

breves cindes 129

O mundo de 2023 não é o de 2003: a política externa de Lula 3 e suas novas condicionantes

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Março de 2023

1. Antecedentes

Em seus dois primeiros meses, o novo governo federal não adotou nenhuma medida relevante de política comercial e, de forma mais ampla, na esfera da política econômica externa. No entanto, o esforço por explicitar sua oposição às diretrizes dos governos anteriores levou diversas autoridades – e mais notadamente o próprio Presidente – a emitir sinais de acentuado distanciamento em relação à agenda herdada, nessa área, dos governos Temer e Bolsonaro.

A agenda herdada pelo governo Lula 3 nessa área de política reflete trajetória de liberalização, acentuada a partir de 2019, embora os movimentos de abertura da economia sob Bolsonaro tenham ficado aquém das expectativas geradas pelo discurso liberalizante de sua equipe econômica. Isso em função de uma conjunção de fatores, como a baixa prioridade conferida ao tema na agenda de política econômica do governo, a resiliência dos *lobbies* industriais protecionistas e as dificuldades de convergência com a Argentina no MERCOSUL.

Ainda assim, avançou-se na direção de maior abertura da economia, através de medidas adotadas na política comercial, unilateral e negociada. Na primeira, as duas reduções tarifárias horizontais – embora com exceções – de 10% somam-se à remoção de barreiras não tarifárias, várias delas desconhecidas até de analistas da política comercial.

Na segunda, o principal marco foi a conclusão das negociações com a União Europeia e a EFTA, a ela se acrescentando a decisão de aderir ao Acordo de Compras Governamentais (ACG) da OMC. O aprofundamento do Mercosul não foi uma prioridade para o governo anterior, mas ainda assim, na sequência da conclusão das negociações com a União Europeia, a agenda interna do bloco buscou atualizar diversas regras para preservar a “preferência Mercosul” em relação aos demais parceiros e modernizar certos mecanismos intrabloco.

Em âmbito de política mais amplo, ou seja, não restrito à dimensão comercial, mas com implicações para esta, o Brasil manteve a rota de acesso à OCDE, inclusive modificando suas regras de preços de transferência para adequá-las ao modelo da organização. Este era um dos temas em que a convergência entre o Brasil e a OCDE era considerada relevante, mas em relação ao qual havia fortes resistências da Receita Federal.

Algumas dessas iniciativas foram “concluídas”, ou seja, deram origem a decisões e se esgotaram nesses eventos: a primeira redução tarifária de 10% - que, adotada unilateralmente, acabou incorporada à TEC do MERCOSUL –, as adaptações na regulação do MERCOSUL para adequá-la à situação gerada pelo acordo com a União Europeia,¹ a eliminação de barreiras não tarifárias e a mudança na legislação de preços de transferência.

¹ Adotadas na esfera sub-regional, algumas destas adaptações regulatórias devem ser internalizadas pelos países-membros, o que ainda pode não ter ocorrido.

Outras medidas, no entanto, se referem a processos ainda em curso ou foram adotadas com prazo de vigência pré-estabelecidos. Entre as primeiras, os acordos preferenciais negociados com a União Europeia e a EFTA, assim como o processo de acesso ao ACG da OMC e à OCDE. Do lado das medidas temporárias, a segunda redução da tarifa brasileira em 10%, com vigência limitada ao final de 2023.

2. A política econômica externa de Lula 3: mais do mesmo?

A se tomar as primeiras manifestações das novas autoridades – inclusive o Presidente – sobre temas da agenda internacional do Brasil por seu valor de face, o governo Lula 3 pretende reeditar, em sua política externa, o modelo dos governos Lula 1 e 2, cujos princípios básicos e as práticas deles decorrentes podem ser assim sintetizados, naquilo que se refere à dimensão econômica da política.

Princípios	Práticas
<ul style="list-style-type: none"> • Brasil se posiciona internacionalmente como país em desenvolvimento. • Prioridade às relações e alianças Sul – Sul, com ênfase na região (América do Sul). 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevância da diplomacia presidencial, explorando imagem do Presidente. • Prioridades instrumentalizadas por meio de relações e acordos antes políticos que econômico-comerciais (CELAC e UNASUL, por exemplo).
<ul style="list-style-type: none"> • Relações com países desenvolvidos vistas sob a ótica da assimetria. • Não alinhamento diante dos conflitos entre grandes potências. • Simpatia por iniciativas de reforma da ordem internacional, para substituir o modelo atual forjado pelas potências ocidentais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamento defensivo nas negociações econômicas com países desenvolvidos. • Acordos preferenciais de comércio com esses países e adesão à OCDE são vistos como fontes de problemas e riscos, mais do que de oportunidades. • Valorização do multilateralismo como instância de interlocução e negociação com países desenvolvidos • Prioridade concedida aos BRICs como coalizão de questionamento a uma ordem internacional “injusta”.

Em boa medida, a política econômica externa de Lula 1 e 2 inscreveu-se na continuidade de uma orientação circunscrita pelos objetivos de uma política comercial protecionista e da preservação de um “espaço para política” que o país parece ter sido incapaz de aproveitar desde os anos 80 do século passado.

Em relação a esta tradição, as principais inflexões introduzidas na política econômica externa pelos governos Lula 1 e 2 foram a intensa ênfase conferida às relações – políticas, mais do que econômicas - do Brasil com os países em desenvolvimento (África e América do Sul, principalmente), a prioridade praticamente exclusiva conferida ao multilateralismo e a consequente resistência a acordos preferenciais de comércio com países desenvolvidos (ALCA e UE-Mercosul) em um período marcado internacionalmente pela difusão de cadeias internacionais de valor.

Na comparação com as versões 1 e 2, o único elemento novo na agenda de Lula 3 parece ser a prioridade explícita aos temas climáticos e ambientais, em que o país pretende se afirmar como ator incontornável nas negociações internacionais.

Diante deste cenário de referência para a política econômica externa, duas perguntas se impõem:

- o que se pode esperar do novo governo em relação à agenda herdada nessa área?; e
- que desafios e dilemas enfrentará uma política econômica externa que reproduza a da primeira década do século?

2.1. A agenda herdada

No que diz respeito à primeira pergunta, boa parte da herança herdada na área de política comercial – e na política econômica externa – parece ainda não ter entrado no radar das novas autoridades federais, pelo menos não com intensidade suficiente para gerar reações e decisões com potencial de operacionalização, em termos de política.

É o caso principalmente das medidas aqui denominadas “concluídas” - a primeira redução tarifária de 10%, incorporada à TEC do MERCOSUL, a eliminação de barreiras não tarifárias e a mudança na legislação de preços de transferência – mais a redução provisória adicional da TEC em 10%, com vigência até dezembro de 2023.

Naquilo que, na agenda herdada, já foi objeto de declarações das novas autoridades (mas sem gerar qualquer decisão oficial), estas manifestaram, de forma genérica, baixo compromisso em relação ao acesso brasileiro à OCDE e a intenção de rever o acordo preferencial com a União Europeia. Os “sinais de acentuado distanciamento” em relação à agenda herdada, a que se fez aqui referência, tomaram até o momento a forma de manifestações “principistas”, que supostamente expressariam a postura de “altivez” da nova política externa.

Portanto, em relação à agenda herdada, o que se pode esperar, no cenário de referência, é a reorientação da política comercial unilateral através de medidas protecionistas, limitando ou,

até mesmo, revertendo esforços de redução de barreiras não tarifárias e revogando a segunda redução tarifária de 10%².

Ainda nesse cenário, na esfera da política comercial negociada, o acesso à OCDE e ao ACG da OMC perdem prioridade e serão provavelmente objeto de estratégias protelatórias por parte do novo governo.

Por diversos motivos, entre os quais a pressão do lado europeu e a necessidade de reduzir o tom das críticas uruguaias ao MERCOSUL, o caso do acordo com a União Europeia requererá do governo mais do que uma estratégia de protelação. Mas também em relação a este tema, entra-se em um período de incerteza, em que a decisão europeia de exigir um instrumento adicional de compromissos na área climática e ambiental deve servir de pretexto para a defesa da “revisão” do Acordo – o que quer que isso signifique para o governo.

2.2. Um replay de Lula 1 e 2 é possível?: novos desafios e novos dilemas no cenário externo

Esboçar uma resposta à segunda pergunta impõe, antes de qualquer coisa, a constatação de que o contexto internacional em que assume Lula 3 é, em muitos aspectos, diverso – e, em alguns deles, até mesmo oposto - àquele de 2003.

No início do século, os EUA haviam consolidado seu papel de potência hegemônica incontestável, o mundo se abria ao comércio e investimentos, a China entrou na OMC e as cadeias de valor se disseminavam internacionalmente, impulsionadas por dinâmicas microeconômicas e por acordos comerciais típicos do “regionalismo aberto”. Ademais, o MERCOSUL concluía sua década áurea – política e economicamente – e a integração regional era um tema relevante na agenda dos países sul-americanos.

Em boa medida, cada uma dessas características e tendências que marcaram o mundo no início do século deu lugar a seu oposto. O mundo de 2023 não é definitivamente – nem de longe – o de 2003: a economia cedeu lugar à geopolítica, as cadeias internacionais de valor se adaptam a essa nova realidade e o mundo é crescentemente moldado pelas relações de poder em lugar de sistemas baseados em regras.

Enquanto as relações econômicas internacionais evoluíam, no início do século, em grande medida independentemente da geopolítica, elas tendem hoje a ser condicionadas e interpretadas à luz da geopolítica. Uma última diferença em relação ao início do século: embora já então percebida como tema central das negociações internacionais, a agenda climática não tinha alcançado o grau de prioridade e urgência que hoje tem.

² Os sinais emitidos no relatório da equipe de transição do novo governo sugerem que esta segunda redução tarifária seria revogada, tanto por seu impacto liberalizante quanto por representar uma perfuração relevante à Tarifa Externa Comum do Mercosul. Entretanto, não se pode excluir que, diante da preocupação com os possíveis efeitos inflacionários de uma elevação de tarifas de importação sobre 87% do universo de produtos da TEC, o governo opte por estender o prazo de duração desta medida.

Em que medida o novo cenário internacional – cujas características provavelmente se fortalecerão nos próximos anos - pode afetar as opções de inserção econômica internacional do Brasil e favorecer ou, ao contrário, restringir as chances de sucesso de uma política econômica externa que reproduza o modelo Lula 1 e 2? Identificam-se aqui seis fatores a levar em conta na tentativa de responder a essa pergunta.

- **a crescente rivalidade geopolítica e tecnológica entre os EUA e a China, que se desdobra, nos últimos tempos, em oposição mais ampla entre os países democráticos (OTAN e aliados asiáticos), de um lado, as autocracias (China, Rússia, Irã), de outro.**

Essa competição entre grandes potências e seus aliados pode ter implicações para a estratégia brasileira em dois níveis.

Primeiro, no nível propriamente político: a estratégia externa do Brasil poderá manter o não alinhamento com toques de contra-hegemonismo *soft* que caracterizou Lula 1 e 2³?

Em um primeiro momento, isso parece possível, mas as dúvidas crescem quando se toma em consideração um prazo maior, em que as tensões geopolíticas tendem a se acentuar e as relações econômicas entre países passam a ser cada vez mais percebidas sob a ótica da geopolítica. A solicitação do Chanceler alemão – rejeitada por Lula – de que o Brasil enviasse munições à Ucrânia é um primeiro sinal de que a crescente politização das relações internacionais não poupará o Brasil. A pressão norte-americana para que o comunicado conjunto dos presidentes, emitido quando da visita de Lula a Washington, usasse linguagem dura contra a invasão russa da Ucrânia (o que acabou acontecendo) é outro sinal que vai na mesma direção.

Segundo, no nível econômico. A competição geopolítica entre grandes potências está gerando um efeito de *decoupling* parcial entre elas e de reconfiguração das cadeias de valor, com base em lógicas de diversificação de fornecedores diversas, como *nearshoring*, *reshoring* ou *friendshoring*. Essa última lógica foi defendida pela Secretária do Tesouro dos EUA e ela

³ Por “não alinhamento com toques de contra-hegemonismo *soft*” faz-se aqui referência a traços definidores da tradição de política externa brasileira, que foram reforçados sob Lula 1 e 2. Nessa visão de política externa, que Hurrell denomina “balanceamento brando” (*soft balancing*), “a concentração de poder nos EUA (é) central para moldar as visões (do Brasil) acerca do sistema internacional”. O fato de o Brasil estar localizado no hemisfério ocidental, região “sujeita historicamente ao poder dos EUA e ao seu alto grau de influência cultural e econômica” alimenta a percepção da vulnerabilidade do país em relação a seu vizinho poderoso, bem como da “necessidade de ‘conter’ o poder dos EUA” na região e no mundo. Segundo o autor, a estratégia de “balanceamento brando” “não envolve tentativas diretas de confrontar ou constranger o poder dominante por meio de alianças militares (...) ou mobilização militar (...)”. Trata-se antes de “complicar e aumentar os custos das políticas norte-americanas em instituições internacionais (...) e desafiar preferências norte-americanas dominantes e negar cooperação efetiva (...) da qual depende o cumprimento dos objetivos de política externa dos Estados Unidos”. Ver Hurrell, A. et ali – *Os BRICs e a ordem global*, FGV de Bolso, Série Entendendo o mundo, 2009.

articula as agendas de competição EUA – China e da recomposição das cadeias de valor, sendo talvez a melhor ilustração da “geopolitização” das relações econômicas internacionais.

A questão aqui é se o Brasil pode se beneficiar desse processo de reorganização das cadeias de valor. Essa hipótese vem sendo levantada por autoridades do novo governo. Além da possibilidade de que esta agenda seja condicionada por fatores geopolíticos, como sugere a proposta de *friendshoring* da Secretária do Tesouro dos EUA, há razões econômicas para não ser otimista em relação a ela: o Brasil é uma economia distante dos principais centro de consumo e pouco integrada às cadeias de valor, entre outras coisas em função dos pesados custos impostos à importação⁴. Além disso, num cenário em que o *friendshoring* se revelar uma dinâmica relevante de realocação das cadeias, a posição de não alinhamento e contra-hegemonismo *soft* cara à política externa de Lula 1 e 2 – se reproduzida sob Lula 3 - pode cobrar seu preço.

- **O Brasil e os BRICs: no olho do furacão?**

Estabelecido em 2009, como resposta de grandes economias emergentes à crise internacional de 2008 e às dificuldades para obter dos países desenvolvidos reformas significativas em organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, os BRICs pouco lograram, além da constituição de um banco. Na realidade, a assimetria econômica entre, de um lado, a China, de outro os demais membros (Brasil, Índia e Rússia) e as diferenças entre as agendas internacionais desses países comprometeram esforços para gerar resultados palpáveis.

Para os governos petistas, o BRICs sempre interessou, menos pelo potencial de financiar projetos no país – muito limitado – do que de atuar como uma plataforma contra-hegemônica de questionamento à ordem internacional percebida como injusta e desfavorável aos países em desenvolvimento. Mas mesmo como tal, o BRICs não chegou a cumprir um papel relevante a e China, líder incontestado nesse bloco, criou outros mecanismos e instituições para ampliar sua influência internacional, como o Banco Asiático de Investimentos, a Rota da Seda e a Organização para a Cooperação de Xangai.

O novo cenário internacional, dominado pela geopolítica, coloca desafios substantivos para o Brasil, enquanto membro dos BRICs: um dos países está envolvido como agressor numa guerra, outro o apoia e o terceiro mantém posição de neutralidade, expressa na abstenção nas votações na ONU que condenaram a invasão russa da Ucrânia. O Brasil foi, portanto, entre os BRICs, o único país que apoiou a resolução da Assembleia Geral da ONU, embora mantenha, em declarações de diversas autoridades, ambiguidades em relação ao tema.

⁴ Em princípio, pela relevância das fontes de energia renovável em sua matriz energética, o Brasil poderia ser um destino relevante de investimentos industriais em setores intensivos em energia, em um momento em que os preços de energia tendem a se manter em níveis elevados. No entanto, em que pese essa característica da matriz energética brasileira, o custo da energia no país não é competitivo, em função, entre outros, da vasta gama de encargos aplicados às tarifas para financiar todo tipo de subsídios.

É de se esperar que, com sua composição e o posicionamento de seus membros em relação à guerra da Ucrânia, a percepção dos BRICs – e de outras iniciativas econômicas internacionais em que a China desempenha papel central - nos países ocidentais seja significativamente alterada: a geopolitização das relações econômicas internacionais pode se fazer sentir de forma particularmente intensa no caso desse grupo de países, dois dos quais envolvidos, do lado antiocidental, na guerra.

- **a crise do multilateralismo em geral e, em especial, do multilateralismo comercial**

A prioridade concedida, na estratégia de política econômica externa do Brasil, ao multilateralismo é uma tradição que antecede os governos de Lula. É na esfera multilateral que o Brasil concentra suas relações e negociações com os países desenvolvidos, buscando evitar que se abram novas frentes (não multilaterais) de negociação. Nos governos Lula 1 e 2, esta característica se intensificou e o Brasil limitou sua interlocução comercial com países desenvolvidos à esfera multilateral.

Ocorre que o multilateralismo passa hoje por uma crise profunda e sem qualquer perspectiva, pelo menos na área comercial, de que volte a ter alguma relevância no futuro próximo. Recentemente, as novas medidas de política industrial dos EUA adotaram critérios – como o de conteúdo local – para a alocação de subsídios que confrontam diretamente regras da OMC. A China, do seu lado, tem longa tradição de políticas industriais que recorrem a diferentes tipos de subsídios. Nenhuma das duas potências globais parece ter interesse em ver suas políticas questionadas na OMC à luz dos princípios básicos do multilateralismo.

A crise do multilateralismo pode impactar o Brasil ao reduzir significativamente a relevância da instância institucional a que a política econômica externa do país atribuiu prioridade quase exclusiva – especialmente sob os governos petistas – e ao criar incentivos para a adoção, em diferentes países, de medidas de política industrial com componente de subsídio. Isso quando os mecanismos de solução de controvérsias da OMC encontram-se paralisados – e assim permanecerão, nos próximos anos. Com escasso espaço fiscal, o Brasil encontrar-se-á em posição frágil em um cenário com estas características e não poderá contar com as instâncias multilaterais para encaminhar questionamentos àquelas políticas.

- **a situação econômica e política dos países sul-americanos**

A América do Sul e MERCOSUL já receberam, de parte do novo governo, *status* de prioridade. Ainda não está claro como essa prioridade seria operacionalizada e em que medida ela incluiria a dimensão econômica. De forma geral, a experiência de Lula 1 e 2 na região aponta para iniciativas políticas com escassas repercussões econômicas.

Ademais, hoje é difícil imaginar iniciativas suficientemente ambiciosas e com valor agregado econômico para atrair os países da região. A maioria deles enfrenta atualmente sérios problemas econômicos e políticos domésticos e têm padrões de inserção internacional

estabelecidos a partir de suas relações com os países desenvolvidos – através de acordos comerciais preferenciais – e a China – através de fluxos de comércio. As iniciativas de integração dos anos 1990 e 2000 na região pouco alteraram esses padrões de comércio e o ciclo político da integração regional na América do Sul parece ter ficado para trás.

Na região, a agenda mais promissora é a de enfrentamento do desmatamento, que pode gerar novos esforços de cooperação entre os países amazônicos da região – o que nunca ocorreu, a despeito, há muitos anos, da existência de uma organização regional explicitamente voltada para a região (a OTCA – Organização do Tratado para a Cooperação Amazônica).

No caso específico do MERCOSUL, a visita de Lula à Argentina deu pistas do caminho que o governo brasileiro pretende trilhar para reativar politicamente a relação bilateral: oferecer alternativas – limitadas – de financiamento ao comércio bilateral para uma economia às voltas com profunda crise macroeconômica.

Além dessa situação do país vizinho desestimular novas iniciativas, é importante lembrar que a Argentina tem eleições presidenciais antes do final de 2023 e Lula 3 pode se ver desprovido de seu aliado político na Presidência do país. Ademais, as críticas do Uruguai ao MERCOSUL e a seu regime comercial protecionista “escalaram” nos últimos tempos e parecem longe de arrefecer, podendo vir a colocar o bloco sub-regional diante de complexo dilema.

- **a evolução da agenda climática e o posicionamento do Brasil**

A agenda ambiental e climática global tem sido apresentada como uma área de oportunidades para a “volta do Brasil ao mundo” em contraposição ao isolamento internacional do governo anterior e à política predatória por ele praticada, especialmente em relação à Amazônia.

Reduções significativas do desmatamento associadas à remontagem do aparato estatal de comando e controle na área ambiental e climática sinalizariam essa mudança de postura, na esfera doméstica, e certamente têm potencial para, em âmbito global, fortalecer a posição negociadora do país. Iniciativas de cooperação com outros países amazônicos, como referido anteriormente, também seriam um sinal relevante do reposicionamento brasileiro nessa agenda internacional.

Mais além destas evoluções, nos planos doméstico e regional, o novo governo deverá posicionar-se em relação a temas da agenda climática global. É neste âmbito que o posicionamento dos países em relação à mudança climática é mais relevante e é à luz do seu posicionamento nessa esfera que a diplomacia ambiental brasileira será avaliada.

Nessa esfera, é muito provável que o Brasil retome sua posição tradicional, expressando os pontos de vista de países em desenvolvimento, cobrando maior envolvimento, financeiro sobretudo, por parte de países desenvolvidos nos esforços de mitigação da mudança climática.

Mas, mais além de seu dever de casa ambiental e da retomada do posicionamento típico dos países em desenvolvimento nos foros de negociação global, o Brasil poderia se projetar como um ator relevante globalmente no encaminhamento dessa agenda, articulando o potencial econômico doméstico com oportunidades oferecidas pelo cenário externo. Tal possibilidade requereria, entre outras iniciativas, a adoção de políticas domésticas voltadas para a melhoria do ambiente de negócios e desenvolvimento de infraestruturas específicas na região amazônica.

Há razões para ser cético em relação a esta possibilidade, se considerarmos três eixos que concretizariam essa combinação de potencial doméstico com oportunidades externas:

- o primeiro é a ocupação de segmentos relevantes do mercado internacional em bens e serviços sustentáveis, especialmente aqueles associados à floresta. Esse é um tema de discussão incipiente no Brasil, o país tem posição marginal nos mercados destes bens e serviços e o seu desenvolvimento requer desenvolvimento de infraestrutura adequado e mudanças nos modelos de produção e comercialização;
 - o segundo seria a produção competitiva de equipamentos para a produção sustentável de energia e de bens. Embora o Brasil tenha registrado algum êxito na produção de pás eólicas, de forma geral o país não é internacionalmente competitivo em bens e serviços ambientais; e
 - o terceiro seria a atração de investimentos em setores intensivos em energia para se beneficiar da disponibilidade o país de energia renovável, substituindo produção baseada em energia fóssil nos países de origem dos investimentos. Como já observado, o aproveitamento dessa oportunidade é comprometido pelo elevado custo da energia renovável – especialmente a hidrelétrica – no Brasil, onerado por uma miríade de subsídios cruzados e tarifas especiais.
- **contextos econômicos internacional e doméstico mais adversos ao bom desempenho da economia brasileira**

Por fim, o primeiro mandato de Lula e parte do segundo foram marcados por um contexto internacional bastante favorável ao crescimento da economia brasileira, impulsionado pela emergência da China e pelo aumento dos preços internacionais das *commodities*.

A economia mundial cresceu a uma taxa média anual de 4,1% entre 2003 e 2007 (ano anterior à crise internacional de 2008), tendo o comércio mundial crescido 7,4% ao ano. Os países de renda média cresceram a uma média anual de 7,6%, no mesmo período. Embora o Brasil tenha apresentado crescimento mais modesto, de 4% ao ano em média naquele quinquênio, em anos específicos deste período - 2004 e 2007 - a economia brasileira chegou a crescer cerca de 6%, desempenho bastante favorável para os padrões das últimas décadas.

O surgimento da ideia dos BRICs em 2001, pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neil, já trazia a expectativa de que seus membros, entre os quais o Brasil, teriam notável crescimento econômico naquela década. A divulgação da ideia contribuiu para atrair as

atenções para este conjunto de países, que receberam vultuosos investimentos diretos estrangeiros e passaram a demandar maior poder de influência nas instituições multilaterais.

Em 2023, a situação é bastante distinta. De acordo com o World Economic Outlook 2023, do FMI, a economia mundial deverá crescer 2,9% este ano e 3,1% em 2024. As economias desenvolvidas terão crescimento limitado e próximo do 1%, enquanto os emergentes crescerão algo em torno de 4% nesses dois anos. Já o comércio mundial enfrenta forte desaceleração, devendo crescer apenas 1% em 2023, de acordo com as previsões da OMC.

Além de um cenário internacional mais adverso que em seu primeiro mandato, Lula 3 encontra uma economia doméstica às voltas com inflação elevada e contas fiscais desalinhadas. As contradições de seu programa econômico não permitem antever boas perspectivas de crescimento para os próximos dois anos, que não contarão com a contribuição que a economia mundial deu ao governo Lula 1. As previsões do FMI para o crescimento do PIB no Brasil são de 1,2% em 2023 e 1,5% em 2024 – taxas significativamente inferiores às dos países de renda média.

Portanto, se o contexto geopolítico está mais complexo, a economia não contribui para facilitar as coisas. Um país com desempenho econômico mais fraco que o de seus pares, em um ambiente de desaceleração do comércio mundial e com um entorno geográfico também às voltas com crises econômicas, terá ainda mais limitações para desenvolver uma política externa com as características que marcaram os governos Lula 1 e 2.

3. Conclusão

Lula 3 se inicia, herdando uma agenda de política comercial unilateral e negociada orientada por objetivos de liberalização, embora com resultados limitados. É de se esperar alguma reversão desta trajetória e a introdução de novas medidas protecionistas, no que depender de medidas unilaterais. Já a política comercial negociada tende a ser objeto de posicionamentos protelatórios – caso do acesso à OCDE – e de discussões adicionais, no caso do acordo com a União Europeia, com potencial para levar a um impasse. Exclui-se, no cenário de base de Lula 3, a hipótese de que se avance em novas negociações comerciais, mesmo entre as já iniciadas (Coreia do Sul, Canadá etc).

Por outro lado, o balanço das implicações dos seis fatores aqui listados sugere que o ambiente internacional se tornou menos favorável, em relação ao quadro vigente no início do século, a políticas econômicas externas que, como na tradição dos governos petistas, investem em um não alinhamento com traços de contra-hegemonismo, nas instâncias multilaterais – especialmente a comercial – e no fortalecimento das relações com seu entorno regional.

Em uma formulação mais ampla, pode-se perguntar acerca dos custos de seguir adotando, no cenário que se desenha de forma aparentemente irreversível para os próximos anos, as premissas de política externa na área econômica que nortearam a tradição brasileira, com maior

intensidade sob os governos petistas. Formuladas e implementadas em um quadro internacional que tinha nos EUA seu *hegemon* incontestado, o balanço de custos e benefícios de tal política pode ser significativamente alterado em um cenário de intensa competição geopolítica. Se nas últimas décadas, opções econômicas em âmbito internacional desfrutavam de razoável autonomia em relação a considerações geopolíticas e relacionadas a segurança e defesa, não é – nem será mais, nos próximos anos – o caso.

Enquanto a combinação de não alinhamento com contra-hegemonismo, em um cenário de divisão geopolítica do mundo, pode gerar custos para as relações econômicas externas do Brasil, especialmente com os países alinhados ao “bloco ocidental”, a crise do multilateralismo comercial e a ênfase nas relações regionais – prioridades de Lula 1 e 2 - podem dar origem a frustrações, também na esfera econômica. Não parece haver muito o que esperar, nos próximos anos, do multilateralismo, nem de propostas integracionistas na região.

A agenda ambiental e climática, ao contrário, amplia as margens de manobra da política econômica externa, mas transformar-se em ator relevante na definição da agenda climática global requer mais do que controlar o desmatamento e o país parece ainda longe de desenvolver os ativos que lhe permitiriam aproveitar oportunidades da transição verde e posicionar-se internacionalmente como tal.