

Universidade Federal Fluminense
Instituto de Ciências Humanas e Filosofia
Departamento de Ciência Política

Renato de Almeida Eliete

**Aspectos do Desenvolvimentismo, do Novo-Desenvolvimentismo e da Política Exterior
Brasileira**

Niterói

2015

Renato de Almeida Eliete

**Aspectos do Desenvolvimentismo, do Novo-Desenvolvimentismo e da Política Exterior
Brasileira**

Monografia apresentada à Universidade Federal Fluminense como pré-requisito para a conclusão do curso de bacharel em Ciências Sociais, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Inês Emília de Moraes Sarmiento Patrício.

Prof.^a Dr.^a Inês Emília de Moraes Sarmiento Patrício

Niterói

2015

Eliete, Renato de Almeida.

Aspectos do desenvolvimentismo, do novo-desenvolvimentismo e da política exterior brasileira.

1. Ciência Política – Teoria
2. Pesquisa: Desenvolvimentismo, Novo-desenvolvimentismo; Política exterior

Renato de Almeida Eliete

**Aspectos do Desenvolvimentismo, do Novo-Desenvolvimentismo e da Política Exterior
Brasileira**

Monografia apresentada à Universidade Federal Fluminense como pré-requisito para a conclusão do curso de bacharel em Ciências Sociais, sob orientação do Prof.^a Dr.^a Inês Emília de Moraes Sarmento Patrício.

Banca Examinadora

Prof.^(a) Dr.^(a) _____

Universidade Federal Fluminense

Prof.^(a) Dr.^(a) _____

Universidade Federal Fluminense

Prof.^(a) Dr.^(a) _____

Universidade Federal Fluminense

Niterói

2015

Resumo

Neste trabalho procura-se analisar as relações entre desenvolvimentismo, novo-desenvolvimentismo e a política exterior brasileira levando-se em conta suas continuidades e rupturas desde a gênese das políticas desenvolvimentistas no Brasil, por volta de 1930, até a emergência do Estado novo-desenvolvimentista brasileiro, no início do século XXI.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Desenvolvimentismo; Novo-desenvolvimentismo; Política exterior brasileira.

Abstract

In this paper the intent is to analyse the relationships between developmentalist, new developmentalist and the brazilian foreign policy from the beginning of the developmentalist politics in Brazil, around 1930, until the creation of the new developmentalist State, in the early 21th century.

Keywords: Development; Developmentalist; New developmentalist; Brazilian foreign politics.

À minha família.

*Agradeço aos professores Eduardo Rodrigues Gomes e
Inês Emília de Moraes Sarmiento Patrício, cuja
sabedoria, compreensão e generosidade
tornaram possível este trabalho.*

SUMÁRIO

Introdução	1
1 Elementos do Desenvolvimento Econômico Brasileiro	2
2 O Desenvolvimentismo Brasileiro.....	4
3 O Desenvolvimentismo na Política Brasileira.....	6
4 O Desenvolvimentismo na Política Exterior Brasileira.....	8
5 As Relações entre os Regimes Políticos e as Políticas Exteriores do Brasil	14
6 O Novo-Desenvolvimentismo Brasileiro	28
Conclusão.....	30
Bibliografia	31

Introdução

Neste trabalho, pretende-se analisar alguns elementos das relações entre o Estado brasileiro, em seus aspectos desenvolvimentista (1930-1980) e novo-desenvolvimentista (a partir de 2003), e a política exterior do Brasil contemporâneo. Objetiva-se, a partir das correlações entre os conceitos de desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo, avaliar as inflexões da política exterior nesses períodos em que o desenvolvimento tem sido a meta principal das políticas do Estado brasileiro.

A questão a ser elucidada é a possível existência de uma política exterior contemporânea que possa ser caracterizada como novo-desenvolvimentista, já que assim pode-se fazer referência à política interna do Brasil, a partir do governo Lula (2003-2010).

A hipótese a ser demonstrada, pela análise da bibliografia, é a de que, a despeito do interregno neoliberal (1990-2002), a política exterior brasileira, a partir de 1930 e até os dias atuais, pode ser entendida dentro dos limites do desenvolvimentismo clássico, mesmo diante das inflexões teóricas e conjunturais pelas quais passou em sua evolução histórica no período. Ou seja, numa palavra, o que se pretende demonstrar é que a política exterior do Brasil contemporâneo é antes desenvolvimentista do que novo-desenvolvimentista.

Dessa forma, serão expostos, em princípio, no capítulo um, alguns elementos conceituais vinculados ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro, já que a busca por esse objetivo têm sido o vetor das políticas interna e externa do país desde a Era Vargas.

Nesse sentido, nos capítulos dois e três, serão considerados os elementos constitutivos da teoria desenvolvimentista e suas vinculações com a evolução política do Brasil, a partir de 1930. No capítulo quatro, serão expostos os desdobramentos conceituais e práticos do desenvolvimentismo na política exterior do Brasil, no período considerado.

No capítulo cinco, serão estudadas as vinculações entre os regimes políticos brasileiros e as correspondentes políticas exteriores, com a intenção de mostrar que não há equivalência direta entre eles, ou seja, que uma mesma agenda de política externa pode ser empreendida por regimes políticos diferentes e mesmo por governos ideologicamente diferentes, configurando-se antes em política de Estado do que em política de governo.

No capítulo seis, será analisada a teoria do Estado novo-desenvolvimentista e seu surgimento histórico no início do século XXI, para, na conclusão, procurar-se elucidar suas relações com a política exterior brasileira contemporânea.

2 Elementos do Desenvolvimento Econômico Brasileiro

O Brasil do início do séc. XXI é um país de renda média. No entanto, a despeito do razoável grau de desenvolvimento econômico que alcançou, o país ainda pode ser considerado subdesenvolvido, porque não logrou integrar toda a sua população no mercado de trabalho. As desigualdades econômicas e sociais continuam elevadas e as políticas de transferência de renda, que vêm sendo efetivas em reduzi-las, integraram uma massa de cidadãos no mercado de consumo capitalista mas não os integraram ainda completamente no mercado de trabalho. O Brasil continua, portanto, subdesenvolvido e desigual. E a solução para esse duplo mal, do ponto de vista econômico, é o desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico é um processo histórico de crescimento da produtividade e dos padrões materiais de vida da população causado pela sistemática utilização do excedente econômico na acumulação de capital e no progresso técnico.

A dependência formal ou informal em relação aos grandes países industrializados é também um fator adicional que determina o subdesenvolvimento de um país. Um país subdesenvolvido não é apenas atrasado em termos econômicos, porque realizou sua revolução capitalista depois dos países ricos, é um país cujas elites aceitam a subordinação a uma potência dominante. No Brasil, apenas a partir de 1930, quando uma elite nacionalista assumiu o comando do país, o desenvolvimento econômico foi desencadeado.

O desenvolvimento econômico brasileiro, durante o séc. XX, ocorreu de maneira acentuada entre 1930 e 1980, período em que o país realizou as suas revoluções nacional e industrial, os dois componentes da revolução capitalista. Somente a partir da revolução capitalista, o reinvestimento do excedente econômico na produção e na incorporação sistemática do progresso técnico tornam-se realidades históricas.

O desenvolvimento de um país retardatário e dependente passa geralmente por três etapas: acumulação primitiva primário-exportadora; revolução capitalista; desenvolvimento econômico sustentado.

Na primeira fase, o país geralmente aproveita um ou mais recursos naturais para exportar e, assim, dar origem aos quatro elementos indispensáveis para a revolução capitalista: Estado organizado; mercado interno; estoque inicial de capital; e um conjunto de empresários dispostos a inovar e investir, capazes de obter crédito no mercado.

Na segunda fase, muitos países adotam o modelo de industrialização substitutiva de importações, que visa desenvolver a indústria infante, a partir da proteção do mercado interno. Em seguida, no entanto, quando se torna necessário exportar bens manufaturados, para ganhar mercados externos e dar continuidade ao desenvolvimento econômico, esse modelo mostra sinais de esgotamento.

Na terceira fase, os países precisam passar a exportar manufaturados, aproveitando a vantagem sobre os países ricos concorrentes de contar com mão de obra barata. A partir desse momento, o desenvolvimento do país torna-se economicamente autossustentado, a produção

crece regularmente graças ao reinvestimento dos lucros com incorporação de progresso técnico. O Brasil atingiu esse estágio no início dos anos 1970, quando completou sua revolução industrial.

O papel do Estado, no processo de desenvolvimento, muda de fase para fase e é sempre estratégico na regulação dos mercados. Ao final do processo, o Estado deve retirar-se dos setores competitivos da economia, diante da maior eficiência do setor privado. Assim, o Estado, como instrumento por excelência da ação coletiva da nação, tem papel estratégico de garantir a competitividade e induzir o crescimento econômico do país. Dessa forma, uma estratégia nacional de desenvolvimento, que vise a diminuição da distância econômica para os países desenvolvidos, é fundamental para países como o Brasil.

3 O Desenvolvimentismo Brasileiro

O desenvolvimentismo, como estratégia nacional de desenvolvimento econômico, com vistas a reduzir a distância em termos econômicos e sociais do Brasil frente aos países desenvolvidos, tem suas raízes no pensamento político, econômico e sociológico latino-americano da primeira metade do século XX. O local mais significativo de onde derivaram as primeiras interpretações sobre as relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, entre centro e periferia, foi a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), criada em 1947.

Os intelectuais da Cepal observaram que a maior parte das grandes teorias sociais, políticas e econômicas considerava as condições particulares dos países desenvolvidos como tendo validade universal, tendendo a prescrever os mesmos caminhos trilhados pelas sociedades em que foram formuladas para o restante do mundo capitalista atrasado.

Antes da Cepal, a economia latino-americana era entendida principalmente em referência à teoria das vantagens comparativas, elaborada por David Ricardo. Segundo Ricardo, haveria uma especialização de cada país na produção de determinadas mercadorias, que refletia a disponibilidade de fatores produtivos em seu interior. O país deveria então, dedicar-se a exportar aqueles produtos para os quais era vocacionado, ou seja, para os quais tinha vantagens comparativas em relação aos demais concorrentes no comércio internacional. Isso criaria uma divisão internacional do trabalho, com os países latino-americanos tendendo a desenvolver sua vocação agrícola.

Raul Prebisch, o primeiro secretário-executivo da Cepal, em 1948, se insurge contra o falso sentido da universalidade das teorias econômicas correntes, que não contemplavam a perspectiva da periferia, dos países subdesenvolvidos. Assim, segundo ele, a propagação do progresso técnico não seria homogênea. Partindo da dicotomia centro-periferia, para caracterizar os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, ele considera que as economias periféricas tenderiam a lograr progresso técnico apenas naqueles setores agrícolas e de matérias-primas para o centro. As economias da periferia do sistema capitalista tenderiam, dessa maneira, a manter-se heterogêneas e desintegradas em contraste com as economias homogêneas e integradas dos países centrais.

O economista brasileiro Celso Furtado, partindo de referências cepalinas, amplia as análises sobre centro e periferia e sugere a vinculação indissociável entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. Ele propõe a compreensão do subdesenvolvimento, não como uma etapa pela qual deveriam passar todas as economias, como entendiam os teóricos dos países centrais, mas como um processo particular histórico autônomo, derivado da penetração das empresas capitalistas modernas nas estruturas econômicas arcaicas dos países periféricos. O subdesenvolvimento não seria uma fase em direção ao desenvolvimento, mas o resultado da própria expansão da economia capitalista.

A fragilidade do pensamento de Prebisch, bem como de Furtado, reside, contudo, em insuficiente análise histórica. A expansão do capitalismo não comporta, a partir do século

XIX, a existência de mecanismos de perpetuação da configuração dual. Ao contrário, revela a possibilidade prática de rompê-los. Essa fragilidade explica, contudo, uma nova fase do pensamento brasileiro e latino-americano que representa uma evolução do pensamento cepalino.

O sociólogo brasileiro Fernando Henrique Cardoso e o sociólogo chileno Enzo Falleto, ambos do Ilpes (Instituto Latino-Americano para o Planejamento Social e Econômico), criado em 1962 e ligado à Cepal, procurando entender os golpes de Estado que proliferaram na América Latina no período, elaboraram uma análise do desenvolvimento que buscava ir além do aspecto econômico e levasse em conta também suas dimensões políticas e sociais. Para eles, o desenvolvimento não deveria ser interpretado como um simples processo cumulativo, mas como resultado de conflitos entre diferentes forças, grupos e classes sociais. Assim, em sua teoria da dependência, Cardoso e Falleto consideraram que a superação das barreiras estruturais do desenvolvimento dependeria principalmente da ação política.

Na teoria da dependência são desenvolvidos os seguintes pressupostos: o subdesenvolvimento se liga a relações de dominação e dependência entre os povos; constitui fenômeno histórico mundial inerente às estruturas que se definiram com a evolução do capitalismo; comporta o conluio de interesses no centro e na periferia, de modo a favorecer, no interior das sociedades e Estados de ambos os lados, os interesses de segmentos sociais dominantes; por essa razão, consciência e cultura são afetadas, como se desenvolvimento e subdesenvolvimento fossem mutuamente necessários e benéficos; o subdesenvolvimento impregna também o poder, ou seja, a política e seu processo decisório; estabelece-se, enfim, a interdependência dependente, o fato de uns países terem economia e poder condicionados à economia e ao poder de outros países.

A principal crítica às teorias da dependência por historiadores e cientistas políticos referem-se à manipulação do conhecimento histórico e o fato de que somente pode ser explorado e dominado quem consente nessa condição, não existindo estruturas que mantenham o sistema internacional indefinidamente estável.

4 O Desenvolvimentismo na Política Brasileira

Para superar o subdesenvolvimento, por influência do pensamento cepalino e seus congêneres, os países latino-americanos implementaram políticas desenvolvimentistas a partir da primeira metade do século XX.

No Brasil, diante da Grande Depressão dos anos 1930, surgiram condições favoráveis à industrialização. Em meio ao declínio do comércio internacional, as demandas do mercado interno brasileiro passaram a ser supridas pela indústria nacional, caracterizando o modelo brasileiro de industrialização por substituição de importações.

Na década de 1960, em meio ao Regime Militar, esse modelo inicial demonstrou sinais de esgotamento. Era necessário que a indústria brasileira conquistasse mercados internacionais para que o crescimento econômico continuasse. O mercado interno já não era suficiente para garantir a economia de escala exigida pelas indústrias intermediárias e de bens de capital.

A industrialização e o desenvolvimento econômico liderado pelo Estado foram a busca de todos os governos, a partir de 1930. Getúlio Vargas foi uma figura central na construção do pacto e do Estado desenvolvimentista. Depois dele, Juscelino Kubitschek continuou no mesmo caminho, embora fazendo uma abertura maior para os investimentos diretos das empresas multinacionais. Durante o Regime Militar, o pacto desenvolvimentista foi retomado desconsiderando, no entanto, a classe trabalhadora.

Os Estados desenvolvimentistas vincularam-se originalmente a regimes políticos autoritários, que tenderam a se tornar democráticos na medida em que foram bem-sucedidos na promoção da revolução nacional e industrial. No Brasil, a transição para a democracia consolidada ocorreu apenas em 1985, depois que a revolução capitalista havia sido completada. As eleições diretas para presidente ocorreram novamente apenas em 1989.

O desenvolvimentismo contém um componente anti-imperialista intrínseco. O Estado desenvolvimentista é nacionalista no plano econômico porque pressupõe a existência da dependência econômica em relação aos países ricos. Enquanto os países ricos usam a economia neoclássica para justificar a adoção de políticas liberais, os Estados desenvolvimentistas justificam seu papel ativo no desenvolvimento com a teoria econômica keynesiano-estruturalista. Concretamente, eles buscaram proteger e promover sua indústria, no início, por meio de uma estratégia de industrialização por substituição de importações, seguida, por uma estratégia baseada na exportação de bens manufaturados.

Entre 1979 e 1980, a decisão do Banco da Reserva Federal dos EUA de aumentar drasticamente a taxa de juros internacional, consequência principalmente das dificuldades econômicas derivadas dos choques do petróleo de 1973 e 1979, levaram os países altamente endividados da América Latina a uma crise financeira de grandes proporções. Foi nesse contexto de instabilidade econômica, no entanto, que muitos países latino-americanos fizeram suas transições de regimes autoritários para a democracia. Assim, a década de 1980 foi

perdida economicamente, mas uma década de ganhos políticos. Foi um período tanto da grande crise financeira da dívida externa quanto da redemocratização na América Latina.

Nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e, em seguida, nos demais países desenvolvidos, notadamente a Alemanha, uma coalizão de classes neoliberal, envolvendo capitalistas rentistas e financistas, tornou-se política e economicamente dominante. O caminho único traçado pelos Estados Unidos pareceu então ser inquestionável. O Estado desenvolvimentista latino-americano, em crise econômica e em momento de transição política, abriu espaço para a volta do Estado liberal e para o consenso de Washington.

O discurso neoliberal apresentou duas alternativas ortodoxas para o Estado nos países em desenvolvimento: liberal ou populista. Com tal retórica, sugeria-se serem o desenvolvimentismo e o Estado populista a mesma coisa e, ainda, que o Estado liberal seria a forma ideal de Estado capitalista.

O Estado liberal é o sistema político do liberalismo econômico (ou do que é hoje o neoliberalismo). É o Estado mínimo ou que busca ser mínimo, que apenas protege os direitos civis e assegura o cumprimento dos contratos. Esse Estado não deve interferir na economia porque os neoliberais consideram o mercado a ferramenta mais eficaz e desejável de alocação de recursos e desenvolvimento de uma sociedade.

O Consenso de Washington foi um conjunto de recomendações, de cunho neoliberal, elaboradas por funcionários do governo dos EUA, integrantes de organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, FMI e BID) e economistas da América Latina com vistas a melhorar o desempenho econômico dos países latino-americanos. Embora essas medidas não tivessem nenhum caráter oficial e já fossem bastante conhecidas, elas exerceram enorme influência entre as elites econômicas, políticas e intelectuais da região, ao longo da década de 1990. Reafirmavam-se as teses de que o papel do Estado como indutor do crescimento econômico estava esgotado e que o desenvolvimento dependia da obediência às leis do mercado. A partir de então, políticas neoliberais foram implantadas em praticamente todos os países latino-americanos. Os anos 1990 foram os anos neoliberais da América Latina.

5 O Desenvolvimentismo na Política Exterior Brasileira

A política exterior fornece o conteúdo da diplomacia, sendo responsável por seus erros e acertos. Diplomacia sem política não passa de ação externa sem estratégia de realização de interesses nacionais. Cabe à política exterior prover o conteúdo da diplomacia desde uma perspectiva interna, quer seja nacional, regional ou universal.

A história das políticas exteriores evidencia as diferentes concepções do destino nacional que intelectuais e estadistas propõem a suas nações, com maior ou menor aceitação por parte da opinião pública, maior ou menor conversão em prática política. Para além do alcance interno que essas concepções envolvem, o papel do respectivo país sobre o cenário internacional também se desvela por meio delas. No caso do Brasil, a experiência histórica permite construir o conceito de projeto nacional de desenvolvimento, definido como desígnio nacional e vetor da ação externa.

O Brasil é um país que acumulou sólido pensamento econômico, político e sociológico que, no entanto, não evoluiu para a teorização das relações internacionais. Existe, pois, um consistente pensamento brasileiro aplicado às relações internacionais que ainda está por ser investigado, organizado e exposto. As correntes do pensamento brasileiro revelam dois traços em sua evolução recente: a vinculação com as teorias latino-americanas de relações internacionais; o problema epistemológico central do desenvolvimento.

As origens do pensamento brasileiro aplicado à relações internacionais situam-se nas análises cepalinas. Sua evolução epistemológica esteve a cargo dos teóricos da dependência e dos diplomatas, que definiram uma estratégia de longo prazo para a superação do subdesenvolvimento.

Os enfoques da dependência tomaram, em princípio, dois rumos no pensamento brasileiro aplicado às relações internacionais. Uma primeira vertente foi expressa pelo grupo dos independentistas, que incluía intelectuais e diplomatas como Oswaldo Aranha, Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro. Eles formularam novas reflexões sobre as relações internacionais do país, em uma fase em que o avanço da industrialização era notável em razão do êxito do Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek. Desenvolvimento e emancipação econômica eram as ideias-chave a serem aplicadas no plano interno; não-intervenção e coexistência pacífica dos regimes capitalista e socialista, no plano externo. Eles concebiam o descolamento dos Estados Unidos e a diversificação de eixos externos de cooperação para o desenvolvimento. Os independentistas pensavam em tomar distância da Guerra Fria e promover um modelo de desenvolvimento menos tributário do capital e da tecnologia externos. Centravam-se em torno das ideias de soberania, desideologização da política exterior, proteção das atividades econômicas e do mercado interno, fortalecimento da empresa nacional, desenvolvimento de tecnologias próprias, autonomia de segurança e solidariedade com a periferia, então chamada de Terceiro Mundo.

Uma segunda vertente foi expressa pelo grupo dos associacionistas ou americanistas, que triunfaram em 1964 e mantiveram seu protagonismo político durante o governo Castelo

Branco, ao passo que os independentistas influíram sobre o governo João Goulart e alongaram sua influência sobre o regime militar desde a ascensão de Costa e Silva, em 1967. Os associacionistas, também vinculados à questão central do pensamento brasileiro, o desenvolvimento, cogitavam usar a aliança estratégica com os Estados Unidos com o fim de alimentar o desenvolvimento por meio de capital e empreendimentos norte-americanos. Eles cultivavam ideias de subordinação à vontade dos Estados Unidos com alinhamento político, ideologização da política exterior e envolvimento na Guerra Fria, o domínio do livre mercado sobre o planejamento do desenvolvimento, a entrada de empresas e de tecnologias estrangeiras e a segurança coletiva.

O pensamento brasileiro que se firma por contradição na década de 1960, quando as correntes independentista e associacionista disputavam o Estado, transitava no dilema que consistia em dosar o peso entre fatores externos e internos, com o fim de diminuir a distância entre centro e periferia e eliminá-la ao termo do processo. Nesse ponto, a inteligência nacional cindiu-se na tentativa de dosagem dos fatores, inclinando-se uns para o recurso externo, outros para o interno. Essas correntes de pensamento exerceram influência desigual sobre o modelo de desenvolvimento e a política exterior brasileira, prevalecendo, na segunda metade do século XX, a corrente independentista, cuja derrocada ocorreu somente no fim do século.

A ideia de cooperação internacional emergiu, assim, vinculando ambas as correntes de pensamento, porque lhes era comum. Uma visão de mundo cooperativo entre os países irá perpetuar-se como viga mestra do pensamento brasileiro aplicado às relações internacionais. As derivações lógicas da ideia de cooperação se manifestaram com clareza e foram operacionalizadas pela política ao longo do tempo. Contribuíram para formar o acumulado histórico da diplomacia brasileira as seguintes diretrizes: cooperativa e não-confrontacionista; universalista; pacifista; zelosa pela soberania em razão do papel indutor do Estado e da necessidade de planejar o desenvolvimento.

O ponto de equilíbrio da política de desenvolvimento permanecerá como o desafio da inteligência brasileira nas três últimas décadas do século XX. O regime militar não inovou, apenas deu ênfase aos fatores internos. Convinha reforçar o núcleo central da economia nacional, composto de empresas, capital e tecnologia, com o fim de conduzir o processo de desenvolvimento ao patamar de autossustentação, após a criação das indústrias de transformação, que dependiam cada vez mais de insumos básicos. Convinha manter as derivações lógicas da ideia de cooperação internacional, capazes de dotar de eficiência a política exterior. Ademais, essa economia política contribuía para o reforço do poder, sem o qual nada se alcança sobre a cena internacional.

A redemocratização dos anos 1980 tampouco trouxe inovação para o pensamento brasileiro aplicado às relações internacionais. O processo de integração que se concebeu ao sul do continente deve ser tomado como um meio a mais, não um fim da política, que permanecia voltada para o desafio do desenvolvimento. A inovação, apesar de derivada de formulações anteriores virá com a irrupção do pensamento neoliberal a partir de 1990 e com o pensamento cético acerca da globalização.

O neoliberalismo tornou-se influência considerável no pensamento brasileiro aplicado às relações internacionais, a partir de 1990. Em primeiro lugar, propunha a substituição no pensamento econômico do modelo keynesiano de Estado, inerente às concepções cepalinas, pelo modelo liberal, proposto por Friedrich Hayek e Milton Friedman, e operacionalizado na Inglaterra e nos Estados Unidos nos anos 1970 e 1980. Em segundo lugar, a unificação do mundo sob a égide do sistema capitalista, ocorrida após o fim do socialismo real, entre 1989 e 1991. Em terceiro, as experiências monetaristas do Consenso de Washington, levadas a termo no Chile e na Argentina, de forma intermitente, desde os anos 1950, porém recentemente concebidas por escolas norte-americanas e propostas aos governos da América Latina com o fim de debelar a crise da dívida externa dos anos 1980. Por fim, deve-se mencionar a ascensão de governos neoliberais nas vizinhanças: Chile, Argentina, Peru, Venezuela e México.

A gênese do neoliberalismo latino-americano não se explica apenas pelas injunções externas. Esse fermento local pôs-se em ação quando esteve em jogo o problema crônico da instabilidade monetária e da inflação, talvez decorrente das atribuições econômicas desempenhadas pelo Estado. Duas interpretações acerca das causas e duas estratégias sobre as soluções para o problema da instabilidade monetária afloraram entre pensadores e dirigentes. O velho pensamento da Cepal concebia soluções estruturais, como aumento da renda e do consumo, portanto, industrialização e expansão do mercado interno, ao passo que os monetaristas concebiam soluções de choque, mediante manipulação tempestiva da moeda e do mercado, confrontando-se, pois, estratégias de longo prazo e de curto prazo. O valor supremo da política desloca-se da promoção do desenvolvimento para o controle da inflação.

O neoliberalismo veio a erigir sua própria visão de mundo e a propor modelo próprio de inserção internacional, no Brasil e em quase todos os países da América Latina. Substituiu a visão desenvolvimentista pelo paradigma da globalização do fim do século XX. Substituiu a visão dual entre centro e periferia e a ideia de concerto da ordem internacional pela de um mundo unificado pelos fatores transnacionais do capitalismo. O curso profundo desse pensamento abandona, no Brasil, a crítica à economia ricardiana clássica da divisão internacional do trabalho e das vantagens comparativas, e reflete, ademais, o estágio de avanço da competitividade nacional, reivindicando, como benéfico, o livre mercado global.

Como expressão mais elaborada desse pensamento no Brasil, convém referir dois intelectuais consistentes, que garantiram sua atuação como dirigentes da nação, Fernando Henrique Cardoso, Ministro de Relações Exteriores e Presidente da República, e Celso Lafer, por duas vezes Ministro de Relações Exteriores. Seus textos, que ainda são pertinentes, incluem reflexões de homens de Estado, como também pesquisas e análises que expressam ideias, visões do nacional e do internacional e, sobretudo, um modelo alternativo de inserção internacional.

Três requisições essenciais conduzem o pensamento neoliberal: eliminar o modelo do Estado desenvolvimentista interventor, julgado perdulário e ineficiente em termos econômicos; abrir o mercado e o sistema produtivo à penetração dos fatores externos do capitalismo, considerados suficientes para promover o desenvolvimento à época da

globalização; ferir o conceito de sociedade com que se ocupava o Estado e promover a oportunidade de indivíduos, o que supunha enorme deslocamento da renda.

De certo modo, neoliberalismo e cepalismo encontram-se no propósito de origem, ou seja, transformar a economia e a organização social, utilizando para esse fim as instituições e a lei, porém separam-se ao conduzi-las por caminhos diferentes. O neoliberalismo contém uma crítica ao Estado keynesiano do bem-estar, à sua visão cooperativa, todavia controlada de mundo, e ao modo de promover o bem-estar dos indivíduos. Sob sua égide, a desregulação tornou-se mecanismo de ajuste interno e a abertura da economia, estratégia pura e simples de inserção internacional.

Embora tenham levado a sociedade latino-americana ao descontentamento, à convulsão social e à derrubada pela via eleitoral de todos os governos de sua inspiração, quando a exclusão social atingiu em 2003, segundo dados da Cepal, cerca de 40% da população da região, os neoliberais consideravam-se, na origem, promotores de novo renascimento, tido como redenção dos problemas econômicos e sociais. As circunstâncias imperantes da interdependência global não deixavam alternativa ao processo decisório em política exterior. Tanto mais que acreditavam nesse mundo novo de regras justas, transparentes e benéficas para todos, a serem produzidas pela negociação multilateral, como novo ordenamento do sistema capitalista em todos os domínios das relações internacionais: comércio, finanças, direitos, meio ambiente e segurança. Ressalte-se ainda que acreditavam no efeito sistêmico e benéfico da ação das forças transnacionais que comandavam o curso profundo das relações internacionais à era da globalização. O neoliberalismo reivindicava, ademais, uma revolução na ciência, na política e no pensamento. Assimilou, enfim, o caráter de um fundamentalismo típico da era da globalização, ao confundir argumento, raciocínio e ciência com convicção, crença e fé.

O neoliberalismo provocou duas reações: o regionalismo aberto, uma atualização do pensamento cepalino, expresso sobretudo pelo mexicano Osvaldo Sunkel; o pensamento cético acerca da globalização, expresso por internacionalistas hispano-americanos como Aldo Ferrer, Luciano Tomassini, Mario Rapoport, Raúl Bernal-Meza e Fernando Henrique Cardoso.

O regionalismo aberto, para os economistas da Cepal, constitui o ponto de chegada de uma evolução, além de evidenciar o desejo de adaptação à era da globalização do grupo originalmente ocupado com soluções para o desenvolvimento. Com sua nova proposta, pretendiam os neocepalinos conciliar a interdependência posta em marcha pelos processos de integração da América Latina com a interdependência advinda da liberalização do mercado global. Assim, a integração passa a ser considerada uma espécie de resseguro econômico diante de eventuais ameaças trazidas pela globalização, isto é, pelo curso desenfreado do liberalismo mundial, como crise financeira, comercial ou produtiva.

Ao examiná-lo, percebe-se, contudo, que o regionalismo aberto inclina-se mais para o neoliberalismo do que para o cepalismo tradicional, uma vez que enaltece a abertura

econômica, afasta o protecionismo criador de empreendimentos e tecnologias, sugere a adesão aos temas globais e impregna a agenda diplomática, que se movimenta febrilmente com o fim de orientar, por meio de tais pressupostos, a formação dos blocos e a negociação de tratados de comércio. Percebe-se, ademais, que o pensamento cepalino, nessa segunda versão, a exemplo do neoliberal, ainda ignora o fator de impulsão do sistema capitalista, a internacionalização econômica entendida como projeção para fora de negócios nacionais ou regionais, com que se atinge a verdadeira interdependência dos fatores mediante competitividade sistêmica e distribuição equilibrada de benefícios.

Os críticos da globalização concebem modelo alternativo de inserção internacional aos que foram disponibilizados pelos neoliberais e neocepalinos. Ainda sob influência remota do pensamento dual clássico latino-americano, esses intelectuais retornam com suas pesquisas à evolução histórica do capitalismo e repensam a globalização e os fatores do atraso e do desenvolvimento. As assimetrias entre os dois mundos, o desenvolvido e o subdesenvolvido, ter-se-iam imiscuído no processo histórico de evolução do capitalismo quando alguns países se diferenciaram de outros, inicialmente, ao criar e reproduzir suas vantagens comparativas intangíveis (capital, ciência e tecnologia) e combiná-las, a seguir, com o modo como as puseram em jogo ao administrar as relações com os vizinhos e, depois, com o mundo todo. Resolver o problema da relação entre o interno e o entorno, com base nessas vantagens comparativas intangíveis, significa resolver o problema do desenvolvimento.

A transnacionalização das empresas e a intensificação dos fluxos financeiros e de seus efeitos universais representam fenômenos recentes, porém a globalização remonta ao século XVI, com as Grandes Navegações e a decorrente ampliação do mundo conhecido, ocorrendo por meio da unificação do mercado, em sua primeira fase, e da inovação tecnológica, desde o século XIX. O pensamento crítico desqualifica a ilusão neoliberal de que a globalização significa fenômeno recente vinculado ao fim da bipolaridade leste-oeste e afasta o consenso entre doutrinários norte-americanos e intelectuais e dirigentes latino-americanos de que a abertura econômica do presente substitui o livre-comércio de outrora como mecanismo de superação do atraso histórico.

O pensamento dos críticos latino-americanos acerca da globalização converte-se em pensamento cético, ao rechaçar a visão de mundo e as soluções ao desafio do desenvolvimento concebidas pelos neoliberais. O grau de ceticismo acentua-se quando aqueles pensadores despem o neoliberalismo de suas bases conceituais e fixam, ao mesmo tempo, as linhas do próprio argumento: os níveis atuais de interdependência econômica de forma alguma carecem de precedentes históricos; a transnacionalização econômica não evidencia nova ordem mundial menos centrada no Estado; em vez de vítimas passivas, os governos são os arquitetos da globalização; a interdependência liberal não traz implícita uma receita de superação das desigualdades entre as nações; o realismo dos dirigentes globalistas latino-americanos não passa de ilusão acerca da benignidade da governança global sobre a qual assentam o processo decisório, mesmo porque essa atitude evidencia também o caráter ideológico unificador da globalização, conveniente para pôr em prática uma estratégia

impopular.

A crítica da globalização e o ceticismo diante do modelo neoliberal de inserção internacional se fizeram presentes no Brasil de dois modos: no pensamento acadêmico de alguns grupos de internacionalistas que atuam em universidades de renome e na opinião pública que elegeu Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2002. Observa-se, portanto, no início do século XXI, uma confluência de pensamento, opinião pública e política exterior. Como são manifestações imbricadas da sociedade, dividem ou aproximam diplomatas, políticos, jornalistas, empresários e acadêmicos. O pensamento prevalecente durante o governo Lula conduz a uma inferência: as estruturas do capitalismo produzem benefícios unilaterais em favor dos mais fortes, como pensavam os cepalinos e os independentistas, a menos que se estabeleça a união dos países emergentes, cujos governos, agrupados em coalizões (como o Mercosul), negociam reciprocidades reais nas relações com os países centrais ou travam o avanço da governança global, como pensa Celso Amorim, estrategista das relações internacionais pós-neoliberais.

6 As Relações entre os Regimes Políticos e as Políticas Exteriores do Brasil

A relação entre regime político e política exterior ocupa reduzido espaço na literatura especializada sobre relações internacionais. Ocupa menos ainda a transição propriamente dita entre regimes, governos, partidos e ideologias. Em boa medida, o fato se deve à contingência de ser essa literatura predominantemente anglo-saxônica e de não ocorrer mudança de regime político na Inglaterra e nos Estados Unidos há séculos. Recentemente, porém, o tema tem atraído o interesse, em razão da disputa pela hegemonia, no contexto da Segunda Guerra Mundial, entre democracias, ditaduras ou regimes totalitários, e durante a segunda metade do século XX, entre capitalismo e socialismo. Ademais, durante a Guerra Fria, os países da América Latina alternaram democracia e regime militar, com desenvoltura.

No caso do Brasil, devemos indagar se entre o modelo de desenvolvimento e as relações internacionais do país existe causalidade ou condicionalidade, com relação à Monarquia, República, Estado Novo, Regime Militar, Democracia, Neoliberalismo e Novo-Desenvolvimentismo. Convém ainda indagar acerca do nexos entre mudança de governos ou de partidos no poder e as relações internacionais.

Os dirigentes políticos, e com eles os intelectuais, são propensos a aceitar como natural a relação entre regime político e política exterior, na suposição de que o primeiro embute na segunda uma conduta ideal. Na realidade, para a história não existe política exterior ideal acoplada à natureza do regime, porquanto a democracia e seu antagonico, o totalitarismo, têm por vezes apresentado condutas assemelhadas.

A guerra do Vietnã e a guerra do Iraque, criticadas pela opinião internacional, por juristas internacionais e por moralistas, foram iniciadas e conduzidas pela democracia. As estruturas hegemônicas que perpetuam o subdesenvolvimento e a pobreza de mais de metade da humanidade, no entender do pensamento estruturalista latino-americano, ergueram-se e produziram efeitos no seio da democracia. Por sua vez, os regimes militares no Chile e no Brasil contribuíram para fortalecer a organização liberal da sociedade e a ordem liberal global.

O exame da relação entre regime político e modelo de inserção internacional na experiência brasileira parte da seguinte hipótese: a mudança da política exterior e do modelo de inserção internacional ocorre sob a influência de determinados fatores vinculados ou não à sucessão de regimes ou de governos de um mesmo regime. O regime político exerce influência sobre a política exterior, como também pode não exercer, sendo plausível fazer a mesma afirmação acerca do papel do governo. Faz-se necessário, dessa maneira, examinar as diversas mudanças e seus impactos na História do Brasil, dando ênfase ao estudo da transição entre o governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, visto que nesse momento ocorre uma transição ideológica no poder, de correntes ditas de direita para correntes ditas de esquerda.

Na experiência brasileira, as mudanças políticas, algumas vezes, não implicaram, de imediato, uma mudança da política exterior. Assim ocorreu com a Revolução de 1930, a

implantação do Estado Novo, em 1937, e a redemocratização, em 1985. Quando se tentou adaptar abruptamente a política exterior à mudança do regime, observou-se, por vezes com certa rapidez, o refluxo de parâmetros anteriores dentro do mesmo regime. Isso ocorreu com a “republicanização” da política exterior, em 1889, e a recuperação das tendências da diplomacia imperial pelo barão do Rio Branco, em 1902; com a “americanização” de Eurico Gaspar Dutra, em 1945, e o refluxo aos parâmetros nacionalistas da Era Vargas; com a “correção de rumos” liberal e ocidentalista de Castelo Branco, em 1964, e a recuperação dos princípios da Política Externa Independente pelo regime militar, desde 1967.

Por outro lado, a inserção internacional do Brasil sofreu mudanças de orientação dentro de um mesmo regime político. Durante a República Velha (1889-1930), houve uma inflexão da política exterior quanto à percepção dos interesses a realizar, que se tornam mais universalistas com a gestão do barão do Rio Branco, entre 1902 e 1912, do que o eram sob a égide da República jacobina implantada em 1889. Os militares (regime vigente entre 1964 e 1985) deram demonstração evidente de mudança dentro do regime, ao recuperar, entre 1967 e 1985, as tendências introspectivas embutidas no projeto de desenvolvimento dos presidentes Vargas, Kubitschek, Quadros e Goulart. A ascensão de José Sarney, em 1985, e a continuidade do regime democrático até nossos dias não impediu uma ruptura em relação a conceitos e orientações da inserção internacional, entre 1990 e 2003.

Essas observações permitem considerar que existem determinações que exercem maior influência sobre a política exterior e a inserção internacional do país do que a sucessão e a natureza dos regimes, a sucessão de governos ou, ainda, de partidos políticos no poder.

Quando o regime é substituído por outro, verifica-se maior substituição de dirigentes do que quando mudam os governos dentro do mesmo regime. Há, porém, variáveis independentes desses fatos que pesam sobre o modelo de inserção internacional: identidade nacional; identidade cultural; capacidade de estabelecer consensos internos; grau de racionalidade na gerência das políticas de Estado; existência ou não de projeto nacional; jogo interno conflitivo ou cooperativo dos grupos e das forças sociais; autonomia decisória ou subserviência do homem de Estado; conformismo diante de condicionamentos externos ou vontade nacional.

A escola francesa de relações internacionais parece propor o “descolamento” das relações internacionais contemporâneas do regime político, ao conduzir o raciocínio para a identificação e a ponderação de quatro grandes variáveis da vida internacional: as forças; os fins da política; os componentes e o movimento, tanto das forças quanto da diplomacia. Esse modelo de interpretação situa o regime do lado das finalidades da política exterior concebidas pelos homens de Estado. Com efeito, os dirigentes interpretam as forças, sob a forma de percepção de interesses a realizar, e tomam decisões externas, engendrando uma política. O regime tem a ver com o padrão do homem de Estado e também com a dimensão institucional e operacional disponíveis para implementar determinada política.

Para o estudo do caso brasileiro, a literatura sugere o conceito de identidade nacional

como categoria instrumental de análise adequada para desvendar o jogo da multicausalidade através da história. Ramiro Saraiva Guerreiro examinou em seus escritos o nexos entre identidade nacional e política exterior à época do desenvolvimentismo, ao passo que Celso Lafer estendeu tal análise para a identidade internacional brasileira como categoria explicativa de tendências e de mudanças da política exterior. Seu conceito abriga cinco componentes: o legado histórico; o contexto da vizinhança; a inserção assimétrica de potência média; o vetor do desenvolvimento nas finalidades da política exterior; o processo de abertura externa desde 1990. Esses componentes minimizam o papel do regime político sobre a política exterior brasileira.

Seguindo o raciocínio de Guerreiro, deve-se chamar a atenção sobre a relação estreita entre identidade nacional brasileira, determinada pelo caráter multiétnico e multicultural da sociedade, feita ademais de desigualdades e heterogeneidades socioeconômicas, e o acumulado histórico da diplomacia brasileira: universalista ou contrária aos segregacionismos de qualquer natureza, cooperativa ou não-confrontacionista, pacifista ou orientada pela convivência das diferenças, jurídicista ou valorativa da norma do direito e do ato jurídico internacional. Esses parâmetros de conduta sofreram pouco com as mudanças de governos e regimes. Eles espelham a percepção de país satisfeito consigo mesmo, que confere ao exterior um crédito de simpatia e benevolência.

Tomemos, a título de exemplo, alguns elementos da identidade nacional, a começar pela cordialidade oficial no trato com os vizinhos. A vizinhança foi importante na gênese da identidade internacional e na condução da política exterior. Mas o caso brasileiro se diferencia de muitos outros, quanto ao papel que o entorno exerce sobre a configuração da identidade. Durante o período da Regência (1831-1840), em que se deu a consolidação do Estado nacional, e durante o Segundo Reinado (1840-1889), a Monarquia brasileira despendeu grande esforço para configurar o território, seja afastando ameaças à sua integridade, seja acordando com os vizinhos as linhas de fronteira. Até por volta de 1860, a imagem de uma vizinhança constituída de Estados mal administrados contribuiu para gerar a auto-imagem de país provido de instituições civilizadas. Essa visão de si e do outro transferiu-se da diplomacia monárquica à diplomacia republicana e aprofundou-se com a gestão do barão do Rio Branco. Assim, fortaleceu-se aquele acumulado histórico pela ideia de superioridade de força e de civilização diante dos vizinhos. Os vizinhos, concluía-se, devem ser bem tratados, mesmo porque são pouco relevantes para a vida nacional. É a chamada cordialidade oficial, cultivada até o presente. Monárquicos e republicanos, presidentes democratas e militares, nacionalistas e liberais ostentaram, com notável continuidade, o discurso e a prática da cordialidade oficial.

Observamos, pois, que a cordialidade oficial evoluiu como variável independente do regime e dos governos: transitou de uma base explicativa vinculada à imagem e à configuração do território para outra vinculada à percepção de interesses a realizar. Essa última circunstância é recente e diz respeito à criação de ambiente favorável à expansão de negócios brasileiros na América do Sul e à necessidade de realizar consenso regional do gênero polo de poder com o fim de alcançar resultados de interesse nacional nas negociações

multilaterais globais (OMC, ONU e conferências multilaterais).

Outro exemplo, o de potência média com inserção assimétrica na economia internacional. A política exterior do país foi causa da inserção assimétrica do Brasil no mundo, no contexto da evolução da economia capitalista. Ela contribuiu para engendrar e manter esse tipo de inserção até a Revolução de 1930, característica de país exportador de produtos primários e importador de manufaturados. Desde então, a política exterior inverteu sua função histórica, ao tornar-se instrumento operacional destinado precisamente a eliminar assimetrias e a arrancar a nação da condição de nação dependente e atrasada.

A condição de potência média imprimiu à conduta externa alguns traços ambíguos: de subserviência, durante a expansão da sociedade internacional europeia sob a égide do capitalismo na primeira metade do século XIX. Já durante a segunda metade do século XIX, as elites conservadoras que dirigiam o país fixaram objetivos externos e alcançaram-nos com notável coerência e racionalidade de conduta. Assim, o país equacionou seu problema de mão de obra, pondo fim ao tráfico de escravos e atraindo a imigração livre, exerceu uma hegemonia regional sobre os países da Bacia do Prata, enquanto se consolidavam por lá os Estados nacionais, fixou a linha de fronteira pela doutrina do *uti possidetis* e assegurou a autonomia da política de comércio exterior, que fora sacrificada pelos tratados desiguais firmados com os países capitalistas dominantes à época da Independência. Durante a segunda metade do século XX, a diplomacia brasileira de potência média, enquanto buscava fatores externos de desenvolvimento, como capitais, empresas e tecnologia, buscou liderar o Terceiro Mundo em um movimento de reforma da ordem econômica internacional, confrontando interesses concretos das potências avançadas.

O elemento fulcral da identidade nacional emerge no século XX como país em desenvolvimento. Desde o primeiro governo de Getúlio Vargas, o desenvolvimento tornou-se o vetor da política exterior. Assegurada a soberania sobre o território, configuradas suas fronteiras, o desenvolvimento desse território tornou-se a terceira função histórica sucessiva da diplomacia brasileira, entranhada como elemento da identidade nacional.

À época da globalização, na passagem do século XX para o XXI, outro conceito aflora na autoimagem da opinião esclarecida e dos dirigentes: o de potência emergente, não mais de integrante do Terceiro Mundo, mas envolvida e integrada ao movimento das estruturas hegemônicas do capitalismo que se voltam para o controle do ordenamento global.

Essa evolução da política exterior e do modelo de inserção internacional tem a ver com regime político, partido, governo e ideologia, mas a tudo isso se sobrepõe, por vezes, como se esses fossem variáveis independentes. O elemento que qualifica esse ou aquele período das relações internacionais vinculadas àquelas variáveis não é a própria variável, mas o interesse motor pelo qual se movem os dirigentes.

Coube ao Estado colocar a nação no rumo da modernização integrada ao sistema capitalista. Esse processo foi concebido pelos dirigentes brasileiros nos anos 1930 e mantido nas décadas seguintes como um processo com algumas fases a galgar. Essas fases permearam

ações e resultados e não corresponderam, obviamente, a períodos estanques ou dissociados. O que se percebe, contudo, são a continuidade e a racionalidade do processo que se inaugura nos anos 1930, marcado por forte presença do Estado, até a crise de adaptação desse Estado com transferência de responsabilidade às forças sociais que presenciamos na era da globalização. O minguido desempenho das administrações de Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso diante dos objetivos de desenvolvimento exigidos pela opinião pública explica a primeira eleição de um governo de esquerda na História do Brasil, em 2002, disposto à revisão do modelo de desenvolvimento que esvaziara o Estado de seu papel de comando em favor do mercado. Em suma, o papel de protagonista do Estado quanto ao modelo de inserção internacional perpassa regimes e governos.

Durante a depressão capitalista dos anos 1930, a América Latina rompeu com o modelo de inserção internacional que se arrastava desde a época de seus processos de independência, no início do século XIX. Durante mais de um século, os dirigentes que se apropriaram do aparato do Estado, plantadores e exportadores de produtos agrícolas ou exploradores de minérios, mantiveram o modelo de exportação primária e importação industrial, que garantia vantagens para ambos os lados: no centro, a expansão do capitalismo industrial; na periferia, o domínio da sociedade por uma elite social. O Estado aqui servia aos interesses desse grupo socioeconômico hegemônico.

Apesar de ser uma monarquia constitucional, o Brasil não se diferenciou das repúblicas latino-americanas quanto ao modelo liberal de inserção internacional que se estendeu do início do século XIX a 1930. Contudo, o longo período de vigência do paradigma liberal de então sofreu algumas inflexões na história do país. Entre a transferência da Corte portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, e a expiração do Tratado de Comércio com a Inglaterra, em 1844, a política exterior foi subordinada ao paradigma de portas abertas com que os países capitalistas europeus impunham à periferia seus interesses e as regras de sua sociedade internacional. Nessa época, o governo brasileiro assinou duas dezenas de tratados desiguais que amarraram o processo decisório e as estruturas da inserção internacional à ordem capitalista, de modo a engendrar a condição de inserção internacional dependente. Um grito de revolta ante essa subordinação dos interesses nacionais e do processo decisório ocorreu nos anos 1840, quando se formulou com certo grau de autonomia o primeiro projeto nacional de industrialização, que não logrou sucesso, porém, se manteve na condução das relações internacionais do país até o fim do regime monárquico. Mas não houve modificação de essência do modelo de inserção.

O advento da República, em 1889, induziu a adaptação da política exterior tanto à ascensão de nova elite ao poder quanto à evolução das forças profundas da história. Na esfera externa, os Estados Unidos já representavam o mercado de destino de mais de 70% do café exportado e haveriam de atrair o eixo de relações políticas e comerciais para si. A Europa passou a segundo plano. Conjugava-se, portanto, o Brasil com os objetivos regionais dos Estados Unidos, que pretendiam transformar a América Latina em mercado de reserva para seus produtos industriais, já que não partilhavam da divisão de mercados levada a termo pelo

colonialismo europeu. A República apelou à intervenção norte-americana, cuja esquadra sediada na Baía da Guanabara contribuiu para consolidar o regime. Favores comerciais foram cedidos aos Estados Unidos pelo acordo de 1891, em troca de amizade e proteção estratégica, sobre cujos elementos o barão do Rio Branco firmou a relação bilateral. Convertido o eixo de relações internacionais da Europa para os Estados Unidos, exceção feita à dependência financeira de Londres, os dirigentes republicanos submeteram o serviço diplomático à disposição central de atrair imigrantes para a lavoura e exportar café, aprofundando verticalmente o modelo anterior por meio da diplomacia da agroexportação.

A República, portanto, provocou queda de qualidade da política exterior, ao lançar novas raízes de dependência na área econômica, financeira, comercial e estratégica. Prolongou o atraso histórico do Brasil, sem trazer inovação de fundo, porquanto essas tendências vinham do regime anterior, que sobre elas exercia certo controle mediante leitura mais complexa do interesse nacional.

A República Velha buscará o prestígio externo, que convinha aos exportadores de produtos agrícolas, mas terá de lidar com três problemas de relações internacionais: o alinhamento político com os Estados Unidos, a dependência financeira de Londres e a expansão das exportações de café.

As relações internacionais do Brasil não foram afetadas abruptamente pelo triunfo da Revolução de 1930. Seriam, contudo, redefinidas até o advento do governo constitucional de 1934, de forma como nenhuma outra mudança de regime as afetou em toda a história do país.

Desde 1929, a crise do capitalismo repercutia diretamente sobre o esquema de comércio que vinha do século XIX, exportações primárias e importações de manufaturados. Por outro lado, e com a mesma capacidade de determinação, as transformações da sociedade brasileira (aumento da população urbana, burguesia nacional incipiente, organização sindical embrionária, demanda de emprego e de produtos industriais, descontentamento militar e intelectual diante do atraso e da dependência secular) explicam a drástica ruptura calculada e segura que se operou na esfera política, no Brasil.

O paradigma liberal de política exterior se alinhava às novas conjunturas externa e interna. O sistema complementar centro-periferia de portas abertas unilaterais, proposto pelo centro e aceito pelos governos latino-americanos, cedeu à formulação de projetos nacionais que imprimiram novo rumo às políticas exteriores dos países da região. Essa nova fase teve como protótipo o Brasil de Getúlio Vargas desde o início da década de 1930, porém generalizou-se na América Latina. Paradoxalmente, a crise capitalista mergulhou a América Latina em um processo de modernização rápida, ardentemente desejada pelos novos dirigentes políticos.

Na origem dessa mudança, teve menos importância a continuidade ou a quebra dos regimes políticos nos diferentes países latino-americanos do que a mudança do grupo dirigente. As velhas elites oriundas da economia primária perderam poder em favor de lideranças urbanas com visão moderna de interesses e de relações internacionais. A divisão do

mundo em blocos antagônicos facilitou a obra desses novos dirigentes, que negociavam sua adesão à guerra dos outros em troca de elementos promotores da indústria, como crédito para exportações, investimentos empresariais, fornecimento de máquinas, etc. Até a eclosão da Segunda Guerra Mundial, a América Latina abriu-se à competição internacional, provocando respostas de potências rivais, Alemanha, Itália, França, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Japão, União Soviética, preocupadas em assenhorear-se, por meio de seus empreendimentos, de parte, não somente do mercado de consumo, mas ainda do sistema produtivo local, que se expandia e se diversificava.

Alguns elementos caracterizam a mudança de modelo de inserção internacional que se operava desde 1930: a inconveniência de prolongar o modelo anterior da agroexportação, que na década de 1920 cultivava o prestígio externo e procurava manter o crédito em Londres e que fora objeto de críticas por parte do movimento tenentista, de intelectuais e do meio político; a consciência que a crise do capitalismo representava uma fase de transição que permitia que o desenvolvimento fosse convertido em objetivo da política exterior; a convicção de se poder utilizar a diplomacia para alcançar resultados; a descoberta das condições de eficiência de uma diplomacia voltada para o desenvolvimento: autonomia decisória, ação cooperativa, comércio exterior flexível sem amarras doutrinárias, subordinação da segurança aos fins econômicos e a concomitância de boas relações com os grandes e os vizinhos. Esses elementos indicam o grau de profundidade da mudança de inserção internacional que, então, se desejava para o Brasil com o objetivo de desprender, enfim, a nação dos interesses de um grupo social apenas e lançá-la no rumo da modernização.

A política de comércio exterior do Brasil, desde 1935, serve de exemplo concreto de como se operava a mudança. Três princípios orientavam-na: tirar proveito da rivalidade entre os blocos antagônicos que dividiam o mundo com o intuito de aumentar a competição interna e o poder de barganha externo; manter o comércio liberal com os Estados Unidos, levando esse país a decisões que aquele poder de barganha requeria; realizar o comércio compensado com Alemanha e Itália, mais adequado à expansão da indústria nacional.

A Segunda Guerra Mundial criou mais uma condição favorável aos propósitos do desenvolvimento brasileiro e latino-americano. A solidariedade política continental tornou-se fator preponderante nos cálculos estratégicos do governo de F. Roosevelt, dos Estados Unidos, disposto a reforçar a base econômica dos vizinhos do sul, visto que essa melhoria era importante para os esforços de guerra. O Brasil de Vargas soube manipular com grande habilidade essa cooperação bilateral.

Entre 1930 e 1945, portanto, a América Latina abriu novo caminho, quando os Estados passaram a orientar por outro paradigma suas políticas exteriores. Trata-se de um movimento convergente, embora com intensidade variada entre os diversos governos. A mudança conceitual era pouco perceptível na linguagem diplomática, sendo mais perceptível nos processos decisórios. Os governos da região pretendiam imitar os grandes países capitalistas e tornarem-se unilaterais na realização de objetivos externos diretamente vinculados a ganhos internos, que eram identificados aos ganhos de desenvolvimento, que por sua vez

confundiam-se com a expansão da indústria.

A industrialização converteu-se, assim, no objetivo da política exterior, porque as indústrias se esperavam o aumento da riqueza, o provimento de meios de segurança, a abertura de oportunidades de negócios para a burguesia nacional, a expansão do emprego para as massas urbanas e a modernização da sociedade como um todo, no entendimento da elite esclarecida. Transitava-se do interesse de um grupo para o interesse de uma nação.

A análise que se pode fazer das experiências latino-americanas de então coloca em plano bem secundário a capacidade explicativa dos regimes políticos na origem do novo paradigma de inserção internacional. Os Estados da região foram ocupados por novos dirigentes que alijavam do poder as velhas oligarquias da era liberal. Esses novos dirigentes adaptaram a leitura do interesse nacional às demandas de uma sociedade em transformação. Não convinha, em suas avaliações, que se prolongasse a funcionalidade anterior do Estado, posto a serviço do grupo socioeconômico hegemônico e distante da nação, mas reorientá-lo para a realização de interesses gerais e estruturais.

Desse modo, pode-se identificar entre os componentes do novo paradigma de política exterior, que se iam agregando aos padrões de conduta, alguns elementos conceituais, tais como: a ideia segundo a qual o processo decisório deve nutrir-se de percepções adequadas dos interesses nacionais; a ideia de realizar, pela via da negociação, ganhos recíprocos nas relações internacionais; o objetivo de superar desigualdades entre as nações; uma visão de mundo cooperativa, de realização mútua de interesses entre os povos.

No Brasil, o Estado desenvolvimentista estender-se-á sobre governos e regimes políticos durante sessenta anos, entre 1930 e 1989. Como ocorreu com a longa permanência do paradigma liberal, o novo paradigma de relações internacionais do Brasil também sofreu inflexões.

As mudanças de regime em 1945 e 1964 apresentaram convergência em um ponto: os novos dirigentes não abandonaram a ideia do desenvolvimento nacional como vetor da ação externa, porém passaram a operar na suposição de que o desenvolvimento deveria extrair maior impulso da estreita vinculação com as potências do Ocidente do que da vinculação direta ao projeto nacional.

O governo de Eurico Gaspar Dutra, no embalo da nova ordem internacional do pós-guerra, cujos parâmetros eram a divisão do mundo em zonas de influência e o liberalismo na área de influência norte-americana, imprimiu orientação própria às relações internacionais, descolando-se de tendências alinhavadas pelo regime de Getúlio Vargas. Sem extrair resultados de interesse nacional, ele prontamente corrigiu sua estratégia, em 1947, e recuperou aquelas tendências mediante mecanismos de política cambial e medidas de comércio exterior que voltaram a promover a expansão das indústrias e que permitiram a Vargas, de retorno como presidente eleito em 1950, dirigir o projeto nacional na perspectiva anterior.

O pensamento político e diplomático brasileiro aplicado às relações internacionais do

país tomava, já nos anos 1950, feição própria e, a princípio, independente do regime ou do governo, não tanto do partido. A União Democrática Nacional, UDN, e, depois de 1964, a Aliança Renovadora Nacional, Arena, constituíram-se como partidos políticos de direita, propensos ao liberalismo e àquele estreitamento com os interesses do Ocidente, cuja promoção equiparavam à promoção do interesse nacional. Mas aquele pensamento, mesmo em sua formulação partidária de direita, liberal e associada, não foi unitário diante do modelo de desenvolvimento a que a política exterior haveria de servir entre 1930 e 1989. A função da política exterior, era de prover elementos para tocar o projeto nacional de desenvolvimento. Duas correntes cindiram o pensamento político brasileiro quanto ao modelo de desenvolvimento a implementar pelos esforços sociais e do Estado. Essa cisão aprofundou-se nos anos 1960, década da confrontação das correntes da opinião pública brasileira.

De um lado, posicionavam-se os defensores do desenvolvimento associado às forças do capitalismo internacional (associacionistas) e, de outro, os defensores do desenvolvimento nacional autônomo (independentistas). Essa divisão não deve ser tomada como um confronto radical de visões do interno e das relações exteriores, mas antes como uma questão de dosagem entre liberalismo e protecionismo. Embora as fronteiras entre ambas as correntes de pensamento envolvessem uma zona de larga fusão, tais correntes foram suficientemente distintas e coerentes ao ponto de sugerir duas estratégias de inserção internacional.

O desenvolvimento associado envolvia parâmetros de política exterior abrangentes e coesos. Os associacionistas vislumbravam um desenvolvimento impelido de fora pelas forças do capitalismo internacional. As relações especiais com os Estados Unidos, matriz do sistema, seriam valorizadas e postas acima de qualquer outra variável de conduta. De lá, sobretudo, adviriam os fatores essenciais de desenvolvimento, tais como capital, empreendimentos e tecnologia e também influência política e ideológica. Para tanto, as condições internas requeridas seriam um sistema regulatório favorável à penetração desses fatores, por um lado, e, por outro, a aliança nas esferas política, geopolítica e de segurança. A esfera das relações econômicas internacionais fundia-se, pois, com a esfera ideológica e política. Isso significava adesão à doutrina da segurança coletiva, sob hegemonia norte-americana, à época da Guerra Fria. Essas ideias pouco ou nada têm a ver com o regime político. A História revela que foram abraçadas pelo governo militar de Castelo Branco, entre 1964 e 1967, como haviam sido pelo governo democrático de Eurico Gaspar Dutra, entre 1946 e 47, e que inspiraram o de Fernando Henrique Cardoso, bem mais tarde, na passagem do século.

Os independentistas substituíram os associacionistas em 1967. Eles desejavam um desenvolvimento tocado por forças internas, menos dependente de capital, empresa e tecnologia de matriz externa. As relações com os Estados Unidos perdiam importância e a Guerra Fria também caía nas considerações dos tomadores de decisão. Por outro lado, a segurança desprendia-se do elemento ideológico e coletivo ocidental para vincular-se ao esforço de desenvolvimento econômico e tecnológico. A solidariedade com o Terceiro Mundo fluía naturalmente dessa estratégia, não por pressão ideológica mas por comunhão de interesses concretos, e a política exterior levantaria a bandeira da nova ordem econômica

internacional. A vizinhança seria vista como área de convergência de interesses, senão mesmo de expansão dos interesses de uma economia nacional cada vez mais robusta. Essas ideias que lançam raízes remotas no tempo inspiraram o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A década de 1960 assistiu à radicalização dessas duas correntes de pensamento político. Formulou-se a chamada Política Externa Independente, entre 1961 e 1964, ocorreu o golpe militar de 1964, bem como o golpe dentro do golpe de 1967, uma reversão política do regime militar. Pode-se concluir que aquela década foi de avanço conceitual. A transposição à esfera executiva do pensamento dos independentistas pelos governos tornou-se mais perceptível e equilibrada, de um ponto de vista operacional, nos anos 1970, à época de Ernesto Geisel, quando a maturação do processo de desenvolvimento permitia prover a decisão de meios econômicos.

Entre 1930 e 1989, verificamos que os parâmetros de pensamento dos independentistas prevaleceram, embora temperados, na prática, pela influência dos associacionistas. A inteligência política brasileira soube, portanto, administrar com prudência essas duas estratégias externas. O diálogo entre ambas, embora exacerbado por momentos, produziu notável efeito de qualidade: converter a política exterior em política de Estado, acima de regime, governo e partido.

O progresso que o Brasil alcançou entre 1930 e 1989 deve muito a essa simbiose feita de equilíbrio de longo prazo entre concepções distintas que tiravam força de uma sociedade complexa e se impunham às contingências do momento. Preservou-se a autonomia decisória, na esfera política, e a criação de um núcleo econômico nacional forte como objetivo econômico. Por ser composto de pensamento político híbrido, o modelo de inserção internacional do Brasil resultou aberto às forças do capitalismo internacional, mas com autonomia de condução.

A transição do regime militar para o civil, em 1985, afetou superficialmente a política exterior e o modelo de inserção internacional. Nessa década, apareceram as primeiras críticas ao desenvolvimentismo, ao qual atribuíam-se desvios e vícios acumulados durante o longo curso anterior, tais como o protecionismo exagerado concedido ao mercado e ao empreendimento interno, a baixa competitividade sistêmica da indústria e dos serviços nacionais, a baixa capacidade de investimento do Estado, a instabilidade monetária e a vulnerabilidade financeira provocada pelo alto volume da dívida externa. A transição institucional e legal vinha sendo preparada desde 1974, pela chamada abertura política, assim como a transição do modelo de inserção internacional do país.

A inovação profunda que se operou no pensamento dos dirigentes brasileiros e na condução do modelo de inserção internacional ocorreu entre 1990 e 2002 e resultou de mudança de governos, não de regime político. Os governos neoliberais, que ascenderam ao poder nos principais Estados da América Latina, apresentaram uma notável convergência de pensamento e de propósitos com relação à inserção internacional de seus países. A mudança na natureza da inserção internacional do Brasil durante a última década do século XX não

correspondeu a uma invenção da inteligência política brasileira, como ocorrera na década de 1930, mas a uma adaptação ao consenso regional e ao ideário preconizado pelos dos países centrais.

Os governos neoliberais consideravam a supremacia do mercado e a retirada do Estado derivações lógicas da democracia. Para esses dirigentes, portanto, havia um nexo entre regime democrático e paradigma político. A história da América Latina, contudo, desmente a existência desse nexo. O argumento apenas tornou-se alvissareiro porque exercia forte impacto sobre a opinião pública e com esse fim foi apropriado pelos dirigentes, que se sentiam à vontade para impor o triunfo do indivíduo e do empreendimento livre sobre o coletivo e o social.

O Estado neoliberal, cujo modelo implantou-se no Brasil durante o governo Collor de Melo, entre 1990 e 1992, e consolidou-se com Fernando Henrique Cardoso, durante seus dois mandatos, entre 1994 e 2002, não significou uma adoção dos parâmetros da globalização pela via da interdependência. No Brasil, em razão de abertura econômica indiscriminada, e longe do equilíbrio interno-externo, aprofundaram-se dependências estruturais com relação ao exterior de modo a fazer prevalecer sobre o interesse nacional os interesses carregados pelas forças transnacionais da globalização.

Sob o signo dos governos neoliberais, a lógica da evolução histórica foi interrompida ao bloquear-se o processo de desenvolvimento anteriormente em marcha. A experiência dos anos 1930, quando a mudança paradigmática provocou o salto de qualidade para a frente, em termos de desenvolvimento nacional, não se repetiu nos anos 1990. O governo tomou as forças internas e externas no estado em que se encontravam e produziu o avanço para novo patamar. Sob o neoliberalismo, os dirigentes introduziram uma estratégia que culminou com a destruição das forças nacionais, cedendo sua apropriação e controle às forças do capitalismo transnacional. Eles foram além dos associacionistas anteriores, que concebiam o equilíbrio de benefícios nas relações internacionais por meio da cooperação.

O Estado neoliberal brasileiro, sob o aspecto político, revelou-se subserviente ao sacrificar a autonomia da política exterior e erigir o chamado Consenso de Washington, ou seja, os comandos externos do centro do capitalismo, como inspiração do processo decisório. A noção de interesse nacional esterilizou-se, já que aqueles comandos foram estabelecidos para realizar interesses dos países avançados que se diluíam na globalização. Sob o aspecto econômico, o Estado neoliberal revelou-se destrutivo, primeiro ao empreender a dissolução do núcleo central robusto da economia nacional, em razão da alienação ao exterior que promoveu dos ativos das empresas privatizadas; e, segundo, ao transferir renda ao exterior em volume crescente, seja pela via dos dividendos, seja pela via da especulação financeira. Enfim, sob o aspecto histórico, o Estado neoliberal revelou-se regressivo, ao empurrar para o setor primário o empreendimento nacional, restabelecendo, de certa forma, o paradigma liberal do século XIX.

O governo Fernando Henrique Cardoso conduziu as relações internacionais do Brasil

em quatro direções. Em primeiro lugar, deu ênfase ao multilateralismo, dele esperando a construção da governança global que poria fim ao Estado como agente principal das relações internacionais. Essa crença dos neoliberais não tinha por si nenhuma evidência comprovada pela história nos séculos XIX e XX, quando as relações internacionais asseguravam o encaixe estrutural entre centro e periferia, mas Cardoso e sua equipe de governo acreditavam que a negociação internacional estabeleceria regras justas, transparentes e respeitadas por todos, engendrando ordem perfeita atrás da qual movia-se a diplomacia, isto é, atrás do mundo kantiano da harmonia universal. Em segundo lugar, avançou o processo de integração do Cone Sul, em demonstração de conduta realista com o objetivo de equilibrar eventuais efeitos nocivos da globalização. Em terceiro lugar, ao lidar com os Estados Unidos, revelou mais uma contradição de movimento, criticando o unilateralismo que criava entraves à governança global e sendo subserviente na área econômica. Por fim, em quarto lugar, Cardoso orientou-se para a Europa, em cujas relações via maior grau de convergência política e econômica. Os quatro eixos da ação externa de Cardoso, orientados para o Primeiro Mundo, exceto a integração no Cone Sul, resultaram em retiradas e perdas para as relações internacionais do Brasil: o Oriente Médio, a África subsaariana, o Japão e a China foram deixados de lado; a Rússia e o Leste europeu, reconvertidos ao capitalismo, não foram redescobertos.

Mais graves, porém, para os interesses brasileiros, foram os seguintes equívocos estratégicos da ação externa da era Cardoso: o comércio exterior evoluiu de instrumento da política de desenvolvimento para variável dependente da estabilidade de preços e reverteu a tendência histórica de produzir saldos favoráveis; as relações financeiras internacionais destinadas a suprir o aporte sonogado pelo comércio submeteram-se a dois mecanismos de atração de capitais (juros reais elevados e privatizações com alienação dos ativos nacionais a empreendimentos estrangeiros, mecanismos estes por meio dos quais duas novas vias de transferência de renda foram abertas); a dependência empresarial e tecnológica fez-se perceber em setores do sistema produtivo. Cardoso tomou, portanto, a abertura econômica como estratégia sem definir uma estratégia de inserção madura no mundo da interdependência global. Por isso, seu modelo foi subserviente, destrutivo e regressivo: encaminhou o desmonte do núcleo central robusto da economia nacional; fez o país evoluir da nacionalização da economia internacional para a desnacionalização da economia nacional e do pensamento cepalino para o consenso neoliberal latino-americano.

O grau de organização da sociedade brasileira, no entanto, educada para fazer valer interesses de distintos segmentos, resultou em pressão para dosar as medidas de abertura, desejada incondicional e irrestritamente pelos dirigentes, com a capacidade de adaptação, seja do parque industrial, seja do emprego e da renda de operários e empresários, à concorrência de produtos estrangeiros no mercado interno. Os resultados positivos dessa adaptação, que por certo elevou a competitividade sistêmica do conjunto, não impediram, contudo, a deterioração dos indicadores sociais e econômicos e a vulnerabilidade externa, sobretudo o aumento dos deficit do comércio e da dívida.

A transição do governo Cardoso para o governo Lula correspondeu a uma transição da

década das ilusões (de divisas, da competitividade sistêmica, das liberdades, da harmonia universal, da governança global benéfica, porém, da exclusão social, dos descontentamentos do povo no Brasil e das convulsões das massas na vizinhança) para o realismo duro das relações internacionais.

No início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, verificou-se a transição de partido e de ideologia no poder, de um neoliberalismo híbrido para um governo híbrido de esquerda. Expressa, assim, o cerne da mudança em política exterior, que no Brasil mais se aproxima à política de Estado do que à política própria de um regime ou governo. A equipe de governo coordenada por Lula abriga, por um lado, ideias anteriores, como a primazia dada à estabilidade monetária sobre o crescimento econômico, daí as metas de contenção da inflação e os juros reais elevados, e, por outro, ideias de quebra de modelo, por meio de programas sociais de deslocamento de renda para os pobres e a recuperação da autonomia decisória na área externa.

A correção de rumos da ação externa empreendida por Lula comporta três linhas de frente: tirar a política exterior das ilusões da harmonia kantiana e orientá-la para a conquista da reciprocidade real nas relações internacionais, ou seja, a transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e emergentes; o enfrentamento das dependências estruturais financeira, empresarial e tecnológica; a ideia de reforçar a América do Sul como polo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros. Por meio dessa estratégia, que contempla, enfim, a expansão dos empreendimentos brasileiros no exterior, cogita o governo Lula aproximar-se da interdependência real da era da globalização.

Em seu primeiro mandato, Lula alcançou resultados concretos de sua correção de rumos. O multilateralismo passou pela maior transformação conceitual, ao despir-se da utopia, tornar-se realista e colocar em jogo a reciprocidade dos interesses a realizar nas negociações comerciais. Por isso, na esfera política, sua diplomacia contribuiu positivamente para a criação de coalizões ao sul entre países emergentes que bloquearam as negociações comerciais sem reciprocidade entre o norte e o sul. É nesse momento que o Brasil emerge como poder global, porque passa a determinar, ao lado das estruturas hegemônicas, o ritmo e a natureza das regras e do regime do comércio internacional.

Nas negociações multilaterais, a global e a regional, verifica-se, com efeito, o embate entre as estruturas hegemônicas do velho capitalismo que agiam para perpetuar interesses de potências acostumadas a definir as regras do ordenamento global em seu proveito, por um lado e, por outro, a disposição do Brasil em envolver-se nas relações internacionais como agente ao lado de países emergentes, como África do Sul, Índia e China. Ou as regras da governança global seriam válidas e produziriam efeitos benéficos para todos os países que integravam a economia de mercado da era da globalização ou deixariam de reger o ordenamento das relações internacionais. Essa visão estratégica equivale ao eixo de ação da diplomacia do governo Lula.

Na esfera econômica, resultados concretos são alcançados da mesma forma. Lula aaciona sua diplomacia pelo mundo com o fim de abrir mais mercados, sem restrições políticas ou geográficas. A balança do comércio exterior recupera a tradição de produzir grandes saldos. Com isso, a dívida externa entra em declínio, interrompendo o ciclo desastroso de aumento exponencial da fase anterior. Enquanto atenua-se a vulnerabilidade financeira, a expansão de empresas brasileiras indica que a real interdependência adquire maior visibilidade. O sistema produtivo e os serviços de matriz nacional inserem-se gradualmente em cadeias globais, sentindo-se os empresários estimulados pela visão realista da globalização implementada pelo governo.

Esses resultados positivos nas esferas política e econômica não esconderam as fragilidades da ação externa. Embora o governo de Lula pareça agradar aos Estados Unidos durante o segundo mandato de George W. Bush, sobretudo na sua função de apaziguar conflitos e descontentamentos na América do Sul, a autonomia decisória externa do Brasil incomoda àquele país a ponto de ameaçar a pretensão a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Essa dimensão, por meio da qual a diplomacia de Lula pretende avançar para agente global também na esfera geopolítica, ainda se trilha como caminho inconcluso, apesar da criação do G4 (Brasil, Índia, Japão e Alemanha), uma iniciativa conjugada de pretendentes ao assento permanente.

Uma segunda dimensão de fragilidade externa advém do desgaste da imagem de Lula, promotor do combate à pobreza e líder mundial da esquerda responsável. A imagem positiva emerge da ação contra a fome. Com efeito, Lula embala o Consenso de Monterrey, cuja Declaração do Milênio, firmada por 189 países, estabelece metas para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Ele próprio ou sua diplomacia se fizeram presentes nos foros de Davos, no G8 e nas Nações Unidas, aliciando líderes para criação de mecanismos de financiamento de programas de combate à fome.

Contudo, a imagem positiva é afetada interna e externamente pela continuidade da política monetária, que mantém juros reais e superavit fiscais elevados, aumentando a dívida pública, freando o ritmo do crescimento econômico e fazendo com que a ação social, em vez de solução de modelo se transformasse em solução conjuntural. Uma massa de quarenta milhões de brasileiros pobres é beneficiada por ajuda financeira direta, mas não ascende à sociedade do bem-estar e à dignidade humana, acesso que somente emprego e renda própria facultam.

Uma terceira fragilidade externa consiste no baixo desempenho de certos eixos de relações regionais: esmoreceu a política europeia que era uma das vigas regionais do Brasil, enfraqueceu-se a parceria com os Estados Unidos e abalou-se a parceria com a Argentina, esteio do Mercosul.

Em suma, as mudanças praticadas pelo governo Lula para a política exterior não decorrem do regime político. Em certa medida, devem-se ao político ao qual o presidente é vinculado (PT, Partido dos Trabalhadores) e à sua ideologia de esquerda, que redistribui renda

com senso social mas, ao mesmo tempo, promove a internacionalização econômica e o envolvimento com as estruturas hegemônicas do capitalismo.

7 O Novo-Desenvolvimentismo Brasileiro

No Brasil, a submissão ao Consenso de Washington teve início no governo Fernando Collor de Melo (1990-92), passando pelo governo Itamar Franco (1992-94) e influenciando sobremaneira o período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em 1994, Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, implementou com sucesso o Plano Real, um plano heterodoxo de estabilização de preços que logrou controlar a inflação que assolava a economia brasileira desde 1980. Uma vez eleito presidente, entretanto, ele também sucumbiu às ideias neoliberais, exceto na área social, onde desenvolveu uma agenda social-democrata. Em sua administração, dois modelos econômicos competiram dentro do próprio governo: modelo desenvolvimentista e o modelo neoliberal.

A corrente neoliberal, prevalente, deu prioridade para a estabilização de preços, definiu altas taxas de juros, valorizou o real e não ofereceu incentivos diretos para o setor industrial. Essa linha de ação oferecia vantagens no curto prazo mas, no médio e longo prazos, ocorreram baixo crescimento econômico, aumento do desemprego e vulnerabilidade às perturbações no mercado financeiro internacional. As economias latino-americanas cresceram a taxas mais baixas do que quando adotavam estratégias desenvolvimentistas. Os maus resultados econômicos e sociais expressaram-se nas eleições de presidentes nacionalistas e de esquerda na região.

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente em 2002. Uma estratégia nacional de desenvolvimento continuava necessária, mas precisava se adaptar aos novos tempos. Diante da incapacidade das políticas neoliberais de promoverem a retomada do desenvolvimento, as ideias desenvolvimentistas reemergiram, em novos moldes, em vários países latino-americanos em geral, e no Brasil, em particular.

O Estado desenvolvimentista é hoje diferente do que era nos anos 1950 a 1970: compete com outros países no quadro da globalização, aproveita melhor o mercado interno capitalista, é democrático e deve ser social ou inclusivo, por isso é ou precisa ser um Estado novo-desenvolvimentista, conceito definido por Bresser-Pereira, em 2003.

O novo-desenvolvimentismo baseia-se em uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento cujos foros principais têm sido os congressos da Associação Keynesiana Brasileira e do Centro Celso Furtado. No plano das políticas públicas, os aspectos que definem o Estado novo-desenvolvimentista são o papel estratégico do Estado, a prioridade dada ao desenvolvimento econômico, uma taxa de câmbio competitiva, a responsabilidade fiscal e o aumento da carga tributária para financiar os gastos sociais. No plano político, o Estado novo-desenvolvimentista supõe a formação de um pacto político ou coalizão de classes associando empresários, a burocracia pública e a classe trabalhadora. O aumento dos gastos sociais é crucial para este Estado, porque, no quadro da democracia, os eleitores exigem o aumento de gastos em educação, saúde, segurança, assistência e seguridade social.

Podem ser contrapostas algumas características do desenvolvimentismo e do novo-desenvolvimentismo: o desenvolvimentismo aplica-se a países que estão começando sua revolução industrial; atribui ao Estado um papel importante na produção, enfatizando a política industrial, e papel fundamental no planejamento econômico; confere pouca atenção à formulação de políticas macroeconômicas; adota a teoria da inflação estrutural, baseada em gargalos de oferta e aceita uma inflação de até 20% ao ano; defende tarifas alfandegárias altas e taxas de câmbio múltiplas a fim de proteger as indústrias. O novo-desenvolvimentismo aplica-se a países de renda média que já completaram sua revolução capitalista; limita o papel do Estado aos setores monopolistas ou quase monopolistas, em especial, aos de infraestrutura, mineração e serviços públicos; planeja e divide a economia em setor competitivo, cujo desenvolvimento acompanha, e em setor monopolista (infraestrutura, serviços públicos, indústria de base e mineração), para o qual elabora amplo planejamento; compromete-se com o controle rigoroso da inflação e visa ao desenvolvimento social utilizando-se de políticas de distribuição de renda.

O Estado novo-desenvolvimentista é uma forma de Estado adaptado ao capitalismo global, a um estágio do capitalismo onde a competição econômica entre as nações é fundamental. O papel do Estado, nesse caso, é criar oportunidades de investimento, investir ele mesmo quando necessário e regular os mercados, os financeiros em particular, para assegurar o crescimento com estabilidade de preços e a estabilidade financeira. O desenvolvimento para os novos desenvolvimentistas é visto não só como crescimento econômico e da industrialização, mas também como a redução das desigualdades sociais e melhoria no padrão de vida da população.

Conclusão

O modelo de inserção internacional introduzido nos anos 1930 deveu-se a duas séries de determinações: externamente, a crise do capitalismo afetou a economia primária dos países latino-americanos e levou à conclusão de que não lhes convinha perpetuar a divisão internacional do trabalho estabelecida entre centro e periferia no século anterior; internamente, as transformações sociais requeriam a diversificação das atividades econômicas, particularmente a expansão das indústrias. Assim entenderam os dirigentes políticos de então e por isso empreenderam o Estado desenvolvimentista, cujas políticas se estenderam interna e externamente até a década de 1980.

A irrupção do paradigma neoliberal, na década de 1990, obedeceu, do mesmo modo, a impulsos externos e internos. Externamente, o colapso do socialismo, o triunfo da economia de mercado e a globalização levaram os dirigentes latino-americanos a considerar que também convinha pôr termo à experiência do Estado desenvolvimentista. Internamente, a crise do endividamento externo da década de 1980 e a recessão econômica foram consideradas consequência do paradigma vigente pelos partidários da mudança.

A economia brasileira, durante o período neoliberal, cresceu a taxas mais baixas do que quando se adotavam estratégias desenvolvimentistas. Os maus resultados econômicos e sociais expressaram-se nas eleições de presidentes nacionalistas e de esquerda na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular.

O exame da relação entre regime político e modelo de inserção internacional na experiência brasileira mostra que a mudança da política exterior e do modelo de inserção internacional ocorre sob a influência de determinados fatores vinculados ou não à sucessão de regimes ou de governos de um mesmo regime. O regime político exerce influência sobre a política exterior, como também pode não exercer, sendo plausível fazer a mesma afirmação acerca do papel do governo. Na experiência brasileira, as mudanças políticas, algumas vezes, não implicaram, de imediato, em mudança da política exterior. Por outro lado, a inserção internacional do Brasil sofreu mudanças de orientação dentro de um mesmo regime político. Essas observações permitem considerar que existem determinações que exercem maior influência sobre a política exterior e a inserção internacional do país do que a sucessão e a natureza dos regimes, a sucessão de governos ou, ainda, de partidos políticos no poder. Expressa, assim, o cerne da mudança em política exterior mais se aproxima à política de Estado do que à política própria de um regime ou governo.

Dessa forma, diante da incipiência das políticas novo-desenvolvimentistas no Brasil atual, pode-se concluir que, em princípio, a política exterior do Estado brasileiro novo-desenvolvimentista não apresenta elementos claramente discerníveis para caracterizar-se como uma política exterior novo-desenvolvimentista, ou seja, pode-se dizer que o Estado brasileiro novo-desenvolvimentista pratica uma política internacional classicamente

desenvolvimentista, apenas adaptada às conjunturas contemporâneas.

Bibliografia

- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos, THEUER, Daniela. **Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?** Revista Economia e Sociedade. Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz, BEVIAN, Pedro Alcino, SILVA, Roberto da. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** 2. ed. Brasília: UNB, 2002.
- DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** 12. ed. São Paulo: Edusp, 2006.
- GONÇALVES, Williams, SILVA, Guilherme A. **Dicionário de relações internacionais.** 2. ed. Barueri: Manole, 2010.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila, PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014.
- IANONI, Marcus. **Teoria do estado desenvolvimentista: uma revisão da literatura.** Revista Sinais Sociais. São Paulo, v. 9, n. 24, p. 81-105, jan./abr. 2014.
- LESSA, Antônio Carlos, OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, vol. 1.** São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, vol. 2.** São Paulo: Saraiva, 2006.
- MAGNOLI, Demétrio. Relações internacionais: teoria e história. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg, FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais.** Revista de Economia Política, v. 33, n. 2, p. 222-239, abril/junho. 2013.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz, BOTELHO, André (Org.). **Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- _____. **Um enigma chamado Brasil: vinte e nove intérpretes e um país.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

