mesmo que não intencional em algumas esferas – alcançou o objetivo de ampliar os investimentos na economia brasileira. Esse aumento foi de, aproximadamente 70%, sendo que 51% estiveram relacionados ao consumo das famílias e 42% decorreram do aumento do PIB (BARBOSA, 2013).

A seguir, analisamos como os objetivos estratégicos perseguidos pela política externa do Governo Lula convergiram com as iniciativas de política econômica do governo.

3. A Política Externa do Governo Lula dentro dos marcos da estratégia de crescimento econômico

A hipótese que subjaz este trabalho é a de que a política externa e a estratégia econômica de um país não se condicionam através de uma associação direta, mas sim por meio de uma retroalimentação complexa¹³. Assim, fatores sistêmicos representados pela distribuição das capacidades militares (poder concreto), capacidades econômicas (poder potencial) (MEARSHEIMER, 2001) e a hierarquia de prestígio (GILPIN, 1981) são constrangimentos relevantes para estratégias de inserção política e econômica internacional dos Estados.

Assim, a formulação de uma estratégia de inserção internacional deve ser precedida pela compreensão de duas dimensões fundamentais: (i) a atual estrutura do sistema internacional e (ii) a percepção das capacidades materiais e imateriais que o Estado possui para perseguir seus objetivos no âmbito externo. Em relação à primeira dimensão, três fatores destacam-se: 1) o processo de multipolarização das capacidades, apesar da permanência de uma grande assimetria de poder em favor dos Estados Unidos; 2) a coexistência de instituições de governança globais fundamentadas no sistema ONU e um número crescente de organizações regionais com fins políticos e econômicos; 3) a transição da matriz energética global e o processo de transição tecnológica rumo à digitalização (AVILA et al, 2009; MARTINS, 2008; OLIVEIRA, 2012; FLEMES, 2010).

A segunda dimensão se relaciona com os recursos dos Estados para perseguição de

aumento do valor agregado das exportações.

¹³ *Retroalimentação*, pois não seria possível estabelecer uma relação direta como “X gera Y”. Estratégias de desenvolvimento econômico condicionariam e seriam condicionadas por estratégias de política externa. *Complexa*, pois o número de variáveis incluído tanto na formulação de um projeto de desenvolvimento econômico, quanto em um projeto de inserção nacional é enorme. Desse modo, esse trabalho possui o modesto objetivo de identificar a relação entre as duas dimensões através de suas diretrizes principais e seus pontos de convergência.

seus *objetivos nacionais* no sistema internacional. No caso brasileiro, a definição desses objetivos está imbricada no debate acerca do modelo de desenvolvimento econômico a ser implementado e do papel do Estado nesse processo. De acordo com Amado Cervo (2000), no âmbito da política externa essa disputa é representada pelo dilema entre o desenvolvimento autônomo, calcado em uma economia nacional robusta e autossustentada, e o desenvolvimento associado ao capital e empreendimento estrangeiros¹⁴. Desse modo, questões como o grau de alinhamento com os Estados Unidos, a diversificação das parcerias bilaterais, o envolvimento em iniciativas multilaterais e a relação com os países da América do Sul são condicionadas não só pelo seu conteúdo estratégico securitário, mas também pelo debate doméstico sobre o modelo de desenvolvimento econômico. Dessa forma, é sobre esta segunda dimensão que nos debruçaremos na análise que se segue.

A eleição de Lula em 2002 marca um ponto de inflexão no projeto de inserção internacional do Brasil. Ainda que iniciativas de caráter autonomista como a criação da Associação de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (IIRSA) tenham sido gestadas nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, é somente no governo Lula que ocorre a formulação de um projeto de nação capaz de convergir ações de política externa às políticas públicas no âmbito doméstico. De acordo com Giorgio Romano Schutte (2012):

Houve uma percepção clara por parte do governo e de vários setores da sociedade de que o projeto de retomada do desenvolvimento sustentado, com equidade e inclusão social, deveria ter contrapartida na política externa. Em primeiro lugar, porque as assimetrias existentes no mundo não favorecem o avanço do Brasil e das demais nações em desenvolvimento com as quais o país começou a articular-se de forma ativa. Em segundo lugar, cresceu a percepção de que o Brasil, nas palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, jogava no campo internacional abaixo de seu potencial (SCHUTTE, 2012, p. 6).

A seguir, analisaremos a política externa durante o governo Lula nos âmbitos global e regional¹⁵. O primeiro teria sido marcado pela maior autonomia em relação aos Estados Unidos, uma participação mais assertiva nas instituições multilaterais (em especial, aquelas voltadas para o comércio) e a diversificação das parcerias políticas e comerciais através da construção de fóruns alternativos como IBAS, BRICS e o G20. Já o segundo foi caracterizado pela reafirmação da integração Sul-Americana como base de sustentação para a consolidação dos objetivos securitários e de desenvolvimento do Brasil. Ademais, houve a consolidação do conceito de “entorno estratégico” caracterizando a expansão da área de interesses do país, incluindo o atlântico sul em função da aproximação com os países da costa africana e da descoberta do Pré-Sal.

¹⁴ O autor utiliza os conceitos de Estado Desenvolvimentista, Estado Neoliberal e Estado Logístico, para caracterizar os paradigmas que marcaram o pensamento de política externa desde a década de 1930 até a década atual. Apesar de compreendermos a finalidade analítica dos conceitos de Cervo, não os utilizaremos nesse trabalho, pois os termos “desenvolvimentismo” e “neoliberal” assumem uma diferente conotação no debate econômico realizado na seção anterior. Ademais, ambos os termos são dotados de uma carga política na esfera doméstica brasileira que dificultam sua análise acadêmica.

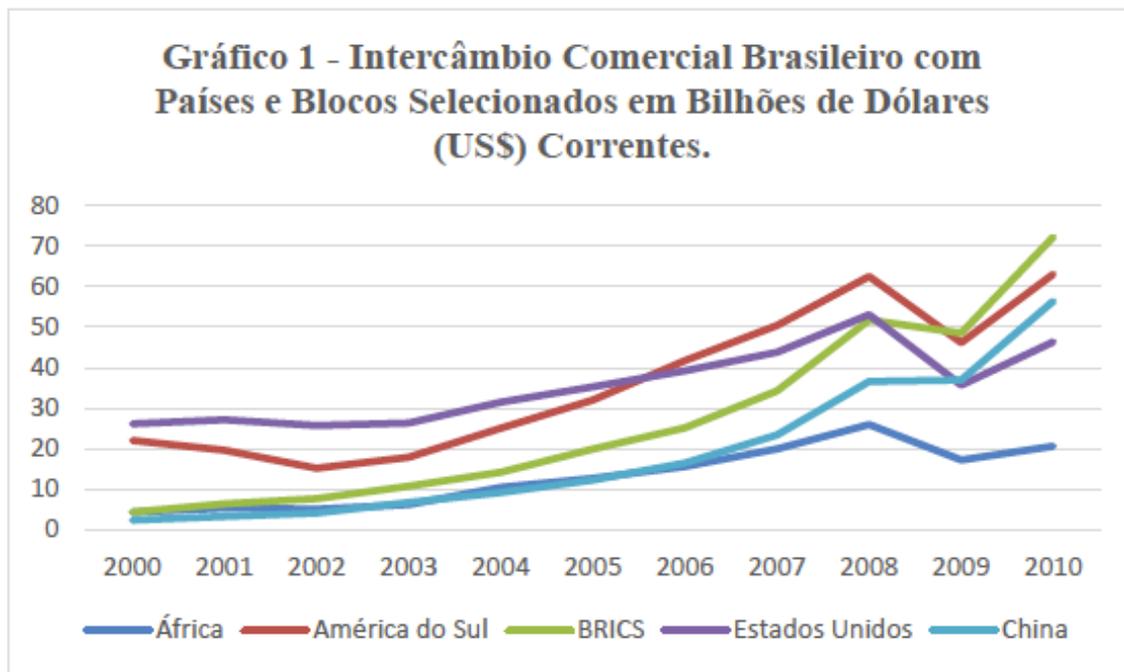
¹⁵ Vale ressaltar que essa divisão possui apenas fins analíticos, e que ambos os âmbitos global, regional e doméstico não podem ser dissociados no momento da formulação de uma estratégia de política externa.

3.1 O Âmbito Global: autonomia, multilateralismo e diversificação.

No âmbito global, o governo Lula adotou uma posição que visava à superação da condição de periferia do Brasil através de uma política externa fundamentada nas capacidades econômicas e na capacidade de liderança (prestígio) do país.

A estratégia de política externa foi amplamente sustentada por uma política comercial que buscava a ampliação e a diversificação das parcerias. Na mesma entrevista citada na introdução deste trabalho, o ex-presidente Lula afirmou que um dos pilares da Política Externa que estava sendo elaborada era maior agressividade comercial: “Nós não temos que ficar esperando as pessoas vir comprar. Nós temos que sair para vender [...]. Eu vou querer um Ministro das Relações Exteriores que seja um mascate” (LULA DA SILVA, 2013).

Como demonstra o gráfico 1, no início da década de 2000, os Estados Unidos eram de longe os principais parceiros comerciais do Brasil. Já em 2008 os BRICS assumiram essa posição (destaca-se a importância da China nesse grupo), sendo seguidos pela América do Sul. Vale ressaltar que, apesar de ainda pequeno se comparado com os demais países analisados, o crescimento do intercâmbio comercial com a África¹⁶ é uma importante tendência que reflete um dos objetivos declarados da política externa do governo Lula.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Elaboração Própria.

A diversificação comercial vai ao encontro do compromisso brasileiro pela democratização das estruturas de governança globais e reforça a vocação multilateral da política externa brasileira. Esses dois elementos podem ser analisados a partir de duas características da política externa do Governo Lula: (i) o enfoque nas relações de cooperação sul-sul e (ii) o estabelecimento de iniciativas de geometria variável. Essas duas diretrizes precisam ser compreendidas no contexto de ressurgimento dos regionalismos pós-Guerra Fria e a subsequente crise do modelo de globalização neoliberal nos países em

¹⁶ Não são contabilizados os países do Oriente Médio.

desenvolvimento (VISENTINI, 2009). Nesse sentido, potencializada pela atração internacional que o modelo de desenvolvimento econômico-social brasileiro adquiriu¹⁷, Lula buscou através da convergência de interesses nacionais a cooperação com países em desenvolvimento objetivando a redução das assimetrias da ordem internacional (VISENTINI, 2005; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

O estabelecimento do G-20 como forma de alterar a dinâmica de negociações da OMC é um exemplo prático dessa estratégia. Sob a liderança de Lula, 20 países em desenvolvimento foram articulados para se posicionarem em conjunto contra as assimetrias das negociações da organização. Apesar da falta de resultados concretos na rodada de 2003 em Cancun, o G-20 passou a constituir um fórum de arranjo multilateral dos países envolvidos em torno da reorganização da ordem de comércio global (VISENTINI, 2009). A consolidação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e dos BRICS como grupos políticos de cooperação vai ao encontro da diversificação de parcerias no âmbito Sul-Sul com a finalidade de reformar a atual governança global.

3.2 O Âmbito Regional: Integração Regional, entorno estratégico e estratégia econômica.

A consolidação de um aparato institucional que fundamentasse a integração da América do Sul foi um dos objetivos declarados da política externa do governo Lula. No âmbito econômico, a integração regional permitiria ganhos de escala através da ampliação dos mercados, o que permitiria a viabilidade econômica de indústrias de alta tecnologia – principalmente no setor de defesa. Já na esfera política, as instituições regionais, além de serem espaços que facilitam a cooperação e a resolução pacífica de contenciosos, permitem um maior impacto dos países periféricos na política mundial. Resumindo, a aproximação com a região estava fundamentada na percepção de que o Brasil não poderia alcançar um lugar de destaque na ordem mundial sem contar com integração (econômica, política e securitária) da América do Sul. Marco Aurélio Garcia (2013) enfatiza essa percepção ao analisar o fim definitivo das negociações sobre a ALCA:

A recusa pelo governo Lula da proposta de formação da Alca era também consequência do aprofundamento de uma visão de desenvolvimento nacional. Não se tratava de pensar o futuro da economia e da sociedade brasileira de forma autárquica ou subordinada, mas em estreita relação com os países sul-americanos, que constituem sua circunstância geoeconômica e geopolítica (GARCIA, 2013: 56).

Em termos institucionais, duas iniciativas se destacaram no período do Governo Lula: o fortalecimento do Mercosul e a constituição da União das Nações Sul- Americanas (Unasul). O primeiro está relacionado com a necessidade de se impulsionar um crescimento econômico regional conjunto que reconheça as grandes assimetrias entre os países sul-americanos. Ademais, a integração econômica com os países do Mercosul representava um alento para o setor exportador industrial nacional, haja vista

¹⁷ Nas palavras do atual Ministro da Defesa Celso Amorim: “A preocupação com a justiça social e com os direitos humanos também está na origem da proposta do Presidente Lula de uma ação internacional voltada para o combate à fome e à pobreza. Enraizados em valores éticos e humanistas, esses esforços visam chamar atenção para os limites de enfoques que privilegiam a dimensão militar da segurança internacional, sem levar em conta os vínculos entre desenvolvimento econômico e social, por um lado, e paz e segurança internacional, por outro” (AMORIM, 2004:44).

que a pauta de exportação para a região constitui-se de produtos com maior valor agregado, diferentemente da pauta de exportação com a China e os demais países do Leste Asiático.

Destaca-se, ainda, dentro dessa iniciativa, a criação em 2004 do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) que objetiva “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (MERCOSUL, 2014). Nessa direção é fundamental salientar o avanço da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como forma de modernizar a infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações da região, e a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como mecanismo financiador dos projetos específicos em infraestrutura (ICTSD, 2008)¹⁸. A importância do Mercosul foi sintetizada em comunicado da Presidência da República ao Congresso Nacional:

A política de regionalização, que terá na reconstrução do Mercosul elemento decisivo, será plenamente compatível com nosso projeto de desenvolvimento nacional. A partir da busca de complementaridade na região, a política externa deverá mostrar que os interesses nacionais do Brasil, assim como de seus vizinhos, podem convergir no âmbito regional (CASA CIVIL, 2003:253).

A Unasul, por outro lado, pode ser compreendida como um mecanismo institucional de convergência dos interesses político-estratégico dos países sul-americanos, além de um foro regional para a resolução pacífica de controvérsias. A organização foi estabelecida em Brasília com a conclusão do Tratado Constitutivo da União em 2008. Já em 15 de dezembro do mesmo ano foi criado no âmbito da Unasul o Conselho de Defesa Sul-Americano por iniciativa do Presidente Lula.

Um segundo eixo da estratégia da política externa do governo Lula pode ser identificado a partir do conceito de *entorno estratégico* apresentado a primeira vez na Estratégia Nacional de Desenvolvimento (END, 2008). O entorno estratégico brasileiro incluiria a América do Sul, a África Subsaariana, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul, regiões as quais o país desejaria irradiar sua influência e sua liderança diplomática (FIORI, 2012). Essas áreas seriam fundamentais por razões econômicas, mas também pela importância estratégica que a região do Atlântico Sul assume para a defesa do território nacional¹⁹, percepção reforçada pela descoberta das reservas do Pré-Sal.

Sobre a cooperação com os países da África Subsaariana, pode-se dizer que a PE implantada buscou se projetar no continente africano a partir de três frentes: mecanismos diplomáticos, cooperação econômica e cooperação securitária. Entre 2003 e 2010 Lula visitou mais vezes a África do que todos os presidentes anteriores somados e desde sua eleição até hoje foram abertas 19 novas embaixadas no continente (FIORI, 2012; BBC, 2011). Essa virada diplomática permitiu uma aproximação econômica que se traduziu tanto em um aumento do comércio exterior (ver gráfico 1), quanto um aumento do fluxo de investimentos brasileiros para a África (destaque também para a atuação do BNDES). Ademais, durante o governo Lula o Brasil renegociou cerca de US\$ 1 bilhão em dívidas de países africanos (IPEA, 2011). Analúcia Pereira sintetiza o potencial africano para a

¹⁸ Segundo artigo do ICTSD: “o FOCEM, a IIRSA e o BNDES inserem-se em um contexto no qual a atenção das lideranças políticas da América do Sul voltou-se para o desenvolvimento de ferramentas capazes de superar as lacunas entre os países da região” (ICTSD, 2014).

¹⁹ 95% do comércio exterior brasileiro transitam pela região (FILHO, 2013).

economia brasileira:

O Brasil tornou-se um exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional (e agora competitivo) exportador de produtos primários, serviços e manufaturas. A África, nesse sentido, é uma das regiões mais adequadas aos investimentos brasileiros, pois é uma das poucas fronteiras naturais ainda abertas para a expansão dos negócios em setores como o petróleo, gás e mineração. Por outro lado é palco de uma disputa global por acesso a matérias primas cada vez mais escassas e demandadas pelas potências tradicionais (PEREIRA, 2013:34).

No âmbito da cooperação securitária a atuação brasileira encontra mais dificuldades em função da penetração de potências extrarregionais e da insuficiência das capacidades materiais do Brasil se projetar como fiador da segurança no continente. É importante destacar que, além da tradicional presença militar de Estados Unidos e de países europeus, a penetração econômica chinesa é outro fator de preocupação²⁰. Ainda assim são relevantes os esforços brasileiros através da revitalização das Zonas de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e da crescente presença de militares brasileiros em missões de paz da ONU.

4. Considerações finais:

O presente artigo buscou apresentar uma contribuição para a análise da Política Externa do governo Lula a partir da análise da estratégia econômica colocada em marcha pelo governo. Porém, conforme destacamos tanto na introdução quanto no decorrer do trabalho, a relação entre essas duas esferas de análise é mais complexa do que uma suposta relação causal entre ambas. Pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que a estratégia econômica lançou bases para a Política Externa brasileira no período, esta última foi essencial para a determinação e para as transformações observadas na estratégia econômica do governo.

Nesse sentido, destacam-se dois pontos importantes que conectam a economia à estratégia de inserção internacional adotada no período, sendo o primeiro de caráter mais concreto, e o segundo de caráter mais simbólico. O primeiro relaciona-se à inserção comercial do Brasil, à diversificação e estabelecimento de parcerias, à participação em fóruns multilaterais, à criação de grandes grupos voltados à agenda comercial, ao estabelecimento de seu entorno estratégico com vistas a fortalecer os Estados em desenvolvimento e ampliar o fluxo de comércio com esses países, etc. Esse primeiro ponto, poderia ser interpretado como complementar à perspectiva novo-desenvolvimentista, apresentada na primeira seção do trabalho, haja vista que o gatilho para o crescimento econômico é a promoção das exportações.

O segundo ponto trata do papel ativo do estado brasileiro na promoção da igualdade e da distribuição de renda. Tais iniciativas, também se originam a partir de uma estratégia econômica alinhada com a perspectiva social-desenvolvimentista, voltada para o consumo de bens saláris, ampliando a demanda doméstica. Essa perspectiva contribuiu para o aumento do prestígio da inserção brasileira na arena internacional. Ou seja, através dela o Estado brasileiro buscou projetar-se como modelo de país em desenvolvimento capaz de buscar a justiça social e a eliminação da pobreza. De certa forma, um estado capaz de promover crescimento com distribuição de renda (vale notar, um dos Estados mais desiguais

²⁰ Para um relatório completo sobre a inserção econômica da China na África ver (RAND, 2014

do mundo), merece ser reconhecido. A partir disso, destacamos alguns trechos de discursos do ex-presidente a fim de legitimar a conclusão que conecta a distribuição de renda ao prestígio conquistado no cenário internacional:

Hoje, na síntese final e completa da soma dos resultados econômicos, social e político, o Brasil, sem sombra de dúvida, se coloca em uma posição privilegiada no mundo. Aqui não se cresce sacrificando a democracia, aqui não se fortalece a economia enfraquecendo o social, aqui não se cria ilusões de distribuir o que não se tem, nem de gastar o que não se pode pagar. Aqui, o econômico, o político e o social estão plenamente enlaçados em um moderno projeto de nação (SILVA, 2007b).

Este é o Brasil que nós estamos tentando mostrar ao mundo, um Brasil que se encontrou consigo mesmo, um Brasil que está aprendendo fortemente que a consolidação do processo democrático do nosso País não está no discurso que temos capacidade de fazer, mas na capacidade de distribuição de renda que possamos fazer, para que o povo possa sentir, de forma muito categórica, que vale a pena acreditar na democracia, que a democracia é a possibilidade que elas têm de ver como um dirigente sindical, metalúrgico, pode chegar à Presidência da República (SILVA, 2007c).

A partir desses discursos, acreditamos que a explicação sobre a tal “retroalimentação complexa” entre estratégia econômica e Política Externa, objetivo do presente trabalho, tenha ficado mais clara. É evidente que nenhum Estado por mais heterogêneo que seja nos seus organismos internos criará estratégias econômicas e de política externa completamente desconectadas. No entanto, procuramos apresentar que, no caso do Brasil, durante o governo Lula, essas esferas estiveram profundamente imbricadas, gerando reflexos mútuos e positivos para a transformação da estrutura social e econômica do país, paralelamente ao respeito e a projeção alcançada no nível internacional.

Referências Bibliográficas:

AMORIM, C. A Integração Sul-Americana. In: CARDIM, Carlos. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, 2009.

AMORIM, C. **Os BRICs e a Reorganização do Mundo**. 08. Jun. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/86355815846-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores>

AVILA, Fabricio; CEPIK, Marco; MARTINS, Jose Miguel. Armas Estratégicas e Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional: o caso das armas de energia direta e a emergência de uma ordem multipolar. **Contexto Internacional**, vol.31, n.01, p. 01-31, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Contas Externas: com informações até março de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%208-contas%20externas.pdf> BARBOSA, Nelson. **Dez anos de política econômica**. In. SADER, Emir. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

BICHARA, Julimar; CUNHA, André; FONSECA, Pedro. **O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Texto para discussão, Rede de Desenvolvimento, IE/Unicamp. Unicamp, São Paulo, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v.20, n.3, São Paulo, 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_01.pdf

BRESSER-PEREIRA, L. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. **Interesse Nacional**, 2011. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2011/10.26a.Brasil_Novo-desenvolvimentismo_InteresseNacional.pdf

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.) **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v.4, 2011.

CERVO, A. A Construção do modelo industrialista brasileiro. In: CARDIM, Carlos.

DEP: Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília, 2009.

FILHO, P. **Reflexões sobre o Brasil e os Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XXI**. Secretaria de Estudos Estratégicos. Brasília, 2013

FIORI, José Luis. **O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI**. In. SADER, Emir. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

FONSECA, Pedro; FERRARI Fº, Fernando. **Which developmentalism?** A Keynesian-institutionalist proposal. World Economics Association Conferences, May-July, 2014.

FONSECA, Pedro César Dutra. **O Neodesenvolvimentismo em Questão**. Conferência proferida no XIX Encontro Nacional de Economia Política (ENEP), organizado pela Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 04 de junho de 2014.

GARCIA, Marco Aurélio. **Dez Anos de Política Externa**. In. SADER, Emir. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

ICTSD. O BNDES como ator da integração na região sul-americana. **Pontes**, v. 4, n. 5, nov. de 2008.

IPEA. **Ponte Sobre o Atlântico: O Brasil e a África Subsaariana – Parcerias Sul- Sul para o Crescimento**. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113_livropontesobreoatlanticopor2.pdf

IPEA. **O Brasil em 4 Décadas**. Brasília, 2010. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf

MARTINS, José Miguel Quedi. **Digitalização e Guerra Local**: como Fatores do Equilíbrio Internacional. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS - 2008.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York, Norton, 2001

MERCOSUL. **Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-de-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>

MTE (Ministério do Trabalho e Emprego). **Política de Valorização do Salário Mínimo: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2011**. Nota Técnica nº 93. Janeiro, 2011.

NERI, Marcelo Cortes (org.). **A nova classe média**. Rio de Janeiro, FGV/IBRE, CPS, 2008.

OLIVEIRA, L. K. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional**: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS – 2012.

PEREIRA, A. D. O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: Cooperação e Desenvolvimento. **Austral: Revista Brasileira de Relações Internacionais**, Porto Alegre, v.2, n.4, 2013.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média?** São Paulo, Boitempo Editorial, 2012. SILVA, Luis Inácio Lula da. **O necessário, o possível e o impossível**. Entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili. In. SADER, Emir. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de assinatura de atos após reunião plenária da 4ª Cúpula Brasil-União Europeia**. Brasília, 2010.

SILVA, L. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas**. Brasília, 2007a.

SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, 2007b.

SILVA, L. **Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em sessão plenária do Fórum de Davos sobre novas estratégias para a erradicação da fome**. Davos, 2007c.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**. 29(2): 273-335, 2007 VISENTINI, P. F. **O G3 e o G20: O Brasil e as Iniciativas de Geometria Variável**. NERINT, Porto Alegre, 2009.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: Uma Década de Política Externa (1995 – 2005). **Civitas**, v.5, n.2, Porto Alegre, 2005