

## **Crise e ação externa: política externa e política econômica externa em debate**

Joaquim C. Racy<sup>1</sup>

### **Introdução**

A crise por que atualmente passa o Brasil, como resultado de uma série de desacertos de natureza variada e, nesse sentido, assemelhando-se à crônica de uma morte anunciada, tem uma dimensão crítica na medida em que se estende por extensos campos da realidade, não se restringindo à economia.

Naturalmente, a contribuição desta para a consecução de um estado de coisas observado somente em momentos muito conturbados da história brasileira é problemática, mas não se reduzindo ela à realidade econômica, tem raízes no *modus operandi* da política brasileira a partir da redemocratização do país.

Fugindo ao escopo deste breve artigo discutir tal questão em profundidade, é importante afirmar que a preocupação aqui está centrada tão somente na exploração de uma das expressões dessa crise, manifesta de forma grave num braço da política nacional, qual seja, a política externa brasileira.

Para tanto, a discussão a seguir está norteadada pela teoria de economia política internacional de maneira a facilitar o raciocínio acerca da lógica da ação externa recente do país e suas consequências, e os possíveis encaminhamentos para a solução do problema em pauta.

Nesse sentido, deve-se assinalar que economia política internacional é aqui entendida a partir das ideias de Robert Gilpin (2002), pensador original nesse campo do pensamento econômico, permeadas pela concepção de Economia de Joan Robinson, como uma ciência interpretativa, sendo, nessa medida, carregada de julgamentos que expressam ideologia e, por conseguinte, passível de erros ou

---

<sup>1</sup> Professor Doutor do Departamento de Economia da FEA e do Programa de Estudos Pós Graduados em Economia Política da PUC-SP.

acertos, fazendo com que o trabalho do economista não seja “nos dizer o que fazer, mas mostrar como o que estamos fazendo está de acordo com princípios adequados” (ROBINSON, 1979, p. 22).

## 7.1 A economia política internacional e a política externa brasileira

É possível dizer que a crise brasileira já se anunciava antes mesmo do primeiro governo Dilma Rousseff. Numa visão keynesiana primária, isto é, apoiada num raciocínio estático comparativo, a expansão acelerada do crédito numa economia operando próxima do pleno emprego geraria um excesso de renda monetária relativamente à renda real, produzindo inflação e suas graves consequências.

Naturalmente, esta interpretação da realidade econômica pode e foi contestada veementemente desde suas primeiras declarações por partidários do governo, supondo que o real motivo para uma virtual crise não seria um problema de demanda, mas sim de oferta. A essa interpretação se acrescentaria o argumento, mais recentemente reforçado, de que tal crise teria motivação externa, isto é, refletiria os espasmos da economia internacional assolada por uma intensa crise a partir de 2008.

Como não se pretende aqui entrar no mérito das interpretações macroeconômicas sobre a crise brasileira, o fato a ser ressaltado é que a condução da política econômica, segundo esta última interpretação da realidade remete necessariamente ao ambiente externo à economia e à política nacionais e, por conseguinte, exige uma reflexão sobre a natureza da política externa levada a efeito pelo país nestes últimos anos. E isto implica buscar compreender a economia política internacional do país.

A economia política internacional na sua concepção original extraída da obra seminal de Robert Gilpin corresponde a “*um conjunto de questões geradas pela interação das atividades econômicas e políticas*” (GILPIN, 1987, p. 25) cujo intuito é o de tratar de três temas fundamentais, quais sejam: “*as causas e efeitos econômicos e políticos do surgimento de uma economia global; o vínculo entre a mudança econômica e a política; e o significado para as economias nacionais de uma economia de mercado globalizada*”. (GILPIN, 2002, pp. 29-31)

Naturalmente, esta breve reflexão tem seu interesse centrado particularmente no último dos temas acima relacionados, dizendo respeito à forma de condução da política de um país frente à realidade estabelecida na cena internacional, o que constitui uma política externa, podendo ser esta definida como um braço da política nacional que tem por objetivo fazer valer o interesse nacional, ou possibilitar

o alcance dos objetivos nacionais no concerto das nações e, nessa mesma medida, tendo como função buscar aproveitar oportunidades ou reduzir impactos negativos da realidade externa sobre a realidade interna.

Segundo tal assertiva, pode-se afirmar com certa segurança que, procurando se desvincular de qualquer identificação com as práticas e as políticas adotadas pelo governo FHC, os governos petistas que o sucederam procuraram engendrar em todos os seus campos de atuação um discurso cuja lógica buscava teoricamente se descolar da lógica da globalização, tomando-a como uma expressão de um neoliberalismo excludente e concentrador de riqueza e poder.

No entanto, a observação das ações externas empreendidas pelos governos petistas destaca questões que merecem reflexão de maneira a se propor um diagnóstico ainda que parcial e restrito ao campo externo da economia e da política nacionais, caso se pretendam viabilizar possíveis encaminhamentos para a solução da crise que o país atravessa.

Nessa perspectiva, entendendo a política econômica externa de um país como parte de sua política exterior, isto é, como parte, fundamental, na constituição dos interesses nacionais, sua elaboração e consecução depende em grande medida de concepções gerais estabelecidas sobre a realidade internacional em que esse país se insere, o que se manifesta nas diretrizes emanadas por seus governos acerca de suas relações internacionais.

No caso dos governos petistas, mais particularmente nos governos Lula, buscando apresentar uma ideia de resistência à política dos governos FHC, reputada como uma política de inserção internacional subordinada a uma lógica econômica de globalização perversa, as ações governamentais tiveram seu curso pautado pela implementação de relações exteriores concertadas entre atores com posição simétrica, isto é, em igualdade de condições de emergência política e econômica no sistema internacional, que, insatisfeitos com seu papel, poderiam representar os interesses de outros atores, em piores condições em termos de pobreza e injustiça, também subordinados a essa ordem internacional, permitindo alterar a posição do Brasil, assim como de seus pares, na distribuição hierárquica do poder mundial. Notadamente, aí se enquadram as ações voltadas para o fortalecimento do BRICS e, mais especialmente, as relações prioritárias com a China.

Dessa maneira, a política externa desenvolvida nos governos petistas receberia a alcunha de Política Sul-Sul, estabelecendo uma clara linha divisória relativa ao passado que, se por um lado, implicava de fato uma alteração na forma de condução da política externa brasileira, por outro, traria como consequência importantes restrições às relações internacionais brasileiras. Alguns equívocos nesse sentido podem ser observados com a manifestação na crise instalada no país. Seu teor será brevemente analisado a seguir.

## 7.2 A crise e a política econômica externa brasileira

Não é preciso grande esforço para se perceber que a atual crise brasileira se expressa de maneira muito clara no campo externo. Basta pensar no coeficiente de vulnerabilidade externa apresentado atualmente pelo país, sendo este uma medida relativa de grandeza e poder do país. De uma situação favorável até meados do segundo mandato de governo Lula, tal medida vem paulatinamente se alterando negativamente. É importante assinalar que a crise mundial de 2008 contribuiu em grande parte para essa situação. Mas merece alguma cautela a afirmação peremptória segundo a qual a atual situação das relações econômicas brasileiras com o exterior é mais causa do que efeito oferecido pelos indicadores das contas externas atuais do Brasil.

Em grande parte, condicionantes internos da política brasileira concorreram para tal situação. A sobrevalorização do real, a que se pode aduzir um equivocado apoio aos setores exportadores e um insuficiente desenvolvimento dos programas de investimento em infraestrutura entre tantas outras coisas, acabaram por se constituir em elementos importantes para o desenho dessa crise.

Mas para além disso, algo que parecia já se anunciar nos governos anteriores, de FHC, passou a se intensificar nos governos Lula, particularmente após 2008, não tendo sido objeto de mudança no governo Dilma. Trata-se da definição de novas parcerias estratégicas no campo do comércio, uma questão crítica abordada pelos dois governos, mas com pouca efetividade, particularmente a partir de 2003, motivada, talvez, pela promoção de um processo de especialização produtiva do país.

Parece óbvio pensar que os condicionantes externos impeliam o país para tal direção, mas o fato é que isto teve amparo, por um lado, numa jactância do sucesso econômico do país suportado em grande parte por políticas implementadas em anos anteriores e, por outro, na intensificação de um discurso mais veementemente de condenação à ordem internacional em vigor e, nesse sentido, indicando novos rumos para a política externa brasileira.

Assim é que, como se disse anteriormente, já adensando seu comércio com a China desde a década de 1990, o Brasil passaria a intensificar suas relações com aquele país num quadro de maior aproximação dos países do BRICS e de ampliação das relações econômicas com países do Hemisfério Sul, destacando-se aí a América do Sul e, principalmente, a Venezuela.

É importante assinalar que até aqui não se notaria grande novidade ou diversidade relativamente às políticas externas, inclusive e acima de tudo econômicas, levadas a efeito pelos governos anteriores de FHC. No entanto, parece estar claro que a forma de encaminhamento desse processo passou a destoar sobremaneira daquilo que até então compunha uma “doutrina” diplomática brasileira e que

lhe conferia certo respeito internacional na medida em que se baseava em princípios de não exclusão expressos em ideias tais como a de universalismo e que lhe davam um sentido muito forte de continuidade (VIGEVANI, 2003, 2007; CERVO, 2003; HIRST e PINHEIRO, 1995).

Assim, por exemplo, aconteceu na questão relativa à adesão do Brasil a OCDE. Sob um discurso condenatório e convencido da capacidade do Brasil autonomamente decidir seu caminho, o governo Lula recusou uma aproximação com aquele organismo, em gestação no governo FHC, reputando a ação daquele governo como de subordinação a um projeto estranho aos objetivos nacionais uma vez que expressava os interesses dos países ricos, isto é, do Hemisfério Norte.

Ao que tudo indica, a leitura da realidade internacional por parte do governo Lula, compreendida a partir da economia política internacional, reproduziria a regra apontada por Gilpin (2002) relativamente às interpretações sobre as relações, particularmente econômicas, internacionais. Invariavelmente, essas interpretações oscilam entre duas posições: liberalismo ou nacionalismo. E isso significa dizer que a lógica Estado x Mercado, enquanto elementos mutuamente excludentes, se fez representar nas relações econômicas desenvolvidas pela política externa dos governos Lula, não se alterando no governo Dilma.

A definição da política de comércio exterior por parte desses governos, atribuindo papel privilegiado a setores de capital com uma forte aproximação do Estado e bastante centrados na produção de bens primários, dá uma nítida ideia da situação acima. Isso aliado a um desfavorecimento, e mesmo um certo des-caso, justificado por essa própria política, para com setores exportadores industriais tradicionais, cujo comércio envolveria valores expressivos e também uma importante parcela de países ricos como os EUA, geraria situações de quase confrontação que devem minar possibilidades de ampliação ou alternativas para o relacionamento comercial externo brasileiro.

Nesse sentido, quando se fala na recente crise (2015) da economia brasileira, é claro que o rebaixamento do investment grade do Brasil não resulta de sua situação comercial e, portanto, não tem uma relação imediata com as decisões relativas à política externa, pelo menos de comércio, do país. Mas é sim uma expressão da situação financeira interna que impacta diretamente nas relações externas, principalmente no campo financeiro, sinalizando consequências sobre as quais o governo deveria se deter uma vez que prováveis desdobramentos para as relações de comércio tais como a restrição da liberdade de agir e de decidir sobre o encaminhamento de soluções para a crise, poderia ser mitigada a partir de uma saudável releitura da política comercial em vigor.

Assim, a definição do risco econômico do Brasil, expressa no rebaixamento do investment grade, pode ser comparada a uma fotografia instantânea que

retrata os problemas internos da economia brasileira, notadamente o desajuste das contas públicas, refletindo as políticas fiscal, monetária e cambial e, como consequência, a inflação. E embora esse rebaixamento possa resultar de um processo de manipulação por parte das agências de risco engendrado por grupos de interesses dos países dominantes, conforme a justificativa dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (Partido no poder nos governos Lula e Dilma), ele é justificado por critérios técnicos que, mal ou bem, retratam a situação atual da economia brasileira.

Do ponto de vista externo, o balanço de pagamentos brasileiro vem apresentando alguns sinais de deterioração já há algum tempo. As contas de serviços, de movimento de capitais apresentam e, acima de tudo, de comércio apresentam destacada importância nessa situação. No que concerne a este último item, os problemas começaram a se manifestar, em grande medida e para surpresa de alguns, quando a China passou a acusar sintomas de retração em sua trajetória econômica como reflexo da crise mundial.

Normalmente considerado um elemento central para a solução de problemas do balanço de pagamentos de um país, o comércio não se encontra contemplado na opção de política econômica externa brasileira, tendendo a dificultar esse processo. Isso se manifesta no coeficiente de vulnerabilidade externa brasileira que, de uma posição bastante confortável, começou a apresentar situação relativamente preocupante, atenuada somente pela quantidade de reservas acumulada nos períodos anteriores, de estabilidade e crescimento da economia internacional.

O rebaixamento da nota de risco Brasil, então, cria problemas para os setores interno e externo da economia brasileira, sendo que neste último caso se estabelecem dificuldades financeiras para o comércio exterior. Assim, se, por um lado, a desvalorização cambial pode aumentar a competitividade imediata da produção brasileira, aumentando eventualmente as exportações brasileiras, as dificuldades financeiras geradas pela crise que atravessa a economia, podem reduzir sobremaneira os recursos para o crédito às exportações. Mas o mais importante é que, a médio e longo prazo, a capacidade de ampliação do comércio exterior do país fica reduzida em função da opção de política econômica externa levada a efeito pelos governos Lula e Dilma que, assumindo caráter restritivo, diminuiu significativamente a maneabilidade das negociações de comércio do Brasil.

Isto significa dizer que a crise poderia ser atenuada por uma concepção de política econômica externa de longo prazo que considerasse, de fato, princípios fundamentais da tradição da política externa brasileira tais como o universalismo e o pragmatismo.

### **7.3 Os desafios político-econômicos e a crise: significados e encaminhamentos**

Considerando tudo que foi dito anteriormente, pode-se afirmar que um dos erros básicos do governo Dilma, gerado nos governos Lula e dizendo respeito à uma concepção de economia política internacional binária, foi o de imaginar que o movimento de globalização ou, melhor dizendo, de mundialização em curso poderia ser obstaculizado a partir de um certo voluntarismo por parte de países com alguma identificação em suas pretensões de ascensão política. No caso brasileiro, ao que parece, um certo irrealismo tomou conta desses governos, talvez motivados pelo partido que lhes dava sustentação, mas que fazia com que julgassem ter alcançado autonomia, ou mesmo, liderança e poder suficientes para encaminhar mudanças profundas no sistema econômico internacional.

Ao que tudo indica, foi o que aconteceu com tentativa de aprofundamento das ações no sentido da constituição formal dos BRICS, nascido inclusive nos governos anteriores, de FHC. Para tanto, os governos Lula e Dilma deveriam supor serem os interesses dos parceiros de grupo absolutamente convergentes.

Mesmo, para sustentar essa posição, contrariamente ao que se coloca aqui, esses governos declaravam como princípio fundante e orientador de sua política o pragmatismo. Vale a pena lembrar que, como uma espécie de refrão, alguns analistas da política externa brasileira identificados com essas posições, afirmavam terem os governos de FHC promovido uma globalização subordinada.

Mas uma mirada mais minuciosa sobre a política externa desenvolvida pelo país a partir do primeiro governo Lula, mostra que os governos que se sucederam trataram de promover, como alternativa aos governos anteriores, de FHC, no máximo, uma globalização insubordinada

Sob esse aspecto, a pergunta que se pode fazer é: o Brasil de Lula e Dilma deixou de promover uma especialização produtiva, isto é, de se definir na divisão internacional do trabalho como economia fornecedora de bens primários? Mais, com todas as contrariedades geradas por esses governos no campo externo da política, o Brasil deixou de se submeter aos interesses do capital, principalmente financeiro, internacional?

Na realidade, o que interessa de fato é saber se a questão da subordinação é um fator determinante para o impedimento de um projeto de desenvolvimento nacional.

É razoável pensar que os policy makers do campo externo nas gestões de Lula e Dilma poderiam utilizar como recurso para o entendimento e a elaboração da política internacional do país o tradicional realismo nas relações internacionais acrescido de alguma analogia com jogos de poder.

Assim, num campo em que as variáveis são muitas, complexas e remetem a situações extremamente perigosas, é preciso saber que a capacidade de determi-

nar as regras do jogo é limitada aqueles que tem poder. Cabe então aqueles que não detém poder, jogar segundo tais regras e como forma de se verem livres de constrangimentos e darem vazão a seus objetivos de autonomização, devem se aproveitar das fendas que sistemas complexos como o internacional oferecem, desde que, para tanto, tenham acuidade para reconhecê-las. A alternativa a isso é a virada de tabuleiro, o que, seguramente, dados os riscos de uma situação como essa apresentam, poucos querem e podem bancar. Mesmo, alguns dos jogadores que podem isso não querem e muitos que querem não podem.

A partir disso, recolocando a definição das políticas externas dos governos Lula e Dilma, é fundamental lembrar que a definição de uma política pragmática, de maneira vulgar, corresponde a um conjunto de ações que se desenham em função de seus resultados e, por isso, indefinido *a priori*. Nessa medida, quando se pensa numa política externa com tais características, coisa já bastante antiga no Brasil, tendo até a diplomacia brasileira recebido a denominação de diplomacia de “resultados” em outro momento da história<sup>2</sup>, não se pode aceitar sem mediação a ideia de que uma política Sul-Sul como uma política pragmática. Uma política dessa natureza deixa, de fato, de ser uma política pragmática pois, por princípio, assume caráter excludente das relações Norte-Sul, por exemplo.

Voltando à questão da adesão do Brasil à OCDE, também exemplar nesse aspecto, negada nos governos Lula e inalterada no governo Dilma, percebe-se que o Brasil, sob a justificativa de submissão a um organismo invariavelmente orientado pelos interesses dos países centrais, abre mão de possibilidades de aproximação e relacionamento mais profícuo, até para a superação das atuais dificuldades, com esses países e países de natureza diversa destes. Até porque, a adesão aquele organismo não implica a negação de qualquer outra associação brasileira e mais, ele não tem qualquer poder para impor exigências à condução da economia ou da política brasileiras.

Portanto, pensar que a atual crise brasileira se configura somente como um problema de gestão econômica interna e que se expressa sobremaneira no campo financeiro externo, se traduz como um reducionismo muito grande que faz perder de vista que a situação é resultado de um processo mais amplo e de longo prazo. A manifestação dessa situação se dá com a atual crise num quadro de curto prazo. Sem dúvida, a crise diz respeito a um problema de fundo no que concerne ao comércio internacional, com início nos governos Lula tendo a ver com sua con-

---

2 A assim chamada “diplomacia de resultados” foi proclamada por Olavo Setúbal quando Ministro das Relações Exteriores do governo Sarney (1985-1990). Com uma posição alinhada ao Itamaraty, essa diplomacia tinha caráter nacionalista, embora formulada por um banqueiro e liberal.

cepção da economia política internacional e, em última instância, com seu virtual projeto de desenvolvimento nacional.

As necessidades de novos mercados e eventuais fontes de financiamento para a superação da crise, nesse sentido, ficariam facilitadas com o desenvolvimento de um espectro ampliado de relacionamentos internacionais amparado por uma visão menos principista e verdadeiramente mais pragmática.

## Considerações finais

Tendo por objetivo tecer breves considerações sobre os desafios sobre a atual crise brasileira ressaltando um aspecto da realidade pouco explorado, o campo externo da política brasileira, este ensaio procurou estabelecer algumas relações entre a própria crise e suas origens, relevando alguns aspectos dos governos imediatamente anteriores aos de Lula e Dilma e supondo ter ela um caráter estrutural envolvendo decisões relativas à política, particularmente econômica, externa.

Nesse sentido, a concepção de um projeto de desenvolvimento econômico nacional não pode passar ao largo da avaliação das condições oferecidas para seu alcance pelo sistema econômico internacional, isto é, a partir de uma economia política internacional pensada pelos governos recentes. E, nessa medida, se pode perceber nos governos Lula e, principalmente Dilma, uma certa inobservância de aspectos relevantes da realidade internacional.

Como, contudo, o escopo deste texto é limitado, uma série de questões deixaram de ser exploradas, o que sugere a necessidade de novos debates e discussões que venham a dar densidade e a aprofundar a compreensão do problema e permitam encaminhar sua solução.

Com isto se pretende dizer que o pequeno esforço aqui dispendido buscou se adequar à sua pretensão de tão somente procurar estabelecer elementos categoriais a partir dos quais se veja facilitada a realização de uma reflexão melhor articulada em torno de temas e questões parametrizadas entre as polarizações expressas nas políticas econômicas de curto ou longo prazo, considerando aspectos seus aspectos internos e externos.

## Referências

GILPIN, Robert. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. *Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ROBINSON, Joan. *Filosofia Econômica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

VIGEVANI, Tullo; DE OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. *Tempo Social*, 38, p. 31-61, 2003.

\_\_\_\_\_; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro, p. 273-335, 2007.