

Querer não é poder

REDUÇÃO DA MARGEM DE MANOBRA DA POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA REQUER NOVAS INICIATIVAS

Marcelo de Paiva Abreu*

A publicação do terceiro e último volume de memórias de Henry Kissinger (*Years of Renewal*, Simon & Schuster, New York, 1999) suscitou interesse no re-exame da política externa brasileira nos anos setenta. Kissinger faz referências muito elogiosas ao Itamaraty: “de primeira classe [world-class], sutil, inteligente e persistente”, engajado “na firme defesa de longo prazo do interesse nacional.” Kissinger trata também dos sucessivos erros dos EUA quanto à guerra angolana.

Entre os episódios mais controvertidos da política externa brasileira dos anos setenta está o apoio desde 1975 ao MPLA (Movimento Popular pela Libertação de Angola), movimento de orientação marxista que prevaleceu sobre outras facções apoiadas pelos EUA. Culminando esta política, o Embaixador Ovídio Mello representou o Brasil nas cerimônias de independência de Angola, em novembro de 1975. A postura brasileira com relação a Angola foi, sem dúvida, um dos momentos marcantes em que o Brasil adotou uma política que contrastava com a dos EUA e que se revelou estar baseada em análise mais lúcida dos possíveis desdobramentos políticos no sul da África.

Mas o episódio angolano não parece poder servir de base para generalizações quanto à política externa brasileira nos anos setenta. Em 1975, decidiu-se pela aproximação com a República Federal da Alemanha, indicando aos EUA a existência de alternativas à relação especial com os EUA. O limitado alcance político desta estratégia, em princípio defensável, seria evidente em um prazo mais longo, principalmente quando se tem conta o seu altíssimo custo. Mas o seu aspecto mais desfavorável foi o alto custo. Ao realinhamento político estava associado um programa de investimentos na área nuclear de características faraônicas, pobremente travestido de solução do problema energético brasileiro, que não levava em conta as limitadas possibilidades de substituição do uso de combustíveis por eletricidade. Previa a construção de dez usinas nucleares e o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio, velho *violon d'Ingres* dos nacionalistas brasileiros desde o CNPq do Almirante Álvaro Alberto. Resultado líquido: cerca de US\$ 10 bilhões de dólares da época (4% do PIB de 1980) atirados pela janela.

Estas iniciativas nos anos setenta foram facilitadas pelas condições favoráveis de acesso ao mercado financeiro internacional. A partir de 1980, as crescentes restrições externas que seriam enfrentadas pelo País até o início da década de noventa condicionaram de forma importante a ação da diplomacia brasileira. Tenderam a minar o poder de barganha do País que advem do tamanho de sua economia e da sua população, de sua tradicional

política de solução diplomática de conflitos, de sua atuação continuada nos organismos multilaterais, da diversidade de seus interesses comerciais e da qualidade de sua diplomacia. Nas negociações multilaterais no GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) a posição de sistemática obstrução adotada pelo Brasil foi crescentemente inviabilizada.

A partir de 1993, com a estabilização e renegociação da dívida externa, seguidas pela eleição de um presidente que podia combinar idéias pós-diluvianas com legitimidade política e probidade, foram criadas as condições necessárias (mas não suficientes) para, de novo, adotar uma política externa menos defensiva. Mas o colapso da União Soviética reduziu de forma espetacular a margem de manobra em relação ao passado. A remoção do objetivo estratégico principal conduziu a política externa dos EUA à concentração em objetivos mais triviais, em geral de natureza econômica ou relacionados a disputas de cunho étnico. Algumas das debilidades desta nova ênfase tem sido explicitadas na postura dos EUA e da OTAN (Organização do Atlântico Norte) quanto ao esquitejamento da Iugoslávia. Pode-se até fazer conjecturas sobre qual poderia ter sido a postura brasileira quanto aos bombardeios à Sérvia mas, no atual quadro de volta da fragilidade financeira, no qual o apoio externo é essencial, parece difícil imaginar que o Itamaraty pudesse ter condenado a ação militar da OTAN.

É no terreno econômico que se concentrou o caráter inovador da recente política externa brasileira. O País assumiu a postura de *demandeur* na OMC (Organização Mundial de Comércio). Nos últimos quatro anos, tem resistido aos entusiasmos do governo dos EUA e da esmagadora maioria dos demais países do hemisfério quanto à formação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Até a crise cambial de janeiro, a história do Mercosul era de sucesso espetacular, justificando a ênfase principal da política econômica externa pelo menos na última década. Paralelamente, o Brasil fez esforços para compensar as pressões norte-americanas em favor da ALCA ao propor que o Mercosul negociasse uma área de comércio preferencial com a União Européia.

As dificuldades enfrentadas no âmbito do Mercosul resultantes da desvalorização brasileira certamente explicitam novas complicações para a condução de uma política externa razoavelmente independente. O caminho ideal seria a condução paralela de negociações no âmbito da ALCA e com a União Européia. Mas a resistência do *lobby* agrícola europeu parece irremovível no médio prazo. A afirmação de uma política externa que não seja confinada por ordenamentos de natureza regional, ao estilo da ALCA, poderia ser viabilizada pela aproximação, inclusive através de acordos de comércio preferencial, com a África do Sul e outras economias do sul da África e, talvez, em um segundo momento, com outros “orfãos do sistema”, especialmente na Oceania, aprofundando as relações já desenvolvidas no âmbito da coalizão de Cairns, favorável à liberalização agrícola.

*Marcelo de Paiva Abreu é professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.