

A Geopolítica do Governo Lula e suas Implicações Econômicas

GABRIEL BRASIL (*)

Nos nove primeiros meses do governo Lula, tem chamado a atenção o foco do presidente na política externa. Entre 1º de janeiro e 10 de setembro, Lula fez treze viagens internacionais, além de diversas outras participações em eventos com diplomatas e outros representantes estrangeiros a distância e no Brasil. Tal estratégia favorece, em tese, um reposicionamento internacional do país após anos marcados por inúmeras controvérsias por parte do governo anterior na sua política externa. Ela também parece oportuna na medida em que é implementada num momento de elevada fragmentação geopolítica global, com potências médias (os chamados *middle-powers*, grupo ao qual pertence o Brasil) atuando pragmaticamente para explorar as oportunidades trazidas pela crescente rivalidade entre os Estados Unidos e a China.

No entanto, faz-se necessário avaliar a efetividade preliminar da política externa de Lula à luz de decisões estratégicas recentes, com notável impacto potencial na economia brasileira. A promoção do mercado doméstico é, afinal, elemento central na política externa do país, sendo particularmente importante dado o perfil exporta-

dor de setores-chave da economia brasileira e a reconhecida necessidade de se atrair investimento estrangeiro para o financiamento de projetos relevantes em setores como energia, infraestrutura e mineração.

Em primeiro lugar, cabe notar que a política externa brasileira é historicamente marcada por elevado pragmatismo: o Itamaraty tem tradições consolidadas na promoção da paz, do diálogo e na manutenção de relacionamentos construtivos com diferentes potências a despeito da eventual prevalência de rivalidades entre elas. Além disso, o Brasil também é um promotor de agendas de fortalecimento de instituições multilaterais, ainda que ocasionalmente atue pela implementação de reformas em alguns dos seus mecanismos. Nesse sentido, o terceiro governo Lula traz algumas inovações importantes.

Seria provavelmente exagerado dizer que o governo Lula abandonou o pragmatismo histórico do Itamaraty por completo. No entanto, algumas medidas do atual presidente têm chamado a atenção por contrastarem com tal tradição. Por exemplo, nas últimas semanas, o governo – incluindo o próprio

presidente e o Ministro da Justiça Flávio Dino – deu declarações surpreendentes sugerindo que o Brasil deveria avaliar a sua permanência como membro do Tribunal Penal Internacional (TPI).¹ A iniciativa é ainda mais controversa quando se considera que ela veio na esteira de um convite indireto de Lula para uma eventual visita ao Brasil ao presidente russo Vladimir Putin, condenado pelo TPI por liderar um esquema para deportar à força crianças ucranianas para a Rússia. Lula também tem feito críticas ácidas ao Fundo Monetário Internacional (FMI) na esteira da delicada situação financeira da Argentina, presidida pelo seu aliado Alberto Fernández, e à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), instituição cuja entrada o Brasil tem pleiteado nos últimos anos.^{2 3}

Entre outros exemplos, o que se extrai de tais iniciativas parece ser uma tentativa de posicionamento retoricamente anti-imperialista, demasiadamente crítico à dominação dos países ocidentais em certos temas globais e à atuação de instituições financeiras no contexto das economias emergentes. Embora pareça legítima – ainda que controversa – a adoção de tal po-

sicionamento, que desloca o Brasil da sua tradição mais pragmática, parece não estarem claros os seus benefícios para o país – sobretudo do ponto de vista econômico.

1 Benefícios Incertos

É verdade que tal agenda de contestação de instituições e regras ocidentais na política externa se alinha, em certa medida, aos interesses da China em diversos temas, o que poderia melhorar as credenciais brasileiras junto aos chineses. No entanto, não há evidências de que uma aproximação adicional junto à China seria particularmente benéfica para o Brasil considerando que implicaria, seguramente, a alienação de outros parceiros – notadamente os Estados Unidos e os seus aliados. Vale lembrar que os Estados Unidos são o segundo maior mercado dos produtos exportados pelo Brasil – sendo o primeiro para produtos industriais – e que o governo norte-americano tem adotado postura cada vez mais agressiva com relação à atuação de empresas chinesas e do governo da China em setores percebidos como estratégicos, como o da tecnologia e dos chamados minerais críticos (aqueles necessários para a transição energética, como níquel e lítio). Por exemplo, em outubro de 2022, o governo dos Estados Unidos estabeleceu restrições para a exportação de semicondutores para empresas com elevada exposição à China, reforçando o acirramento

geopolítico entre os dois países e a disposição dos norte-americanos para intervir em mercados específicos para proteger seus interesses estratégicos.⁴

É ainda mais controversa a postura de Lula com relação à Rússia, um país de limitada expressão no contexto comercial brasileiro, que é objeto de inúmeras sanções por parte de economias desenvolvidas e cuja economia se concentra atualmente no esforço da guerra contra a Ucrânia. De acordo com dados oficiais do governo brasileiro, as exportações do Brasil para a Rússia representam menos de 1% do total exportado pelo Brasil anualmente. Além disso, há poucas sinergias óbvias entre as duas economias devido a sua composição e ao seu distanciamento cultural e geográfico.

2 A expansão dos BRICS

Em 24 de agosto, o grupo dos BRICS – formado originalmente por Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul – anunciou, com o apoio do governo brasileiro, a entrada de novos membros no bloco: a Argentina, a Arábia Saudita, o Egito, os Emirados Árabes Unidos, a Etiópia e o Irã. O perfil dos novos entrantes chama a atenção pela limitada prevalência da democracia e do respeito aos direitos humanos por parte da maioria deles. São também economias cuja matriz não parece particular-

mente compatível com as ambições econômicas brasileiras centradas no desenvolvimento sustentável – por exemplo, a Arábia Saudita, o Irã e os Emirados Árabes Unidos, que são essencialmente exportadores de petróleo.

Há uma clara tendência global por parte de países desenvolvidos de promoção de investimentos sustentáveis – aqueles que fazem parte da chamada agenda ESG (ambiental, social e governamental), que incorporam direta e indiretamente considerações acerca de temas como a emergência climática e a preservação dos direitos humanos. Tal agenda hoje é central na estratégia de muitas das grandes empresas, bancos e fundos de investimentos globais, em particular, dadas as significativas mudanças de comportamento de consumo, investimento e posicionamento político das novas gerações. Isso reforça, incontrovertidamente, a importância de países que tenham a pretensão de atrair investimento estrangeiro de trabalharem para a construção de credenciais sustentáveis positivas. Nesse sentido, a incorporação por parte dos BRICS de países que, em grande medida, parecem estar na contramão de tal agenda, parece fazer reduzido sentido econômico para o Brasil.

É verdade que algumas das viagens de Lula têm resultado em anúncios de investimentos bilionários, que favorecem os prospectos da economia brasileira. Levantamento

da revista *Veja* em julho indicou o total de 111,5 bilhões de reais anunciados após tais encontros.⁵ Ocorre que boa parte de tais anúncios – em geral, memorandos de intenção – carecem de materialização concreta e, embora sejam méritos do governo federal e de Lula, não parecem estar ligados diretamente a esta postura mais belicosa do presidente frente a atores e organizações ocidentais. Não temos, ainda, o contrafactual do que poderia estar sendo alcançado no caso de Lula ter adotado postura mais pragmática no ambiente internacional.

3 A Legitimidade Ambiental

Como reforçado por membros do governo em múltiplas ocasiões nos últimos anos, a política ambiental será um eixo importante da política externa brasileira. É sabido, afinal, o potencial brasileiro na chamada economia verde, que pode beneficiar países e investidores estrangeiros. A legitimidade de tal agenda, no entanto, dependerá, além da efetividade da nossa diplomacia, dos resultados alcançados domesticamente no âmbito da preservação ambiental. Neste sentido, é bastante positiva a redução do desmatamento da Amazônia reportada nos últimos meses. Na mesma direção, o anúncio de um chamado Plano de Transição Ecológica pelo

Ministério da Fazenda em agosto também favorece tais perspectivas.

No entanto, contrasta com isto a atuação do governo em favor da expansão das atividades de extração de petróleo da Petrobras na Foz do Amazonas publicamente criticada nos últimos meses pela Ministra do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas Marina Silva. Outra contradição tem a ver com o programa implementado pelo Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio no segundo trimestre voltado para a concessão de subsídio para a renovação da frota de automóveis por parte da classe média – uma política altamente controversa do ponto de vista do combate à desigualdade e também do meio ambiente. É importante que, pelo bem das pretensões verdes brasileiras na geopolítica, o governo adote uma agenda mais coerente domesticamente em áreas diversas da sua estrutura.

4 Considerações Finais

É positivo que o Brasil mantenha política externa ativa, ocupando espaços importantes do debate geopolítico. Trata-se, afinal, de uma economia de grande porte com numerosa população. Além disso, parece incontroversa a tese de que boa parte dos problemas re-

putacionais gerados pelo governo anterior – sobretudo com relação ao tema do meio ambiente e do respeito à democracia – tem sido mitigada pela diplomacia adotada pelo governo Lula. No entanto, os pontos discutidos sugerem que, do ponto de vista econômico, o Brasil tem adotado estratégias que, à primeira vista, parecem equivocadas.

Apesar do seu reconhecido elevado protecionismo, o país tem feito pouco para promover a abertura da sua economia – medida que, embora impopular para certos setores, tem o potencial de melhorar a produtividade do setor privado e o bem-estar da população de forma geral. Chamam a atenção, por exemplo, as dificuldades expressas pelo atual governo em levar adiante o acordo histórico anunciado pelo Mercosul e a União Europeia em 2019, que tem o potencial de criar um mercado comum de mais de 700 milhões de pessoas. Também é digna de nota a postura errática do governo com relação à taxaço de produtos importados de baixo valor, tema que tem estado em voga nos últimos meses à luz do crescimento de empresas chinesas no varejo brasileiro.⁶ De forma geral, parece haver um grande apetite do governo para a reinserção do Brasil em ambientes de destaque do cenário internacional, o que é bem-vindo. No entanto, a estratégia por trás

disso parece estar exposta a distrações e a lampejos ideológicos pouco favoráveis para a economia brasileira, ainda que existam oportunidades claras e significativas ao alcance do país.

- 1 “Após fala de Lula, Flávio Dino diz que Brasil pode rever adesão ao Tribunal Penal Internacional”, 13 de setembro de 2023. Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/13/apos-fala-de-lula-flavio-dino-diz-que-brasil-pode-rever-adesao-ao-tribunal-penal-internacional.ghtml>
- 2 “Lula: FMI colocou espada na cabeça do presidente da Argentina”, 2 de agosto de 2023. Correio Braziliense. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/08/5113849-lula-fmi-colocou-espada-na-cabeca-do-presidente-da-argentina.html>
- 3 “Entrada no ‘clube dos ricos’ não é prioridade de Lula”. 25 de janeiro de 2023. Gazeta do Povo. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/adesao-ocde-nao-prioridade-lula-entenda-o-que-esta-em-jogo/>
- 4 “Commerce implements new export controls on advanced computing and semiconductor manufacturing items to the People’s Republic of China (PRC)”. 7 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file>
- 5 “Quanto renderam as viagens internacionais de Lula em investimentos”. 3 de julho de 2023. Revista Veja. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/viagens-internacionais-de-lula-renderam-r-1115-bilhoes-em-investimentos#:~:text=Pouco%20depois%2C%20em%20abril%2C%20Lula,automobil%C3%ADstica%20e-l%C3%A9trica%2C%20segundo%20a%20Presid%C3%A4ncia.>
- 6 “Governo cria regras para compras internacionais de até U\$50 na internet e taxará quem descumprir normas”, 30 de junho de 2023. Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/30/governo-taxara-compras-internacionais-de-ate-us-50-feitas-em-sites-de-empresas-que-nao-pagam-impostos.ghtml>

() Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em economia política internacional pela Universidade de São Paulo. (E-mail: gabrielchbrasil@gmail.com).*