



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

GUSTAVO DE ANDRADE ROCHA

A POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DO BRASIL (2003 - 2010)

**Recife
2019**

GUSTAVO DE ANDRADE ROCHA

A POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DO BRASIL (2003 - 2010)

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Marcos Guedes

Coorientador: Prof. Dr. Marcos Costa Lima

Recife

2019

Catálogo na fonte

Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB4-1689

R672d Rocha, Gustavo de Andrade.

As diretrizes da política externa comercial do Brasil (2003 - 2010) / Gustavo de Andrade Rocha. – 2019.

155 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Guedes.

Coorientador: Prof. Dr. Marcos Costa Lima.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.

Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2019.

Inclui referências e anexo.

1. Ciência política. 2. Brasil – Política comercial. 3. Política comercial. 4. Brasil - Política e governo - 2003-2010. I. Guedes, Marcos (Orientador). II. Lima, Marcos Costa (Coorientador). III. Título

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2019-095)

GUSTAVO DE ANDRADE ROCHA

A POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DO BRASIL (2003 - 2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 22 de janeiro de 2019

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcos Costa Lima (Presidente)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª. Dr^ª. Joyce Helena Ferreira da Silva
Faculdade Damas da Instrução Cristã

Prof. Dr. Ricardo Luiz de Lyra Santiago
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Alexandre César da Cunha Leite
Universidade Estadual da Paraíba

Prof. Dr. Leandro Teixeira dos Santos
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Dedico este trabalho ao meu filho, Gustavo de Andrade Rocha Filho, que embarcou involuntariamente na aventura de ter um pai estudante de pós-graduação e professor universitário. Que as brincadeiras que nós perdemos em função deste trabalho não tenham sido em vão, nem os momentos especiais passados sem o papai não tenham sido um preço alto demais.

AGRADECIMENTOS

Desejo neste espaço manifestar a minha gratidão a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta tese de doutorado. De nenhuma forma poderia deixar de citar nominalmente aqueles que contribuíram, de diferentes formas ao longo de todas as etapas da pesquisa.

Ao Professor Marcos Ferreira da Costa Lima, oficialmente meu coorientador neste trabalho, por ter me acolhido antes mesmo no processo seletivo como seu orientando. Por todas as oportunidades, conselhos, conversas, debates e especialmente, por toda sua dedicação e exemplo ao longo desta caminhada.

Ao Professor Marcos Guedes, sempre solícito e solidário, atendeu ao pedido de coorientação, para que este estudante de doutorado mantivesse vínculo com seu orientador originário. Em nenhum momento causando qualquer tipo de conflito, e sempre disponível para auxiliar no trabalho de pesquisa.

Ao Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, por atender a este pesquisador para entrevista, concedendo generosamente seu tempo para uma entrevista em meio a um momento político tão conturbado.

Ao Senhor Saturnino Braga, por todo o apoio, consideração e uma tentativa de apoiar este pesquisador, entre outras contribuições, na tentativa de conseguir contato com o Embaixador Celso Amorim e com o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães para composição deste trabalho. Sua gentileza foi impossível de mensurar.

Aos colegas de doutorado Renan Holanda Montenegro, Denise Galvani, Maria Carmem Chaves, Rodrigo de Almeida Leite e Mariana de Andrade, gostaria de agradecer por todo o companheirismo, todas as críticas, sugestões e colocações a respeito do projeto que resultou neste trabalho. Não foram em poucas oportunidades que discutimos nossos trabalhos, compartilhamos nossos planos e angústias de uma pesquisa de doutorado.

Aos amigos e colegas do Programa e do Instituto de Estudos da Ásia, Rafael Cacao Botelho, Joyce Helena Ferreira da Silva, João Ricardo Cumaru Silva Alves e Thiago Lima pelas suas contribuições ao longo das disciplinas e do período de

elaboração da pesquisa. O aprendizado foi, com cada um, extremamente enriquecedor em diversas dimensões.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, seus professores e funcionários, em primeiro lugar, pela oportunidade de cursar o doutorado, e pelo enorme conhecimento e inúmeras oportunidades ofertadas ao longo do curso.

Aos amigos José Mário Gomes Wanderley, Elton Gomes dos Reis, Antônio Henrique Lucena Silva, Pedro Gustavo Cavalcanti Soares, por todo o apoio e incentivo para o processo seletivo deste programa de doutorado. Seus incentivos, apoios e auxílios foram essenciais no processo de elaboração do projeto de tese.

Aos amigos Ademário Tavares, Paulo Ricardo de Paiva e Souza, Luiz Felipe Andrade Barbosa, colegas do Centro Universitário Tabosa de Almeida, que cada um à sua maneira, contribuíram para a produção deste trabalho, especialmente com incentivo e apoio.

A minha esposa, Iris Cristine Ferreira Barbosa, amiga, companheira, namorada e cúmplice, reservo o maior de todos os agradecimentos, por ter me dado apoio e suporte em todo o processo, mesmo grávida, mesmo com problemas de saúde, mesmo durante o difícil período após o parto.

Seus filhos
Erravam cegos pelo continente
Levavam pedras feito penitentes
Erguendo estranhas catedrais

(Vai, 1984)

RESUMO

Esta tese de doutorado analisa a política externa comercial do período compreendido entre os anos de 2003 e 2010, correspondentes aos dois mandatos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. De forma mais genérica, a Política Externa deste governo ficou conhecida pelo paradigma denominado “Autonomia pela Diversificação”. Especificamente em sua face comercial, o governo se dedicou a diversificar as parcerias comerciais e as articulações que levassem a melhores condições de comércio. Para fazer esta análise, o trabalho está dividido em três grandes capítulos: Um primeiro sobre a Economia Política do Comércio Exterior Brasileiro; Um segundo sobre a Economia Política Internacional, em outras palavras, o contexto internacional em que a Política Externa foi desenvolvida; E por fim, um capítulo que analisa a Política Externa em si, sob a perspectiva da Formulação da Política Pública e dos Grupos de Interesse em relação à Política Externa. Trás como referencial teórico a Teoria da Dependência, a Teoria do Sistema Mundo, e historiografia crítica. Como metodologia, foi utilizada uma análise histórica, apresentação de dados macroeconômicos e por fim, entrevista do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores durante o período analisado. Após a realização do trabalho, chegou-se a conclusão de que em sua dimensão comercial, apesar das críticas, houve êxito no cumprimento dos objetivos da diplomacia brasileira, ampliação do comércio com países em desenvolvimento, ampliação proporcional da vizinhança sul americana no comércio exterior do Brasil, e por fim, uma diversificação comercial da balança comercial brasileira.

Palavras-Chave: Política Externa Brasileira. Governo Lula. Teoria da Dependência.

ABSTRACT

This doctoral thesis analyzes the commercial foreign policy of the period 2003 to 2010, corresponding to the two terms of President Luís Inácio Lula da Silva. More generally, the Foreign Policy of this government was known by the paradigm called "Autonomy for Diversification". Specifically, in its commercial aspect, the government was dedicated to diversifying the commercial partnerships and the articulations that lead to better conditions of trade. To do this analysis, the work is divided into three main chapters: A first on the Political Economy of Brazilian Foreign Trade; A second on International Political Economy, in other words, the international context in which Foreign Policy was developed; And finally, a chapter that analyzes the Foreign Policy itself, from the perspective of Formulation of Public Policy and Interest Groups in relation to Foreign Policy. As a theoretical reference, the Theory of Dependency, World System Theory, and critical historiography. As a methodology, historical regression, descriptive analysis of macroeconomic data was used, and lastly, an interview with Ambassador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretary General of the Ministry of Foreign Affairs during the analyzed period. After completing the work, it was concluded that in its commercial dimension, despite the criticism, the Brazilian diplomacy's objectives were successful, trade with developing countries increased, proportional expansion of the South American neighborhood in the Brazil, and finally, a commercial diversification of the Brazilian trade balance.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Lula's Government. Dependency Theory.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2	METODOLOGIA	17
1.3	OBJETIVOS	19
2	ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA: O PANO DE FUNDO PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL	21
2.1	O AGRONEGÓCIO	24
2.2	A INDÚSTRIA	28
2.3	O MERCADO DE TRABALHO	33
2.4	AS FINANÇAS NACIONAIS	35
2.5	INTERPRETAÇÕES DO BRASIL	37
2.5.1	Celso Furtado	38
2.5.2	Darcy Ribeiro	43
2.5.3	A Institucionalidade Brasileira, e o Homem Cordial de Sérgio Buarque de Holanda	46
2.5.4	Caio Prado Júnior e a Formação do Brasil Contemporâneo	47
3	ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL	49
3.1	BREVES CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A HISTÓRIA DA ECONOMIA MUNDIAL	51
3.2	A FORMAÇÃO DO ATUAL SISTEMA INTERNACIONAL CAPITALISTA AO LONGO DO SÉCULO XX	55
3.3	O CENÁRIO DO PÓS-GUERRA FRIA	62

3.4	OS EMERGENTES E SEU PAPEL PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS 64	
3.5	A ORDEM MUNDIAL DO SÉCULO XXI EM FORMAÇÃO.....	67
4	ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA	72
4.1	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	73
4.2	ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DO BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	90
4.3	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA.....	96
4.4	A POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DO BRASIL ENTRE 2003 E 2010	102
4.5	A ECONOMIA POLÍTICA DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO PÓS- REDEMOCRATIZAÇÃO	107
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
	REFERÊNCIAS.....	124
	ANEXO A - ENTREVISTA COM O EMBAIXADOR SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES.....	134

1 INTRODUÇÃO

A Política Externa Brasileira (PEB) é um objeto de estudo que recebe bastante atenção da academia, no Brasil e no exterior. Porém, como toda política externa, a brasileira possui múltiplas dimensões, e por isso, se torna necessário a continuidade do esforço de estudá-la permanentemente. O Brasil, em particular, é um ator ativo e relevante para a compreensão das Relações Internacionais, seja da sua região, seja da dinâmica política e econômica global.

Boa parte dessa atenção, também, se dá por uma perspectiva majoritariamente histórica. Descolando, inclusive, dos estudos sobre política externa nas Relações Internacionais. É claro que a reflexão histórica é fundamental e de importância inquestionável para a área, mas é preciso pensar outros métodos e abordagens para um campo tão relevante para o país, e para os estudos de Relações Internacionais. Este fenômeno é herdeiro do fato de se considerar a Política Externa como uma política pública completamente *sui generis*. E por isso, não pode ser analisada com a perspectiva, nem das políticas públicas, nem das relações internacionais (SANCHEZ *et al*, 2006).

Ainda assim, já existem em considerável número e qualidade, estudos sobre Política Externa que utilizam várias abordagens diferentes para suas análises. Algumas áreas, já mais estudadas. Porém, algumas lacunas se apresentam. O objeto específico desse trabalho se encaixa em uma dessas lacunas, a sua face comercial. Aliás, toda a faceta econômica da Política Externa, apesar de vital para o país, é uma das áreas menos estudadas contemporaneamente.

Entretanto, a área econômica da ação externa do país é herdeira da tradição nacional (mais do que isso, latino-americana), da teoria da dependência, e das visões desenvolvimentistas, que talvez não deliberadamente, consolidaram conhecimento na área. Esta tradição enxergava a economia nacional como parte de um complexo de relações político-econômicas internacionais, onde o contexto era um dos determinante para a trajetória econômica do país. A saída para essa situação desfavorável, majoritariamente, era através da intervenção do estado na economia, de forma a melhorar a relação do país com esse sistema internacional. Com a influência dessa

tradição, moldou-se boa parte dos diplomatas brasileiros, e por consequência, sua ação política (CERVO, 2008, cap.1).

Imaginando a Política Externa como um tripé (na realidade possui outras possibilidades, mas apenas para fins didáticos e de simplificação), podemos dizer que esta é apoiada na Diplomacia¹, na Política de Defesa, e na Política Comercial. É possível, então, estudar quaisquer conexões deste tripé, seja entre a Política de Defesa e a Diplomacia, entre a Política de Defesa e a Política Comercial, ou, como neste caso a conexão entre a Diplomacia e a Política Comercial.

Retomando a discussão sobre a área de Política Externa, agora como subárea das Relações Internacionais, é importante notar dois aspectos: Não se pode imaginar que o somatório de Políticas Externas resultem em uma compreensão total das Relações Internacionais; E segundo, não se pode confundir a Política Externa como uma Política Pública convencional, afinal, apesar de ser uma (política pública), em especial em sua formulação e concepção, sua aplicação se dá num ambiente externo ao Estado, ou seja, no cenário internacional. E também recebe influências deste cenário (ROSENAU, 1968).

Tendo em vista o exposto acima, o presente trabalho tem como objeto de estudos a política externa do Brasil, em sua dimensão comercial (ou seja, a conexão entre a Diplomacia e a Política Comercial), tendo como marco temporal os dois governos Lula. Entretanto, o trabalho que decorrerá deste projeto levará em consideração que a política externa de um país, em qualquer de suas dimensões, não está desconectada de um contexto internacional. Por isso, este projeto tem duas dimensões contextuais, uma sobre questões internas ao país, endógenas, e outra das Relações Internacionais, exógenas.

Entende-se que a Política Externa, como uma Política Pública, porém neste trabalho, não será utilizada a perspectiva predominante na academia dos Estados Unidos da América, defendida hoje por autores como a Valerie Hudson (2007). Ao contrário, foi utilizada a tradição brasileira, atrelada à uma perspectiva teórica inovadora para esta área, a perspectiva desenvolvimentista, com ênfase na Teoria da Dependência, para analisar a Política Externa. Portanto, não sendo puramente um

¹ Para este trabalho, considera-se diplomacia como o relacionamento político com os demais Estados.

trabalho de história da política externa do Brasil, nem um trabalho da *mainstream* da análise de política externa, originária da ciência política estado-unidense.

Apenas como inspiração para o desenho da pesquisa, leva em consideração a sua formulação a interpretação doméstica da estrutura e conjuntura internacional. E sua implementação, por outro lado, também depende do próprio cenário internacional. Esta foi uma das principais dificuldades dos pioneiros da Análise de Política Externa (ao menos, daqueles que não a consideravam totalmente *sui generis*) (HUDSON; VORE, 1995).

Por esta razão, o presente projeto propõe um estudo que leve em consideração esses dois níveis de análise: Da formulação da Política Externa e das Relações Internacionais. Como se trata especificamente a política externa para o comércio exterior do Brasil, serão analisados elementos relativos à sua formulação internamente, e externamente, uma análise de Economia Política Internacional. Porém o fará, através da perspectiva teórica já apontada acima.

Este trabalho justifica-se pelo simples fato de que a Política Externa em sua dimensão do Comércio Exterior não é captada completamente pela análise genérica da Política Externa, e compreender melhor o funcionamento dessa política ajudará na compreensão da evolução do país, tanto na dimensão econômica, quanto política a nível internacional.

Como esta dimensão da Política Externa é, como dito anteriormente, pouco estudada contemporaneamente, porém é tributária de uma tradição brasileira e latino-americana, este trabalho tem o papel de atualizar uma pequena parte dessa compreensão acadêmica, e na medida do possível, contribuir para a compreensão geral da Política Externa nacional. Ainda que se diga que a análise de política externa em si, já leva em consideração o Comércio Exterior, este não considera suas condicionantes domésticas.

Além do fato da escassez de produção, a dinâmica dessa dimensão da política externa é decisiva para a trajetória econômica do país (GILPIN, 1987, cap. 5), e mesmo, para os dois principais objetivos da política externa nacional, o desenvolvimento e a autonomia (BRASIL, 1998).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Nos últimos anos o Brasil está entre os atores da Política Internacional mais atuantes que se tem notícias. Especialmente entre o grupo dos países em desenvolvimento. Classificado como “emergente” junto com a Rússia, a Índia, a China, faz parte do recém criado BRICS (S de África do Sul, convidada posteriormente). Esta é, por sinal, uma das iniciativas mais peculiares do ponto de vista acadêmico e uma mais evidentes na atuação internacional do país. Além do BRICS, o Brasil faz parte de uma série de iniciativas multilaterais de *Soft Balancing*², tais como G-20, Forum IBAS (também conhecido como G3), Mercosul, Unasul, ASPA (fórum entre os líderes dos países da América do Sul e dos Países Árabes).

Toda essa variedade de fóruns multilaterais, além de pleitear um assento como membro permanente do conselho de segurança, fazem o Brasil almejar o status de *Global Player* (SARAIVA, 2010; FLEMES, 2010), e querer estar inserido em todas as questões relevantes internacionais. Entretanto, para ser considerado realmente um *Global Player*, não basta ser um ator ativo no cenário internacional, mas ser um ator relevante no cenário internacional para uma diversidade de temas, e de preferência com alguma influência “global” nas discussões.

Há ainda a discussão sobre a Presidencialização da Política Externa no Brasil, que passa pela assunção de responsabilidades pelo Palácio do Planalto, tipicamente atribuídas ao Palácio do Itamaraty (desde a atuação presidencial em negociações ao estabelecimento da Secretaria de Assuntos Internacionais dentro do Gabinete da Presidência da República). Haveria, segundo autores importantes, uma interferência direta da Presidência da República, durante o período analisado, na Política Externa.

Sob a ótica deste trabalho, isso evidencia que nestes governos, houve uma priorização tão intensa da Política Externa (e não propriamente da diplomacia³). A

² *Soft Balancing*, expressão comumente utilizada na bibliografia especializada para tratar do conjunto de estratégias institucionais tais como a formação de coalizões ou alianças diplomáticas limitadas com o objetivo de ampliar a margem de manobra de Estados mais fracos frente aos mais poderosos (GREENFIELD PARTEM, 1983).

³ Será necessário desenvolver estes conceitos no corpo do texto da tese, para deixar claro o que se entende por Política Externa e no que ela difere do conceito de Diplomacia tradicional.

prerrogativa de representação do Estado brasileiro pertence à figura da Presidência da República, conforme expresso na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e o MRE é o órgão do executivo responsável pela condução e representação secundária do Estado e pela operacionalização das linhas diretivas estabelecidas pela Constituição e pelo Governo Eleito.

Sobre as linhas diretivas das Relações Internacionais do Brasil previstas na Constituição vigente, em seu Artigo 3º, sobre os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, o terceiro princípio é o “Garantir o desenvolvimento nacional” e em seu Artigo 4º estão os seguintes princípios: I - Independência nacional; II - Prevalência dos direitos humanos; III - Autodeterminação dos povos; IV - Não-intervenção (em assuntos domésticos alheios⁴); V - Igualdade entre Estados; VI - Defesa da paz; VII - Solução pacífica de conflitos; VIII - Repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X- Concessão de asilo político. Mesmo levando em conta que são princípios relativamente abstratos, a manutenção de uma atividade internacional dentro desses princípios é de responsabilidade do MRE, seja na condução da atividade, seja assessorando a presidência. O mais ambíguo, em termos de interpretação é o primeiro princípio, no qual, a independência nacional pode ser tanto um princípio estrito de soberania sobre seu território, para uma interpretação mais voltada à capacidade de sustentação da economia.

Tendo em vista então, o terceiro princípio do Estado brasileiro, e o primeiro princípio das Relações Internacionais do Brasil, podemos dizer que na perspectiva da Política Externa Comercial, os objetivos são Desenvolvimento Econômico e Independência (ou Autonomia) nacional. A questão chave, em relação a esses princípios da Política Externa do Brasil é o elemento ideológico e sua respectiva interpretação desses princípios.

Há, uma questão relevante, que não será aprofundada ao longo deste trabalho, por uma questão de limitação de escopo do trabalho. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) é um ator interveniente importante na Política Externa Comercial do Brasil, uma vez que é o responsável por

⁴ Inserção feita pelo autor

formular a política brasileira de Comércio Exterior, gerenciar a Agência de Promoção às Exportações (APEX) e fazer parte da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

Entretanto, apesar de haver algumas incoerências aparentes entre a atuação do MRE e do MDIC nos rumos do comércio exterior brasileiro durante os governos Lula, a política de comércio exterior em si, é uma dimensão doméstica da estudada neste trabalho. Se preocupa em fazer a ponte entre as relações externas do Brasil, com o empresariado brasileiro.

Por sua vez, o MRE é responsável por presidir a CAMEX (e é quem conduz as negociações comerciais e

Para tanto, este projeto levanta uma questão de pesquisa central:

- A Política Externa Comercial do Brasil entre 2003 e 2010 contribuiu para que o governo conseguisse cumprir sua agenda internacional e os princípios constitucionais de 1988?

1.2 METODOLOGIA

Este trabalho é uma análise da Política Externa do Brasil em sua Faceta Econômica, com ênfase na Política Externa Comercial nos dois governos Lula da Silva. Para tanto, lançará mão de um corpus metodológico de Análise de Política Externa, e de um complemento de estatística descritiva. O primeiro, com intuito de lançar luz de forma empírica à política externa do Brasil neste período, com modus analítico e ferramental próprio para a compreensão deste tipo particular de política pública. O segundo, naturalmente, para mostrar de forma empírica o comportamento comercial do país durante este período.

Como o trabalho tem uma preocupação eminentemente desenvolvimentista, inclusive utiliza esta vertente teórica como referencial bibliográfico, adota uma perspectiva do comércio exterior concentrada nas exportações. Essa escolha metodológica se dá pois as exportações refletem as dotações produtivas do país. Assume-se que as importações são fruto da relação de dependência do Estado e da economia nacional para com as potências centrais.

Para que fique claro, este trabalho constitui-se em um estudo de caso, em que pese sua classificação como uma possibilidade da política comparada, este trabalho parte de pressupostos diferentes, porém, utiliza sim essa perspectiva. A princípio, assume-se que outro trabalho com perspectiva. Portanto, é um estudo que herda parte das contribuições metodológicas da disciplina de Análise de Política Externa desenvolvida desde o trabalho de Snyder (1954), com a perspectiva Behaviorista herdada da Ciência Política, mas em especial da tradição comparativista da Análise de Política Externa, iniciada por Rousenau (1968). Ainda assim, apenas em parte da metodologia.

Em adição, este trabalho recebe influência de algumas perspectivas mais recentes e contemporâneas, especificamente da corrente que enfatiza o processo decisório nas políticas públicas, enfaticamente utilizado para analisar a Política Externa e suas vertentes (LIMA, 2001; HAGAN, 1995).

É, portanto, um estudo comparado, apesar de observar um único caso, o Brasil, por comparar este, consigo mesmo. E levará em consideração na comparação a questão do processo decisório e dos interesses organizados na formulação dessas políticas. Neste estudo, será conduzido uma comparação da formulação e da efetivação da política externa em sua faceta comercial dos governos Lula os momentos anteriores, com foco no período dos dois governos FHC e dois períodos a serem escolhidos com base no contexto histórico-econômico que se aproximem destes dois períodos.

Retomando a questão da metodologia de Análise de Política Externa, este trabalho adotou um ferramental metodológicos específico para a realização do estudo. Este ferramental atende a empreitada de compreender os processos decisórios e avaliar, ainda que secundariamente e de forma mais superficial, a análise de interesses organizados. Para isto foram utilizadas entrevistas guiadas por questionários com atores da política externa comercial do Brasil neste período, a saber, diplomatas do setor comercial do Itamaraty e outros tomadores de decisão do ministério relevantes para a formulação da política.

Neste aspecto, a escolha metodológica do trabalho foi entrevistar os dois principais agentes de formulação da política externa do Brasil, o Chanceler do governo analisado, Embaixador Celso Amorim, e o Secretário-Geral de sua gestão, o

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Entretanto, em função da agenda, e de acontecimentos políticos nacionais, o Embaixador Celso Amorim não pôde atender ao autor deste trabalho. Apesar de limitada, a análise então, foi feita apenas tendo como material primário a entrevista com o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Essas entrevistas e os resultados das análises de documentos públicos do Ministério das Relações Exteriores serão organizados, e transformados em informações qualitativas, o mais objetivas possível.

Para a outra vertente deste trabalho, a apresentação e análise de dados econômicos e de exportações do Brasil fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, tratados pelo próprio autor, para gerar informações relevantes para compreensão geral da condução da política externa comercial. Estes dados estão disponíveis nos bancos de dados do Ministério, e já estão disponíveis para todo o período de análise.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO PRINCIPAL:

Analisar o comportamento da Política Externa Comercial do Brasil em relação às novas alianças multilaterais com países em desenvolvimento no âmbito da Política Externa Sul-Sul entre 2003 e 2010.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- a) Promover uma melhor compreensão sobre o papel da Política Externa e a Política de Comércio Exterior para a concepção de uma atuação internacional na arena econômica;
- b) Investigar as linhas diretivas da política de comércio exterior e confrontá-las com a linha de atuação da diplomacia do país;

- c) Identificar os principais elementos que levam o país a adotar princípios e diretrizes diferentes para política nacional de comércio exterior e política externa.

2 ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA: O PANO DE FUNDO PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL

Compreender o Brasil não é uma tarefa fácil. Talvez por isso, muitos pesquisadores, no país, e no exterior, se dediquem tanto a estudar a economia, a política, a sociedade brasileira, e mesmo, suas particularidades. Fazendo referência à famosa frase de Tom Jobim, o Brasil realmente não é um objeto de estudo para principiantes. Nem para quem pretende estudá-lo sem uma revisão profunda de uma bibliografia mais densa. Especialmente para aqueles que pretendem analisar o país em profundidade.

Existem muitos caminhos possíveis, e vários deles dignos de louvor e reconhecimento, a serem trilhados por quem pretende compreender e explicar, de uma maneira ampla, o Brasil. Como este trabalho não tem a pretensão de dedicar-se inteiramente a isso (que também não seria possível na perspectiva de um trabalho de tese doutoral), este capítulo fará uma reflexão teórica a respeito da Economia Política Brasileira, e uma humilde atualização baseada em dados contemporâneos de estatística descritiva.

O papel deste capítulo no objetivo geral do presente trabalho é contextualizar, fundamentar e gerar potencial explicativo, para a análise que será feita *à posteriori* neste mesmo trabalho, sobre a análise da política externa comercial entre 2003 e 2010. Irá atender à demanda explicativa sobre o contexto nacional em que uma nova política externa (tanto a geral, quanto sua vertente comercial) foram aplicadas. Assim, se tornará o seu comportamento e resultados mais inteligíveis.

Como mencionado anteriormente, é possível seguir inúmeras trajetórias para compreender ou explicar a construção político-econômica brasileira. A mera escolha de um caminho é um desafio para qualquer pesquisador que se dedique a estudar o país. Mas essa escolha, além de critérios científicos e de filiação teórica, também tem um caráter eminentemente político.

Em outras palavras, não há escolha isenta de viés político-ideológico. Há a escolha de um caminho academicamente aceitável, analítica e teoricamente consistente, que permita uma análise séria e aprofundada do objeto específico. Portanto, diante das escolhas necessárias para concepção e elaboração do trabalho,

optou-se pela utilização da tradição de pensamento nacional (e mais do que isso, que refletiu no país a tradição Latino-Americana).

Ainda dentro dessa tradição nacional, fez-se uma opção pela perspectiva originária dos estudos e contribuições feitas no âmbito da USP, do ISEB⁵ e da CEPAL, mesmo que esses intelectuais não tenham participado diretamente destas organizações, mas que foram influenciados de alguma forma por elas (as instituições) e levaram à contribuir com a construção do arcabouço brasileiro do desenvolvimentismo. Entre esses autores, selecionou-se alguns nomes, que poderiam contribuir para esta análise. Foram eles Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior.

Cabe aqui uma menção especial a um dos intelectuais do ISEB, Guerreiro Ramos, sociólogo, chefe do departamento de sociologia do instituto, que estudou e provocou a análise das questões brasileiras sob o prisma nacional. Este, também convocou os demais intelectuais e estudantes de sua época a não cair nas armadilhas dos estudiosos que os antecederam. Como mencionado por ele, mesmo cheio das melhores intenções, não enxergavam os problemas sociais como um todo. Nas palavras dele, ou por não se interessar por determinados temas ou aspectos, e aí limitavam-se, ou por determinismos geográficos e históricos, apenas de perspectiva descritiva.

Essa delimitação teórica, apesar de já ser bastante ampla e complexa, é um dos muitos caminhos que se poderiam seguir utilizando a tradição oriunda da escola de pensamento político e social do país. Alguns nomes, não mencionados anteriormente, também possuem enorme relevância para a compreensão do país nessa perspectiva, como André Gunder Frank, Theotônio dos Santos e Florestan

⁵ Instituição criada pelo Decreto nº 37.608, de 14 de julho de 1955, como órgão do Ministério da Educação e Cultura. Gozando de autonomia administrativa e de plena liberdade de pesquisa, de opinião e de cátedra, destinava-se ao estudo, ao ensino e à divulgação das ciências sociais, cujos dados e categorias seriam aplicados à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira e à elaboração de instrumentos teóricos que permitissem o incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional. Desapareceu em 1964.

Fernandes, entre outros. Há ainda outros caminhos que poderiam ser tomados, fora desta tradição⁶.

O principal fator em comum entre os pensamentos dos autores mencionados, que motivaram sua escolha para a elaboração desta etapa da análise, é o fato de terem uma compreensão extremamente ampla dos processos e construções que levaram a consolidação da sociedade, do estado e da economia no Brasil. Mesmo tendo havido algumas rupturas, essa compreensão se mostra revigorada e permanentemente atual.

Ou seja, apesar de passado o tempo, dos eventos acontecidos, de algumas modificações realizadas nas políticas públicas do governo federal e de seus resultados, a sociedade, o mercado e as instituições permanecem muito semelhantes⁷. Retomar a análise desses autores é necessário para a construção de um arcabouço contemporâneo para interpretar a realidade nacional.

Para dar conta da análise proposta neste capítulo, a primeira seção se dedicará à uma breve revisão da formação econômico-política brasileira. Posteriormente, a segunda seção deste capítulo fará uma revisão teórica sobre a compreensão da economia brasileira à luz do referencial mencionado. Por fim, a última seção irá tratar da economia política brasileira contemporânea, que enfocará do período da redemocratização até o limite da delimitação temporal deste trabalho (o ano de 2012).

Já existe um levantamento considerável sobre os elementos que serão compulsados nesta parte do trabalho. A responsabilidade não é, em si, em fazer o trabalho de revisar tal literatura. Mas de fazer jus à qualidade da obra que o fundamenta. Além disso, em si, o tema demandaria um trabalho muito maior do que uma seção deste trabalho. Aqui, se fará, uma síntese, para fundamentar a análise central do presente trabalho.

Para iniciar, é preciso estabelecer um enfoque que será apresentado. Neste caso, serão apresentados, nesta primeira seção, alguns elementos que servirão de

⁶ O autor pede desculpas, por certamente, ter deixado de mencionar vários grandes nomes, mas por uma questão de objetividade, optou-se por limitar a enumeração de grandes nomes aos presentes no texto.

⁷ Algo que os eventos midiáticos contemporâneos recordam até mais do que qualquer brasileiro gostaria

base para a construção da economia política do comércio exterior brasileiro. Para isso, o trabalho fará uma análise de quatro aspectos principais, e sua evolução em períodos da história brasileira: o *agronegócio*; a *indústria*; o *Mercado de Trabalho*; e as *Instituições Nacionais*.

Para simplificar a compreensão desses pontos, os períodos analisados serão: Ciclos Econômicos; Período Desenvolvimentista; Ditadura Militar; e a Pós-Redemocratização. O período dos Ciclos Econômicos tratará dos períodos até 1930, com a derrubada da República Velha. O período Desenvolvimentista fará uma análise das mudanças promovidas nos governos de Vargas, e nos governos que o seguiram, com ênfase em Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. O período da Ditadura Militar é separado do primeiro, pois, apesar da retórica de desenvolvimentismo de parte dos governos militares, a prática do ponto de vista do comércio exterior foi significativamente diferente. E por fim, uma análise do período da Redemocratização em diante, onde ocorre o processo de liberalização da economia brasileira, os planos de estabilização monetária, e as políticas de desnacionalização.

Por fim, antes de iniciar essas análises, vale ressaltar o foco dado às exportações. Essas são reflexo das estruturas produtivas e do encaixe da economia nacional na divisão internacional da produção (do trabalho, em termos marxistas). E portanto, refletem melhor tanto as estruturas produtivas, quanto as causas da dependência econômica do país em relação ao centro. Além de que, as relações produtivas nacionais também ajudam e seus laços com o exterior, ajudam a explicar as relações de dependência internas.

2.1 O AGRONEGÓCIO

O agronegócio, no Brasil, é uma construção que data dos primeiros momentos de sua atividade econômica. Desde a exploração (extração vegetal) do Pau-Brasil, o país se consolida como um exportador de commodities primárias. Porém, a partir da Cana-de-Açúcar, começa a se projetar como um exportador de matéria agrária. É ponto pacífico na historiografia econômica do Brasil, que passamos por uma evolução econômica organizada em ciclos de monocultura exportadora. Porém, este elemento é essencial para as análises de Caio Prado Jr (2011) e Celso Furtado (2005).

O fato de termos, ao longo da maior parte de nossa história, uma pauta de exportação retida em pouquíssimos produtos, onde sempre havia uma fonte principal de riqueza, mostra o quanto fomos e somos dependentes de alguns poucos produtos exportadores. Essa perspectiva mostra também a tendência de concentração de riqueza que a pauta exportadora do Brasil sempre teve. Neste período, podemos notar uma alternância entre oligarquias à frente da economia brasileira. Como também uma baixa poupança interna, mesmo para padrões brasileiros.

Primeiro, os Senhores do Açúcar no Nordeste brasileiro, e por último, os Barões do Café de São Paulo. A lógica de exploração da terra, de mão-de-obra barata (na maior parte do tempo escrava) e de um monopólio (ou quase isso) de um produto exportado a nível mundial, fizeram com que alguma elite brasileira enriquecesse de forma excepcional, não gerando praticamente nenhum ganho econômico ao país. A isso se soma o processo de infra-estrutura totalmente direcionada a escoar o produto exportado e uma pequena indústria (seja para atender a demandas internas, seja para beneficiar minimamente o produto e facilitar sua exportação (CALDEIRA, 1999).

Observe abaixo o quadro das principais mercadorias exportadas pelo Brasil de 1821 a 1950.

	Café	Açúcar	Algodão	Peles e Couros	Borracha	TOTAL
1821/30	18,63%	32,21%	19,96%	13,77%	0,06%	84,63%
1831/40	43,78%	24,02%	10,98%	7,92%	0,35%	87,05%
1841/50	41,29%	26,74%	7,47%	8,62%	0,39%	84,51%
1851/60	48,78%	21,18%	6,21%	7,24%	2,24%	85,65%
1861/70	45,25%	12,04%	18,37%	6,01%	3,18%	84,85%
1871/80	56,44%	11,87%	9,51%	5,52%	5,49%	88,83%
1881/90	61,70%	9,96%	4,24%	3,19%	7,69%	86,78%
1891/00	63,84%	5,66%	2,48%	2,48%	15,83%	90,29%
1901/10	51,46%	1,24%	2,12%	4,36%	27,94%	87,12%
1911/20	52,40%	3,19%	1,98%	6,41%	11,44%	75,42%

1921/30	69,56%	1,44%	2,41%	4,62%	2,50%	80,53%
1931/40	50,03%	0,49%	14,28%	4,39%	1,08%	70,27%
1941/50	46,11%	0,78%	11,35%	3,26%	0,97%	62,47%

Quadro 1: Principais mercadorias exportadas pelo Brasil de 1821 a 1950, dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Quadro elaborado pelo autor.

Logicamente as exportações de produtos primários se iniciaram muito antes de 1821. Porém nesse quadro é possível observar o peso dos produtos agrícolas na pauta de exportação nacional. Até o ano de 1950, o Café respondia como principal produto de exportação do Brasil.

É interessante observar também que na série temporal apontada acima, apenas em três momentos os cinco produtos corresponderam a menos de 80% da pauta de exportação do país. Os períodos correspondem a Primeira Guerra Mundial (1914 a 1918), Grande Depressão (aproximadamente de 1929 a 1939) e Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945).

Até 1930, na classificação de Cervo (2007), o Brasil estava imerso no Paradigma Liberal-Conservador. Essa classificação é bastante útil para explicar a lógica de como as esferas política e econômica se relacionavam. De forma muito simplista, durante este período, predominava uma política de abertura de mercados para o produto brasileiro, e ao mesmo tempo, nenhuma iniciativa para modificar a pauta de exportação brasileira. Exportava-se aquilo que fosse “vocação” do mercado nacional.

Nos três períodos mencionados, em que os produtos ocuparam menos de 80% do total exportado pelo país, ocorrem “eventos” nos países desenvolvidos, onde suas produções ficam notadamente comprometidas. Nestes períodos, tanto outros produtos agrícolas, como certos produtos industrializados entram na pauta brasileira. Portanto, ocupamos espaços deixados pelos países desenvolvidos.

Um produto que fica de fora dessa lista, que merece ser mencionado, é o Cacau. Apesar de representar pouco da pauta de exportação brasileira, é significativo, como uma região produtora do país reproduz a prática econômica nacional. Seu principal produto de exportação é agrário, baseado na lógica do latifúndio e da monocultura, utilizando basicamente mão-de-obra barata ou escrava, e direcionando praticamente toda a produção para exportação.

A natureza do desenvolvimento brasileiro, até este período, quase integralmente agrário, é um ponto de bastante influência no Brasil de hoje. A presença da pauta do agronegócio em todas as esferas de poder no Brasil pode ser percebida.

A partir de 1930 começa uma mudança nas estruturas econômicas brasileiras. Apesar de iniciar um movimento de esforço para a promoção do desenvolvimento, os produtos do agronegócio não deixaram de ser centrais para o governo central. Até a década de 1970, o Café era o principal produto de exportação do Brasil. É nesta década que entra em decadência relativa de forma definitiva. Inicia a década correspondendo cerca de 34,9% do total exportado e apesar de alguma oscilação, inicia os anos 1980 respondendo por 12,9% do total exportado. Daí em diante o café, sozinho, perde participação de forma constante na pauta brasileira.

Entretanto, a queda de participação do café na pauta de exportação brasileira é sinal de uma diversificação da pauta de exportação agrícola. O chamado “Complexo Soja”, ou seja, o somatório de produtos que representam a exportação de soja (em grão, farelo de soja, etc) passa a ser significativo desde o final dos anos de 60, e cresce em volume total e participação ano a ano.

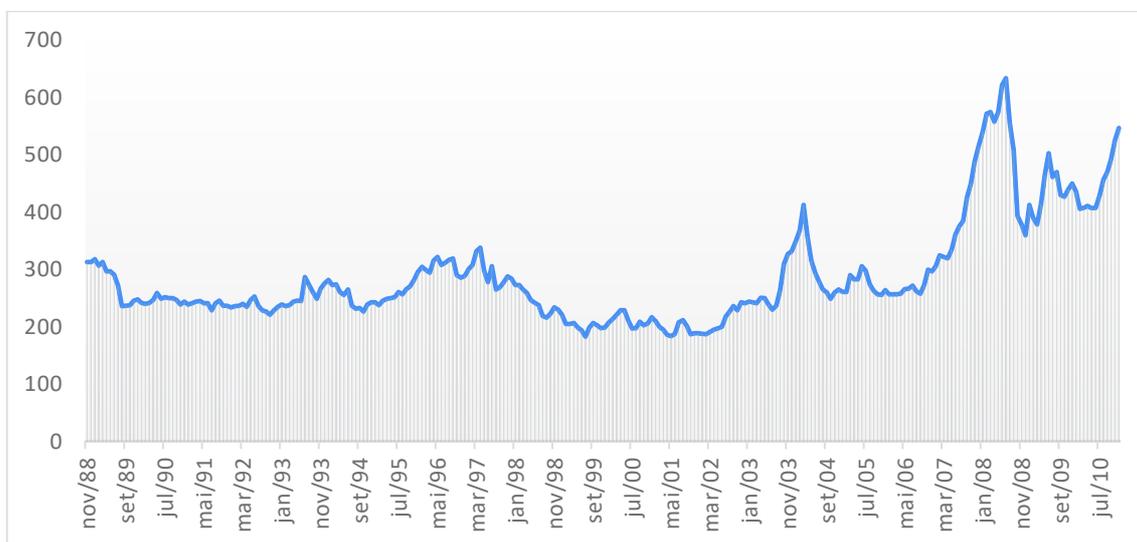


Gráfico 1 - Cotação de Soja no Mercado Internacional 1988 – 2010 (em dólares dos Estados Unidos da América, FOB Gulf of Mexico. Fonte dos Dados: US Department of Agriculture e World Bank Databank

Como pode ser observado no Gráfico acima, o valor da soja (que nos gráficos está corresponde ao valor negociado no Golfo do México, em Dólar dos Estados

Unidos, no *incoterm*⁸ FOB). Como se pode observar, durante os anos do período analisado, o preço da soja oscilou positivamente, exceto após o pico de 2003 (quando teve uma supervalorização, e depois voltou a patamares semelhantes de antes do pico) e durante a crise de 2008. O que em parte explica a atração desse produto para o agricultor durante o período analisado. No gráfico abaixo, pode ser observado

Há de se adicionar o início das exportações de bens oriundos da mineração, ainda nos anos 50 se tornam significativos e passam a figurar entre os principais grupos de produtos exportados do Brasil. Este fenômeno se dá exatamente pela mudança de paradigma do governo brasileiro ocorrida em 1930, porém, que só produziram efeitos nas exportações duas décadas mais tarde. O principal ator na produção e exportação de minérios era a estatal Vale do Rio Doce. Nos anos 80, se tornam relevantes os produtos da indústria metalúrgica na exportação brasileira, impulsionados pela mineração.

Voltando à questão do agronegócio, central nesta etapa do trabalho, percebe-se que há uma diversificação da pauta produtiva do setor. Entram em pauta, além do mencionado Complexo Soja, também as Carnes e também há a expansão da fronteira agrícola para o centro-oeste e sul do país.

2.2 A INDÚSTRIA

O processo de construção da indústria no Brasil se dá em três momentos diversos e com diferentes tipos de contribuição. O primeiro momento, coincide com a primeira guerra mundial, e trata-se de um período de aproveitamento de lacunas deixadas pelas potências industriais, por um breve período, em função dos esforços de guerra.

É verdade, que no Brasil, haviam alguns casos isolados e pontuais em que surgiram empresas de cunho industrial. Mesmo antes do fim da proibição (com a vinda da Família Real Portuguesa ao Rio de Janeiro), já surgiam algumas iniciativas de industrialização, normalmente rudimentares. Após a vinda da coroa portuguesa, a

⁸ *Incoterm* são os termos internacionais de comércio. Neste caso, o FOB significa *Free On Board*, ou seja que o preço levado em consideração é o preço do produto embarcado no navio de exportação, sem que incidam os custos de transporte internacional e seguro internacional.

proibição deixou de existir, mas o mercado brasileiro passou a ser inundado por produtos britânicos, e posteriormente, de outras origens europeias. Sem uma política nacional para o nascimento e proteção de uma indústria doméstica, não se pode falar em processo de industrialização no país.

Roberto Simonsen foi o primeiro economista (e militante) a defender uma política de proteção à indústria e, mais centralmente em seu pensamento, uma política de planejamento industrial. Ele foi, fundamental, para o desenvolvimento da política de fomento à indústria do Governo de Getúlio Vargas. Apesar de não ter atuado diretamente no governo, desde a República Velha, e durante o período do Estado Novo, Simonsen atuava como empresário e líder de organizações empresariais ligadas à indústria. Como acadêmico, foi um dos precursores do pensamento desenvolvimentista, e antecipou, ou serviu de fundamento, para boa parte do pensamento cepalino (CURI, 2014; AQUINO, 2010; SILVA, 2010).

Porém, há duas lacunas históricas, antes de 1945, que permitiram o surgimento de um pequeno setor industrial no país. Entre 1914 e 1918, ocorreu a Primeira Grande Guerra, e a maioria das potências industriais da época ficaram presas em seu esforço de guerra. Em um segundo momento, ocorre a quebra da Bolsa de Nova York, e a seguir, a maior crise da história do capitalismo, denominada de Grande Depressão (CANO, 2017).

Associado a essas duas lacunas, dois fatores que estavam latentes na economia nacional, encontram sua oportunidade: O capital acumulado pela elite cafeeira, que precisava ser investida em outros setores; O capital estrangeiro, que procurava no Brasil, oportunidades de rentabilidade e segurança, que não encontravam em suas terras de origem.

Nesses dois surtos de exportação, em função das crises no centro produtivo da indústria mundial, a pauta de exportação do Brasil inaugura a exportação de produtos industrializados. Porém foi o suficiente para que parte do país, e especialmente, o governo que se inaugurava através do movimento de 1930 percebesse que a indústria poderia fazer diferença na realidade produtiva nacional, e por consequência, nas estruturas sociais. No Brasil, esse período permite um surto de produção têxtil, inclusive com a formação de um polo industrial em Pernambuco (RIBEIRO JUNIOR, 1981)

Cabe ressaltar, que apesar de um certo viés modernizador, não havia um ímpeto revolucionário (no sentido de mudar as estruturas sociais do Brasil de forma mais profunda) no Estado Novo, nem na maioria dos governos que o seguiram. Havia sim, a percepção de que modernizar o país, romper as estruturas de subdesenvolvimento, traria benefícios ao país, e a maioria de sua população. E sim, havia uma luta contra a República dos Governadores, dominada pelas velhas oligarquias tradicionais do Brasil.

É com a volta de Getúlio Vargas ao poder, agora por vias democráticas, em 1951, que tem início algumas das principais pautas progressistas no Brasil, especialmente no âmbito da industrialização. Cria-se o BNDE (em 1952, atual BNDES), Banco do Nordeste (1952), Petrobras (1953), cria a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX, precursora de funções que seriam distribuídas mais tarde entre a SECEX⁹ e a APEX¹⁰, ambas na estrutura do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).

Estas ações, somadas às anteriores, leia-se formação e uma indústria de base e criação de uma infraestrutura basilar, dão as condições para o país alçar melhores patamares na indústria nacional.

É também, significativo o desfecho do Governo Vargas. Alegando em sua carta de suicídio:

Sigo o destino que me é imposto. Depois de decênios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais, fiz-me chefe de uma revolução e venci.

Iniciei o trabalho de libertação e instaurei o regime de liberdade social. Tive de renunciar. Voltei ao governo nos braços do povo. A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho. A lei de lucros extraordinários foi detida no Congresso. Contra a Justiça da revisão do salário mínimo se desencadearam os ódios.

Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobras, mal começa esta a funcionar a onda de agitação se avoluma. A Eletrobrás foi obstaculada até o desespero. Não querem que o trabalhador seja livre, não querem que o povo seja independente. (Trecho retirado da Carta-Testamento de Getúlio Vargas, 24 de agosto de 1954).

⁹ Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

¹⁰ Agência de Promoção à Exportação, hoje ligada também ao MDIC

Apesar de se tratar das alegações finais de uma pessoa, em função do cargo de Presidente da República, ao cometer suicídio, a carta nos serve como um depoimento das pressões que já sofria no exercício de suas funções, ao colocar em prática políticas públicas de interesse nacional.

É deste período que nasce uma dicotomia na vida política nacional, a existência de uma oposição entre duas forças de elite: De um lado, o grupo formado pela união entre o capital estrangeiro e o capital nacional de alguma forma ligado ao capital estrangeiro (especialmente o agronegócio e sócios de multinacionais); Do outro, o grupo do capital nacional ligado à indústria doméstica. Estes constituíram-se respectivamente nas forças conservadoras e progressistas das elites nacionais. Esse debate pode ser melhor observado, na perspectiva acadêmica na polêmica entre a dupla Simonsen e Furtado, e Gudín (UEBEL, 2016).

O segundo grupo foi aquele que deu suporte, durante todo o período Vargas, durante o período democrático que seguiu seu governo, até a instauração da ditadura militar em 1964, às políticas progressistas do governo. Tanto do ponto de vista da reforma social, quanto das ações econômicas para reposicionamento do país na economia global.

Seguido a morte de Getúlio, ficou claro que havia um ímpeto de certa parte da elite nacional por ocupar o poder e evitar a ascensão de qualquer candidato do grupo antes liderado por Getúlio Vargas. Neste contexto, de instabilidade política, elege-se Juscelino Kubitschek (JK). O governo JK foi marcado por uma série de ações para mitigar as pressões nacionais e internacionais contra o projeto de desenvolvimento autônomo no Brasil. Destacam-se três principais ações: Construção de Brasília; Ampliação e consolidação da Indústria Automobilística com capital estrangeiro; A Operação Panamericana (OPAS).

Esta última, a única grande iniciativa da política externa de JK visava exatamente a construção de um relacionamento mais próximo entre os Estados Unidos da América com a América Latina. Neste contexto, na proposta de JK, o Brasil teria uma posição privilegiada, como principal mercado da região.

Em função de sua política de desenvolvimento e externa, foi o seu governo quem abriu o país ao capital privado internacional, permitindo a entrada de grandes multinacionais no país, buscando abocanhar uma fatia do mercado doméstico, que

antes era de difícil acesso aos estrangeiros. Este acesso das empresas multinacionais ao Brasil não foi maior em função do dispositivo legal de remessas de lucro, instituída ainda no governo democrático de Vargas. Este decreto, de 1952 limitava as remessas à matriz a 8% do montante dos lucros obtidos no país.

Ao que consta na historiografia, esta lei não foi sequer respeitada por empresas multinacionais do Brasil. Aparentemente, apenas afastou algumas empresas de se instalarem em território nacional. Esta ideia é reforçada pelo fato de que, no Governo João Goulart, uma das pautas das Reformas de Base, se referia ao controle de remessas de lucro de empreendimentos multinacionais no país, e este, instituiu novo controle de remessas de lucro no decreto nº 53451/64, em que se estabeleceu, além da regulamentação sobre o capital estrangeiro, um limite de 10% em remessas de lucro ao exterior (maior do que o disposto no decreto anterior, do governo Getúlio Vargas).

Após o golpe de 1964, as conquistas alcançadas entre os anos de 1930 e 1964 foram diretamente atingidas. Apesar de uma alternância entre duas correntes de pensamento, uma Liberal-Conservadora, de viés internacionalista, e uma corrente Nacionalista-Conservadora, em linhas gerais, houve um intenso sucateamento dos mecanismos estatais criados para promover um movimento de desenvolvimento nacional e autônomo.

O primeiro momento, sob o comando do General Castelo Branco, a população entrou em um vórtice de perda de direitos e garantias fundamentais. Este governo teve o papel de abortar o processo reformista que havia sido iniciado pelo governo João Goulart. Seu principal objetivo era atender os interesses dos Estados Unidos da América, os avalistas do golpe.

A Política Externa no governo Castelo Branco vai refletir claramente os interesses políticos e econômicos internacionais. O primeiro aspecto relevante é o abandono do “Terceiro Mundismo”, marca da Política Externa Independente, especialmente do período “Jango”.

O governo Costa e Silva inicia com a promessa de retomar a política econômica desenvolvimentista e flexibilizar o regime. Porém, é instaurado neste governo o famoso Ato Institucional Número 5 (AI-5), e com ele, acaba qualquer vestígio de pudor sobre o governo ser uma ditadura. Com ele, são fechados o Congresso Nacional, dava

à Presidência da República o poder de legislar, intervir em Estados e Municípios, estabelecia a censura prévia, eliminava o *Habeas-Corpus* em caso de prisão política, dava ao presidente o poder de cassar funcionários públicos, e de suspender os direitos políticos de cidadãos. Por último, eliminava a possibilidade de revisão judicial dos Atos Institucionais anteriores, incluindo decretos de cassação política.

Apesar disto, iniciou o período do “Milagre Econômico”. Uma espécie de retomada da política desenvolvimentista, ou seja, progressista, porém com um viés menos trabalhista e reformista. O objetivo era, tão somente, promover um processo de industrialização na economia doméstica, não importando a origem do capital, apoiado nas exportações dos produtos primários tradicionais, e concentrando investimentos na região mais desenvolvida (SKIDMORE, 1994, pp.271 – 273).

Após um início surpreendentemente do “milagre econômico”, após 1970 as taxas de crescimento passaram a ser sustentadas por um amplo endividamento internacional. O governo, criticado pelos ex-ministros de Castelo Branco, e pelos mais ortodoxos, mantinha o emprego da máquina pública e utilizava os gastos governamentais e as Estatais como forma de promover o crescimento do país (Ibidem).

2.3 O MERCADO DE TRABALHO

Como já tratado nas etapas anteriores, sobre o agronegócio e sobre a indústria no Brasil, a questão da mão-de-obra é um dos elementos centrais para a construção do país e de sua realidade contemporânea. Esta questão afetou diretamente a forma que o país se inseriu na economia internacional, desde sua origem como agroexportador em seu processo de industrialização; e posteriormente, no ciclo neoliberal do final da década de 1980 e durante toda a década de 1990.

Esta ideia, de que o mercado de trabalho no Brasil tem conexão com a forma como o país se insere na economia internacional, será reforçada mais à frente na seção sobre as interpretações do Brasil, ainda neste capítulo. Porém, neste momento, é necessário traçar uma breve historiografia sobre como se deu a evolução do trabalho no país, e como ela interage com a economia nacional.

Desde sua origem, a economia do Brasil girou em torno de produtos de baixo valor agregado, de origem agrária, e de valor determinado pelo mercado (as chamadas *commodities*). Ao longo de sua história, essa foi uma máxima constante. Apenas com a industrialização, em parte, as características econômicas do país foram alteradas. Ainda assim, a utilização de mão-de-obra barata se apresentava como elemento central da economia.

Como já foi dito, na origem da economia agroexportadora do Brasil, até 1888, utilizou-se mão-de-obra negra escravizada no país, para atender as necessidades do principal setor produtivo nacional. Em outros termos, escravizava-se pessoas de outro continente, em busca da diminuição do custo produtivo.

Com o tráfico de africanos e com a evolução demográfica dessa população que chegava ao país em verdadeiras “tumbas aquáticas”¹¹, desde o período colonial até a “abolição” do estatuto da escravidão em 1888, o Brasil passou a ter boa parte de sua população de origem africana.

Com a assinatura da Lei Imperial nº 3.353/1888, o trabalho escravo foi oficialmente abolido do Brasil. Porém, na sequência desta lei, não houve qualquer medida de reparação, indenização, ou mesmo, que pretendesse inserir a população recém liberta no mercado de trabalho brasileiro.

Some-se ao contexto do mercado de trabalho nacional o período em que houve imigração para o Brasil fomentada pelo governo brasileiro. Estima-se que apenas entre 1884 e 1959 vieram para o Brasil cerca de 4,7 milhões de pessoas, especialmente de origem italiana (cerca de 1,5 milhões), porém também grandes quantidades de portugueses, alemães, japoneses e sírio-libaneses. Isto num contexto em que, de acordo com dados do Banco Mundial, em 1960 a população brasileira era estimada em cerca de 72 milhões de pessoas.

Este cenário, desenhado acima, indica a seguinte situação: Houve no Brasil, seja por causa do estatuto do trabalho escravo, seja por conta da imigração e da abolição, uma grande quantidade de pessoas disponíveis para o trabalho. Por consequência, o valor da mão-de-obra sempre esteve em patamares muito baixos.

¹¹ Este autor se refere aos Navios Negreiros, que eram utilizados para o tráfico de africanos escravizados.

Nada que diferenciasse o Brasil de forma significativa dos demais países da América Latina, neste aspecto.

Isto significa que, uma parte considerável da produção nacional, se apoiou no baixo valor da mão-de-obra para produzir. O que é nítido quando se pensa nos ciclos econômicos, mas é também verdade no início do processo de industrialização, e mesmo, ao longo do século XX. Não há, portanto, da parte das elites nacionais, especialmente à ligada à agroexportação e ao capital internacional, qualquer interesse em uma política de modernização nacional, muito menos, de promover o desenvolvimento econômico do país.

Apenas após 1930, durante a Era Vargas, e de seus sucessores (até 1964) ocorreram os principais avanços trabalhistas no Brasil. Entre eles, ocorreu a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Mas apenas durante o conturbado governo de João Goulart, as “novas” leis trabalhistas passaram a valer para o campo, chegando assim a todo território nacional.

As origens desse desinteresse, além dos interesses já explícitos, serão discutidos à luz dos intérpretes do Brasil, selecionados para a próxima seção. Será tratada da questão do desenvolvimento nacional, das raízes culturais e sociais, da formação do povo brasileiro e da questão de classe nacional.

2.4 AS FINANÇAS NACIONAIS

Esta será, de todas as anteriores, a mais sucinta de todas as subseções desta parte do texto. Não que seja menos importante, mas por não está no cerne da questão discutida no trabalho. É realmente relevante, porém não há tempo suficiente para o desenvolvimento adequado deste aspecto, sendo necessário um novo trabalho sobre as questões financeiras nacionais. E como um elemento complementar, tangencial, será tratada de forma curta e direta.

O Brasil, em suas origens, nasce como uma economia endividada. Ainda como colônia, assume a responsabilidade de encher os cofres portugueses, sem que houvesse qualquer contrapartida nacional à exploração de seus recursos naturais. Ao se tornar a sede do império português, por outro lado, recebemos uma série de benfeitorias na nova capital, o Rio de Janeiro. Porém, assumimos todas as dívidas do

Estado Português, as dívidas da transferência da família Real portuguesa para o Brasil, e os custos da “modernização” do Rio de Janeiro, iniciamos uma trajetória de alta dependência do Estado em relação a dívida pública.

Ao ser declarada a independência do Brasil, sem a existência de conflitos significativos e duradouros, assumimos uma pesada dívida com bancos ingleses para pagar a “indenização” pela cisão com Portugal. Se tornou costumeiro, para o Brasil, depender da dívida externa.

Após isso, a política de valorização do café, os investimentos externos feitos no Brasil até 1930, foram feitas às custas da dívida brasileira. Esses credores externos cobrariam o “favor” em várias oportunidades.

Mais recentemente, a intensificação da financeirização das relações produtivas fez com que houvesse um processo de aumento da complexidade das relações de dependência internacional do Brasil, uma vez que, através do mercado financeiro, a produção das principais commodities foi internacionalizada. Em outras palavras, através de ações de empresas produtoras, e da negociação de produção futura, o mercado internacional passou a ditar as regras na produção agroexportadora nacional. Diretamente, sem ser através de pressões sobre os produtores nacionais.

Esse processo ajuda a explicar o grau de mecanização no campo, utilizado pelos latifúndios agroexportadores, a intensificação da utilização de agrotóxicos e de sementes transgênicas. Somados, esses aspectos também demonstram a tendência de diminuição do emprego no campo, uma vez que com esses fatores mencionados, o número de trabalhadores demandados para a plantação, manutenção e colheita da safra é consideravelmente menor.

Por fim, vale salientar a baixa taxa de poupança nacional, que faz necessário para o setor público e privado recorrer ao endividamento internacional para realizar os investimentos necessários no país. Essa realidade é presente em toda a história nacional. Porém durante o período desenvolvimentista, do Estado Novo até o golpe de 1964, houve uma preocupação soberana com essa questão.

Após o golpe de 1964 o endividamento internacional público deu saltos largos. Consideravelmente maiores que durante o governo JK e sua política de desenvolvimento lastreada por enormes projetos de construção civil. Neste período, após 1964, o Brasil iria formular três planos de desenvolvimento econômico baseados

essencialmente em endividamento externo em proporções maiores, o Plano de Aceleração Econômica do Governo (PAEG), e os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND).

Em especial, os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento foram responsáveis por colocar a dívida pública internacional do Brasil nos patamares que estão agora. Especialmente pelo fato de que seus contratos vinculavam os empréstimos tomados pelo governo brasileiro a taxas de juros variáveis, e em Dólar dos Estados Unidos da América. Com os dois choques do petróleo da década de 1970 (um em 1973 e outro em 1978) a dívida se tornou virtualmente impagável para a época, acelerando a crise nacional que já vinha sendo arquitetada pelas políticas de desenvolvimento do governo autoritário.

Por outro lado, o setor privado, em função da escassez de crédito interno, e das altas taxas de juros cobradas pelas instituições financeiras nacionais, recorrem, sempre que possível a empréstimos privados internacionais. Assim sendo, a dívida internacional total do Brasil é consideravelmente maior do que a dívida pública internacional. Porém, a dívida privada é apenas estimada, uma vez que parte desse crédito é subdimensionada por causa das relações financeiras entre matriz e filial nacional de transnacionais.

2.5 INTERPRETAÇÕES DO BRASIL

Como mencionado acima, é preciso escolher o caminho para compreender o Brasil. Não é nem um pouco difícil encontrar interpretações aprofundadas das questões brasileiras. O problema é, talvez, conseguir identificar um ramo de interpretações que seja ao mesmo tempo coerente e útil para a análise a ser feita. Neste caso, a opção feita é pela tradição desenvolvimentista nacional. Nomes associados ao pensamento autônomo nacional, e que deram explicações consistentes de elementos que precisam ser tratados neste capítulo.

Este espaço será dedicado à explicação da estrutura de pensamento construída por apenas quatro autores (Celso Furtado, Sérgio Buarque de Holanda, Darcy Ribeiro e Caio Prado Júnior) para interpretar o Brasil. Neste ponto, não será feita uma construção da histórica econômica e política do país, embora far-se-á

referência a ela. Esta construção será feita na próxima seção deste presente capítulo. Este momento dará atenção a conceitos e construções teóricas feitas pelos autores, para permitir, associada à historiografia, fazer a análise da Economia Política por trás da Política Externa Comercial do Governo Lula.

Este caminho, escolhido para o presente trabalho, é certamente tortuoso. Porém diante do atual cenário nacional, é necessário resgatar certas interpretações do Brasil, que chegaram a ser consideradas obsoletas, mas se mostram, na realidade, mais atuais e com maior poder explicativo, do que a maioria dos pensadores contemporâneos.

A escolha dos intérpretes cumpre um objetivo funcional, dentro do enquadramento mencionado acima. Darcy Ribeiro e Sérgio Buarque de Holanda apresentam um olhar mais focado na construção da sociedade brasileira. O que, naturalmente, terá uma implicação na economia política. Então, o objetivo desses dois autores é trabalhar a construção da sociedade brasileira, das raízes das instituições nacionais.

Caio Prado Jr., por sua vez, já trabalha uma interpretação mais de economia política. Sua principal função será acrescentar a este texto a percepção da luta de classes na dinâmica nacional, e o seu papel na construção das atividades econômicas nacionais (e seu reflexo na balança comercial brasileira).

Por fim, Celso Furtado, que devido à temática abordada, e ao enfoque teórico, não poderia deixar de ser uma das principais referências do texto. Sua análise é particularmente interessante ao trabalho devido a sua narrativa da formação econômica do Brasil, e por ser um dos teóricos da Teoria da Dependência, neste caso, não só na perspectiva econômica, mas também política e social.

2.5.1 Celso Furtado

Hoje, apesar da profunda crise de valores e de princípios por que passa a sociedade brasileira e ocidental, as contribuições de Celso Furtado ainda estão presentes na memória coletiva do país. Apesar de movimentos que negam qualquer linha de raciocínio que se destaque da corrente neoclássica da economia, a consciência de subdesenvolvimento e a noção de que a condição econômica do país

está diretamente vinculada e é fruto de uma associação da estrutura do sistema capitalista internacional e de condições internas no país, ainda é presente em parte da intelectualidade e na vida política nacional.

Durante o período analisado, em específico, porém, houve a ascensão de um governo que entendia, como Celso Furtado, que o desenvolvimento e que a dependência eram questões a serem enfrentadas, em ambas as dimensões (doméstica e externa).

Porém, esta seção do trabalho irá tratar da contribuição de Celso Furtado para a compreensão da Economia Política Doméstica. Este capítulo inicia a análise por sua obra, pois é, sem sombra de dúvidas, o economista mais destacado do Brasil para uma análise integral da economia nacional. O Brasil ainda carece de intelectuais de sua estirpe, mesmo que sem a sua envergadura.

O primeiro ponto a analisar é, que a construção da economia brasileira, importa sim, para os rumos do desenvolvimento nacional. Apesar de hoje, óbvia, a afirmação precisa ser feita. Não há fórmula mágica para resolver os problemas políticos, econômicos e sociais do Brasil que não passe por um enorme esforço para corrigir e reparar injustiças e privilégios estabelecidos desde o início de nossa história. Em outras palavras, é preciso encarar nosso passado (e presente) discriminatório, concentrador de renda e riqueza e excludente.

A obra de Celso Furtado nos ajudaria a elencar vários elementos necessários para compreender o Brasil. Mas, por uma questão de objetivo, é necessário se dedicar a alguns com maior atenção: A origem agroexportadora; A economia escravocrata e suas consequências; E o processo de industrialização e urbanização nacional. Estes três elementos essenciais nos ajudarão a entender aspectos essenciais para a pauta de exportação brasileira e as influências sobre a formulação da política externa nacional nesta pauta.

A ORIGEM AGROEXPORTADORA DO BRASIL E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO, A CONTRIBUIÇÃO DE CELSO FURTADO

O Brasil surge, na história, tal qual os países da América Latina, como um local onde se poderia conquistar riquezas de forma rápida. Seja para o Estado (ou na época, seus monarcas absolutistas), seja para quem se aventurasse em embarcações através do Oceano Atlântico. Entretanto, as Américas lusitanas e hispânicas diferiam

em dois aspectos essenciais: Enquanto nas possessões espanholas, rapidamente se encontrou ouro e prata, no Brasil não foram encontradas reservas minerais de interesse logo no primeiro momento; Portugal já possuía um sistema comercial-colonial bem estabelecido com o oriente e com suas possessões na África.

Porém, a primeira forma de exploração econômica da colônia surge semelhante à América Espanhola, através da extração de um produto versátil e valorizado, madeira de Pau-Brasil. Este início extrativista, que aproxima a história das colônias portuguesas e espanholas, seria sintomático para a construção histórica que se seguiria. Como expresso por Moore (2009) em seu artigo sobre a exploração da Ilha da Madeira, essa forma de exploração se deriva daquela executada pelos portugueses na Ilha da Madeira. Como apresentado pelo autor, fica claro que o *modus operandi* dos portugueses não foi experimental ou errante, mas uma estratégia deliberada.

Buscando transformar as suas possessões na América em uma fonte permanente de riquezas para a metrópole, Portugal inicia um processo de ocupação onde, replicando o modelo de governança que conheciam, criam um sistema de capitanias hereditárias. E delegam aos seus respectivos capitães a tarefa de ocupar e tornar a terra lucrativa.

A história nos mostra que poucas dessas capitanias prosperaram, porém uma delas, inaugurou um modelo que se tornaria a marca do país: a Capitania de Pernambuco se tornou um pólo de produção agrícola, onde a produção era organizada em Latifúndios, que produziam apenas uma cultura (monocultura), com utilização de mão-de-obra escrava e com objetivo de exportar a produção para a Europa (logicamente através de sua metrópole, Portugal). Este modelo, mais tarde, se disseminou para outras regiões do continente americano, e foi denominada nas colônias britânicas mais ao sul de *Plantation*.

A inauguração deste modelo, fez com que surgisse, o ciclo da cana-de-açúcar, e a organização social que se consolidaria mais tarde, trazia ao mesmo tempo a figura do Senhor de Terra (detentor do poder político e econômico na colônia), do Escravo (que incluía também o lucrativo “negócio” do tráfico e a escravização de pessoas da África) e de uma economia local periférica, para atender as demandas locais (produção de alimentos, de bens de consumo básico, serviços urbanos, etc).

Após esse modelo, com exceção do período do Ouro em Minas Gerais, todos os outros Ciclos Econômicos no Brasil repetiriam o mesmo modelo, com poucas modificações. Café, Cacau, Borracha, Algodão. Cabe ressaltar que no caso do Cacau e do Café (este, o principal ciclo econômico da história brasileira), o modelo utilizado inicialmente era exatamente o mesmo da Cana-de-Açúcar.

O ciclo do Café, em função de sua posição cronológica, precisou se adaptar ao fim da mão-de-obra escrava no Brasil, substituindo-a por mão-de-obra assalariada, especialmente **de** de imigrantes europeus. Porém, apesar da mudança, mantendo a tradição de “mão-de-obra barata”.

Essa origem agroexportadora e baseada em ciclos econômicos, fez com que a economia brasileira fosse uma das mais desiguais do mundo. Ao passo que uma determinada aristocracia se formava, e acumulava enormes quantidades de riqueza, e de terras, a população brasileira crescia à margem do enriquecimento nacional, continuando pobre e à margem do desenvolvimento. Uma pequena parte da população, um pouco maior do que de senhores de terra, conseguiu emergir através do comércio e da economia urbana no país, a maioria destes, formando uma pequena classe média.

Essa concentração de riqueza se manifestava claramente em questões sociais: a educação no Brasil foi ao longo de sua história, para uma pequena parcela da população, tradicionalmente, os filhos da elite agrária ou membros dos grupos que possuíam algum privilégio. Por isso, o aparato nacional para promoção da educação só muito recentemente na história veio se desenvolver para atender a maioria da população.

Esta elite agrária que se formava, naturalmente, passou a dominar os espaços políticos. Desta forma, podiam estender seus interesses para além de suas propriedades de terra. Esse apoderamento da coisa pública moldou as instituições políticas brasileiras e a própria forma de fazer política no Estado imperial e republicano brasileiro.

Desta forma, fica muito claro que, apesar de serem forçados por força das circunstâncias, o Brasil proclamou sua independência, realizou a abolição formal do estatuto da escravidão, assim se transformando numa república, não houve grande ruptura nas relações de poder do país.

Apenas com o movimento de 1930, e a tomada do poder pelo grupo liderado por Getúlio Vargas, e o posterior estabelecimento de uma ditadura, houve alguma mudança nas relações de poder no país. Apesar de continuar um país oligárquico e marcado por suas origens, algumas mudanças foram iniciadas, seja pela imigração europeia, pelo início da industrialização, principalmente a grande maioria dos avanços sociais brasileiros e de sua incorporação à modernidade, se deram entre 1930 e 1964.

É relevante mencionar que, antes de 1930, houve um movimento autônomo de industrialização brasileira. Aproveitando o vácuo deixado pelas grandes potências, em função da primeira guerra mundial, uma parte da elite brasileira aproveitou a oportunidade para produzir alguns bens industriais no Brasil, atendendo a demanda existente, e até exportando alguns produtos industriais de menor sofisticação. Este processo esbarrou em dois problemas, o estrangulamento da indústria de base brasileira (que não acompanhou o crescimento do setor de indústria de consumo) e o esgotamento da infraestrutura instalada no país (logística, de produção e distribuição de energia elétrica, e telecomunicações).

Em 1930, porém, inicia-se um processo que permitiria a chegada ao poder, de um pensamento denominado desenvolvimentista. Com isto, a ideia de construir uma economia nacional que se desenvolvesse de forma autônoma, à revelia dos interesses internacionais, e dos grupos nacionais tradicionais, ligados à exportação de produtos agrícolas.

Ainda assim, em nenhum momento, neste período entre 1930 e 1964, houve momento em que os produtos agrícolas deixassem de figurar como principais elementos da pauta de exportação brasileira. Na realidade, este “movimento desenvolvimentista” era dotado, de forma central, por uma política de substituição das importações, para permitir o surgimento de uma indústria doméstica, ao passo que exportávamos aquilo que possuíamos e já éramos conhecidos.

Em sua obra “O mito do desenvolvimento econômico” (FURTADO, 1996), ele faz uma interessante reflexão sobre o modelo de desenvolvimento econômico adotado até hoje, no sistema internacional capitalista. Já alcança inclusive o processo de financeirização, embora não seja esse seu foco.

Nesta obra, Celso Furtado considera aquilo que já é óbvio para aqueles preocupados com o problema do meio ambiente. Que não é possível manter uma

lógica de desenvolvimento infinito em um planeta de recursos finitos. Além disso, considera que, dada as relações de dependência e de exploração, em que a economia capitalista é organizada, não é possível que todos os países consigam fazer a transição de economias não desenvolvidas, ou em desenvolvimento, para a posição de desenvolvidas. Na realidade, apenas uma minoria pode ter o status de economia desenvolvida.

2.5.2 Darcy Ribeiro

Darcy Ribeiro apresenta uma formulação única sobre a formação do povo brasileiro e de sua estrutura social. Em sua obra “Raízes do Povo Brasileiro” apresenta, em um primeiro capítulo, um estudo sobre a formação étnica do Brasil. Do segundo em diante, são apresentadas as raízes da sociedade brasileira.

No seu capítulo inicial, Darcy Ribeiro mostra o papel que cada uma das matrizes étnicas tiveram para a formação do povo brasileiro. Sem cair na armadilha de justificar os crimes contra a humanidade praticados pelos portugueses e brasileiros, mostra a influência das populações nativas e africanas na formação social brasileira. Inclusive mostrando o papel dos genocídios e tráfico de gente na formação das desigualdades e contradições do país.

Na segunda parte do seu livro, Darcy Ribeiro inaugura uma análise a respeito das estruturas construídas para manipular a sociedade, e como isso influenciou a evolução social do Brasil. Por último na terceira parte, ele retrata

ECONOMIA ESCRAVOCRATA, O POVO BRASILEIRO, A CONTRIBUIÇÃO DE DARCY RIBEIRO

...Uma nação em que a classe dominante são filhos ou descendentes de senhores de escravos, leva na alma um penor, um calejamento, do senhor de escravo. O que é o senhor de escravo? É aquele que compra um homem, e o negócio dele é tirar com chicote deste homem, a renda que ele pode dar... (RIBEIRO, Darcy. Transcrição de parte de sua fala em entrevista ao programa Roda Viva, da TV Cultura, em 20 de junho de 1988).

Parafraseando Darcy Ribeiro, a elite brasileira iniciou sua existência como senhores de escravo, e apesar da proibição da exploração de mão-de-obra escrava, nunca perdeu o cacoete de escravocrata.

Essa mentalidade escravocrata tem influência direta sobre como se enxergam as relações trabalhistas, a lógica produtiva e a própria organização social no Brasil. Não à toa, é comum ouvir, de pessoas assalariadas, ou pequenos empresários, o quanto é absurdo pagar direitos trabalhistas no Brasil. Ou como uma pessoa que precisa trabalhar se acha cheia de direitos. Ainda, valorizando excessivamente, o papel que o seu pequeno capital tem sobre a produção de valor no Brasil.

É compreensível, que para um pequeno empresário, os custos trabalhistas sejam muito pesados. Esta figura, que é responsável no Brasil, pela maioria dos empregos formais, é também uma das vítimas do sistema tributário e social feito para beneficiar a classe dominante no país. Porém, ao apontar o problema sobre a única coisa que separa o Brasil do regime trabalhista análogo à escravidão, aumenta a pressão feita por essa classe dominante sobre os direitos adquiridos pelos mais pobres do Brasil.

Darcy Ribeiro, além de um intelectual das ciências sociais, também empreendeu projetos na vida pública de extrema relevância. É difícil para um trabalho acadêmico extrair dessas experiências e atuações, conteúdo relevante para uma análise mais fundamentada. Porém, no caso de Darcy, em face de sua coerência, havia um claro intento de implementar projetos condizentes com aquilo que ele desenvolvia na academia. Sua atuação no governo Getúlio Vargas, e posteriormente, no Governo do Estado do Rio de Janeiro, promoveram a alfabetização e a educação pública como elementos decisivos para a solução de parte dos problemas brasileiros.

Seria, no longo prazo, o investimento em educação pública, universal e de qualidade, que resolveria os problemas relativos a desigualdade e discriminação que a população brasileira sofria na vida em sociedade, em particularmente, no mercado de trabalho. É claro, que provavelmente não seria a solução suficiente para resolver todos os problemas de classe e raciais do Brasil, mas, sem dúvidas, a resolução do problema da educação, uma questão necessária para que outras soluções pudessem funcionar.

Ainda nessa perspectiva, os governos militares, e primeiros governos da nova era democrática do Brasil, implementaram uma agenda contrária à política de expansão da educação pública no Brasil. Fica claro, que não era parte da agenda das elites conservadoras do país melhorar a condição da educação, da mão-de-obra disponível. Afinal, seu produto, e suas estratégias de enriquecimento, não dependiam de uma massa de trabalhadores qualificados (mesmo pensando pela lógica neoliberal), mas sim, de uma mão-de-obra de baixo custo e disponível em larga escala.

Para Darcy, é importante ressaltar, que a elite nacional se utilizava de argumentos “paracientíficos” de origem europeia para justificar, de forma pseudocientífica e erudita, o atraso e a pobreza que a maior parte da população estava submetida. Ele se referia aos determinismos de raça e de clima, entre outros, como mecanismos intelectuais para justificar a exploração de origem patronal e espoliação colonial (SKIDMORE, 1994 p. 92). E essas justificativas eruditas, visavam exatamente evitar a necessidade de resolver o problema, ou encarar moralmente a culpa pela miséria que a população estava sendo condenada a enfrentar.

Os objetivos desse tipo de postura, na opinião de Darcy, é manter o método de geração de riqueza, com menor esforço possível por parte da elite em funcionamento. Ao conectar os pensamentos deste autor, com a historiografia, é possível concluir que parte do processo de manutenção do processo de exploração e espoliação que a elite promove, é evitar que a pauta comercial brasileira não seja profundamente alterada.

Toda vez que houve um processo de evolução, neste sentido, os setores políticos ligados à elite mais conservadora brasileira não objetaram esforços em combater, e até mesmo, derrubar do poder, aqueles que promoviam mudanças, tanto de nível social, como econômico. Uma vez que o governo que promovia o desenvolvimento social e econômico do país havia sido deposto, colocava-se em prática um processo de expropriação das conquistas. Do ponto de vista social, empenharam-se em impor uma contrarreforma, e do ponto de vista econômico, em vender ativos industriais públicos preferencialmente para o capital estrangeiro. Muitas vezes, esse tipo de ataque foi aplicado também contra empresas privadas nacionais, para minar o poder político de forças progressistas.

2.5.3 A Institucionalidade Brasileira, e o Homem Cordial de Sérgio Buarque de Holanda

Sérgio Buarque de Holanda, nas palavras de Dante Moreira Leite (1976) procura trabalhar a identidade brasileira através de suas origens Ibéricas e origens rurais do Brasil. Tal explicação, com objetivo de certa forma de permitir a predição do futuro, é baseada na ideia de organização social dos ibéricos e da influência da organização da sociedade rural sobre o comportamento do brasileiro. Essa organização social se reflete também na vida política, e daí a contribuição de Sérgio Buarque de Holanda para este trabalho: A aparente cordialidade do brasileiro nas ações, representam uma forma sutil de agir em nome de interesses particulares, familiares ou mesmo corporativistas.

Nesta interpretação, até mesmo um desconhecedor da realidade brasileira, pode intuir que apesar da aparência de estabilidade e de consenso nacional, há embates de forças e de projetos de país ocorrendo a todo momento. Deste modo, quando observamos a composição da economia e sociedade brasileira, podemos identificar que o setor do agronegócio e da indústria doméstica ligada ao capital internacional possuem seus interesses e se articulam para a efetivação de seus projetos, independentemente dos rumos da política nacional.

Em seu capítulo terceiro, Sérgio Buarque de Holanda trata particularmente das raízes rurais do brasileiro. Um dos aspectos que ele aborda é o espírito de facção, que ele anota “À origem desse espírito de facção podem distinguir-se as mesmas virtudes ou pretensões aristocráticas que foram tradicionalmente o apanágio de nosso patriarcado rural” (HOLANDA, 1995), posteriormente complementando “Eram, pela solidez de seus estabelecimentos, considerados como mola real da riqueza e do poder na colônia, os animadores reais da produção, do comércio, da navegação e das artes e de todas as artes e ofícios” (Ibidem).

Em termos claros, para ele, o sentimento de facção do brasileiro, originado na sociedade de origem rural, patriarcal e isolada, fazia que a maior das traições que um indivíduo poderia cometer, seria a de trair seu grupo de origem (partido, corporação, ou mesmo, grupo social).

Seguindo a linha de raciocínio de Sérgio Buarque de Holanda, que as instituições no Brasil foram, e seguem sendo instrumentalizadas pelas elites nacionais para satisfazer seus interesses privados e de facções. Seja como forma de extensão do privado, seja para realização de seus projetos políticos.

A Política Externa, em todas as suas dimensões, é fruto de uma equação formada por relações institucionais, relações de poder, projeto e ideologia política do governo e de seus associados. Portanto, a formulação de uma política externa depende, em primeira instância, do projeto da Presidência da República, mas também dos setores econômicos nacionais e da relação com outros ministérios e poderes (especialmente, nesse aspecto, com o legislativo).

Assim, é possível intuir que há um reflexo, na política externa, das pressões do agronegócio, do setor financeiro nacional, das indústrias localizadas no Brasil, e de projetos partidários que estão associados a outras pastas ou expressos através de forças no congresso nacional.

2.5.4 Caio Prado Júnior e a Formação do Brasil Contemporâneo

Em sua principal obra, Caio Prado Júnior apresenta um argumento central, e é este argumento que será aprofundado nesta seção e conectado à historiografia econômica brasileira apresentada anteriormente. Nas palavras de Dante Moreira Leite (1976), para Caio Prado Júnior “As características da colônia não são determinadas por misteriosas forças impostas pelo clima ou trazidas pelas raças formadoras, mas resultam do tipo de colonização imposto pela economia europeia”.

Em outras palavras, a economia nacional era caracterizada pela estruturação da produção e administração colonial no país. O que, em si, determinava boa parte da estrutura econômica, social e política que perduraria até o “Brasil Contemporâneo” de Caio Prado Júnior (e este autor acrescenta, até o nosso Brasil contemporâneo).

O texto de Caio Prado Júnior deixa ainda uma mensagem clara e positiva, com relação aos textos deterministas, de que as condições de vida brasileira não são causalidade de fatores imutáveis, mas por questões objetivas e estruturais que podem ser transformadas. Ao mesmo tempo, não é um inocente otimista, é pragmático e não tributário a crenças de riqueza natural ou de um passado dourado.

Este argumento central de Caio Prado Júnior, apesar do tom positivo percebido, não é discordante da ideia central de Sérgio Buarque de Holanda, tratada anteriormente. Porém, em seu texto, Caio Prado Júnior consegue apresentar sua ideia de forma mais consistente, e com maior rigor científico. Uma segunda diferença entre os dois argumentos, é que neste caso, o autor não se concentra na herança europeia, mas nas conjunções de elementos, entre eles, também a sociologia do colonizador e imigrante europeu.

Essa aproximação, ainda que parcial, entre os dois argumentos, corrobora a ideia de que a forma como se deu a colonização e os processos políticos no Brasil, estruturaram a sociedade, a economia e as instituições do país. E, agora muito mais concentrado na obra de Caio Prado Júnior, é mandatório compreender como se deu essa construção para que se possa falar em desenvolvimento no Brasil.

E, para este trabalho, de forma mais direta, é preciso compreender ainda que de forma parcial, a estruturação da economia, da sociedade e das instituições brasileiras, para chegar a uma melhor compreensão de como se dão os processos políticos ligados à Política Externa. Em especial, suas dimensões econômicas, que mais interessam as elites nacionais.

3 ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Como uma dimensão que compõe este trabalho, dedicar algumas páginas à Economia Política Internacional, tem o papel de contextualizar o ambiente em que a Política Externa do Brasil estava sendo aplicada, e ainda, das forças que influenciavam o resultado das ações brasileiras. Além do mais, este trabalho fez uma opção, tanto teórica, como para a delimitação dos temas e problemas de pesquisa: Analisar um aspecto da Política Externa muito influenciado pela Economia Política, tanto doméstica, quanto exterior.

Para isto, esta seção do trabalho se dividirá em duas partes. A primeira, de cunho teórico, irá tratar das perspectivas teóricas para a interpretação da Economia Política Internacional. Obviamente, não é possível fazer uma abordagem exaustiva das perspectivas teóricas este tipo de análise, então, este trabalho se concentrará em fazer uma crítica à perspectiva neoclássica (predominante na academia contemporânea) e apresentar outra perspectiva. A segunda, uma análise histórica da economia política internacional contemporânea.

Neste caso, a abordagem escolhida é uma reunião de duas correntes complementares entre si: A narrativa construída pela tradição latino-americana derivada da CEPAL e da Teoria da Dependência (especialmente baseado na interpretação de Celso Furtado, mas também apoiado na construção posterior feita pela Teoria do Sistema Mundo, não muito distante da contribuição Cepalina), e a segunda parte, baseada na historiografia econômica de perspectiva marxista, presente na obra de Fernand Braudel (1987; 2009), Eric Hobsbawn (1995), Karl Polanyi (2000) e Giovanni Arrighi (1996; 2007). São utilizados também outros autores, notadamente denominados neo-keynesianos, que servem de aporte para análise, que servem também para em certa medida atualizar o debate, como o caso de Ha-Joon Chang (2009, 2007, 2004) e Joseph Stiglitz (2017, 2015).

A influência do ambiente externo, já é prevista e tratada desde os primórdios dos estudiosos de Análise de Política Externa (em inglês, *Foreign Policy Analysis*). É, de fundamental importância, então, tratar dos aspectos internacionais que influenciarão a formulação e especialmente, a implementação da Política Externa. Como já visto na introdução, a Política Externa é interpretada, especialmente pela

área de APE¹², como uma Política Pública, cuja implementação é feita no cenário internacional (PUTTNAM, 1988; HUDSON, 2007; MILANI e PINHEIRO, 2017; MINTZ e DE ROUEN, 2010).

Este cenário internacional, muito amplo, complexo e cheio de variáveis precisa ser delimitado, para qualquer estudo. Além do período temporal em questão, que já contribui muito, este trabalho fez a opção de analisar “apenas” aspectos da dicotomia economia política. O objetivo, é fazer uma análise mais restrita do que seja o contexto da economia política internacional, mantendo um olhar mais próximo às questões das áreas de sombra entre a política e a economia internacional.

Apesar de não ser o foco desta parte do trabalho, o Brasil é um ator internacional incluído e muitas vezes, influenciado pelo contexto internacional. Muitas vezes, trabalhos no Brasil, esquecem de considerar o Brasil como um ator nas análises sobre o cenário internacional.

Neste sentido, é preciso observar o cenário internacional em questão, antes e durante o período analisado. Trata-se de um período interessante das Relações Internacionais, onde ocorreram algumas transformações de ordem político-econômicas: Ascensão acelerada da China à posição de uma das maiores economias do globo; Estagnação das principais potências econômicas tradicionais; Ascensão das potências emergentes à condição de *players* importantes do cenário internacional (apesar de que nenhum fez frente ou pelo menos paralelo ao crescimento chinês); e ampliação do papel dos países em desenvolvimento, nos principais debates internacionais, especialmente em questões econômicas internacionais (SOMBRA SARAIVA, 2012).

Para tanto, este capítulo se dividirá da seguinte forma: Primeiro, será tratado do cenário pós-guerra fria; Após isso, dos emergentes e de seu papel para as relações internacionais; Por fim, será tratada da Nova “Nova Ordem Mundial” surgida após a virada do século XXI e seus desdobramentos iniciais.

¹² Sigla em português para Análise de Política Externa

3.5 BREVES CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A HISTÓRIA DA ECONOMIA MUNDIAL

Esta breve seção, tem a responsabilidade de esclarecer o leitor deste trabalho sobre a abordagem teórica utilizada neste capítulo e sua consequência para a análise como um todo do trabalho. O que une o referencial teórico deste capítulo é essencialmente a discordância com a narrativa histórica apresentada pelo tronco neoclássico da ciência econômica, e ao mesmo tempo, a centralidade do Estado no processo de desenvolvimento da história econômica mundial.

É admissível que para além destes dois aspectos, os autores fazem construções distintas, o que poderia, inclusive, levar a discordâncias entre eles. Porém, dentro do escopo deste trabalho, não chegam a divergir. A não ser no nível de análise. O que torna plenamente factível e harmonioso sua utilização em conjunto.

Como ponto de partida, este trabalho assume duas perspectivas preliminares. A primeira, de Karl Polanyi (2000) e de Fernand Braudel (1987, 2009a, 2009b), em sua visão sobre a origem e a construção do atual sistema capitalista. O primeiro, em sua obra seminal, demonstra o processo de descolamento da instituição “Mercado” das restantes, e do processo para dominar as demais instituições da sociedade, ao trocá-las por dinheiro. Apesar de não ser aprofundada neste trabalho, suas conclusões são pressupostas desta análise.

O segundo (BRAUDEL, 1987, 2009a, 2009b), contribui neste trabalho na compreensão da história do capitalismo. Sua construção da história econômica, especialmente com relação às dinâmicas capitalistas estabelecidas na Europa, e suas consequências para o mundo capitalista do século XX e o atual, são fundamentais para este trabalho. Sem as contribuições deste autor, até em relação à perspectiva de longa história, este trabalho precisaria de um novo referencial teórico, uma vez que, na perspectiva utilizada, este é a principal fundamentação histórica de toda a bibliografia.

Posto isso, a partir dessas bases, o presente trabalho amplia a análise, aprofundando as questões de economia política internacional, se fundamentando nas obras de Susan Strange (1989, 1998), Giovanni Arrighi (1996, 2003, 2007). Em ambos os casos, com maior ênfase na construção das relações político econômicas do século XX.

A primeira, além de ser uma das pioneiras no campo da Economia Política Internacional, é essencial para pôr em ordem as relações entre os Estados e os Mercados, e a influência dessas relações sobre o sistema internacional. O Segundo, além de apresentar o mais aprofundado estudo sobre a economia política internacional do século XX, é fundamental para a compreensão da China como ator internacional, e determinar seu papel para o sistema internacional que está se formando.

Tendo este contexto teórico, este trabalho faz uma opção por, dentro desta perspectiva teórica, analisar as relações internacionais com o olhar que parte da periferia.

Com isto em vista, o elemento teórico central da análise objetiva essencialmente contribuir para a compreensão das relações econômicas internacionais de uma maneira mais universal. Porém essa análise parte de uma perspectiva periférica (especificamente da América Latina), e assume isto como elemento fundamental da análise. Tendo em vista isso, se dá a escolha pela Teoria da Dependência, ou Escola Cepalina como ponto de partida. Esse grupo de teóricos, procura compreender a dinâmica internacional do sistema capitalista pela perspectiva da periferia, e obviamente, com olhar latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2010; MANTEGA, 1997).

Logicamente, os teóricos da dependência se constituíram em uma espécie de elo entre a ciência econômica e as demais ciências sociais (especialmente Sociologia e Ciência Política). Já que, para eles, as explicações dos fenômenos econômicos não estavam desconectadas das construções sociais e políticas, mas também não das construções antropológicas. Para o olhar de um internacionalista, como é o caso deste autor, foram verdadeiros pioneiros da disciplina na América Latina (mesmo que a disciplina de Relações Internacionais só tenha chegado no continente latino-americano décadas depois), em função da interdisciplinaridade do seu pensamento e da construção sistêmica das relações entre as interpretações sobre o local e o global.

Apesar de seu pioneirismo, o pensamento dependentista ficou restrito ao pensamento social, político e econômico latino-americano. Ao ver deste autor, muito em função da própria relação entre centro-periferia, tão abordada pelos autores desta corrente de pensamento.

Coube à chamada Teoria do Sistema-Mundo, uma elaboração teórica muito próxima à de alguns teóricos da dependência, o papel de elevar ao debate global, construções teóricas já iniciadas durante o auge da teoria da dependência. O Sistema-Mundo, apesar de incluir alguma sofisticação teórica, parte de um debate não só semelhante, como também passa a receber contribuições de alguns dos teóricos latino-americanos, em especial, o caso do saudoso Theotônio dos Santos¹³. A principal inovação em relação a visão do sistema internacional capitalista em relação aos teóricos da dependência, era a inclusão de um terceiro grupo de países, denominados de semiperiferia (SANTOS, 2003).

Baseado nessas escolas, é necessário pensar as origens do sistema capitalista mundial, e quais elementos foram necessários para estabelecer o ordenamento político e econômico vigente hoje. É claro que houve um processo de acumulação e de transformações, que duraram séculos. Porém, alguns aspectos são necessários ressaltar, para evitar que o texto caia no lugar comum, tão presente em literatura sobre economia internacional.

O economista sul-coreano Ha-Joon Chang (2008) escreve em sua obra “Maus Samaritanos: O Mito do Livre Comércio e a História Secreta do Capitalismo”, descreve o processo de que levou os países ricos a se tornarem ricos. Esta discussão se torna fundamental devido a premissa que os mais difundidos livros de Economia apresentam de que os países ricos, em sua maioria, chegaram a este patamar em função do livre comércio.

Chang (2008), tomando como exemplo a maior economia do século XIX, explica com vastos registros históricos, que o Estado teve papel fundamental no desenvolvimento da economia do Reino Unido. Desde políticas de substituição de importações, bloqueio à exportação de matéria prima até a instrumentalização da marinha britânica para fins comerciais.

Segundo o autor, apenas após desenvolver suas vantagens comparativas, é que o Reino Unido faz a opção pelo Livre Comércio (em relação aos demais países livres, jamais em relação aos demais membros do Império Britânico). Apenas este

¹³ Originalmente, foi um dos mais reconhecidos teóricos da vertente marxista da Teoria da Dependência. Mais tarde, próximo ao final de sua vida, passou a ser reconhecido internacionalmente por sua contribuição como teórico do Sistema Mundo.

ponto da historiografia da Economia Capitalista já seria suficiente para desmontar o mito do Livre Comércio como grande promotor de desenvolvimento econômico no mundo.

No caso da América Latina, e do Brasil em particular, a história demonstra exatamente o aspecto simetricamente oposto ao do Reino Unido. No início, a região foi submetida ao Pacto Colonial. Após isso, no caso do Brasil, com a vinda da Família Real ao país, o Brasil se transformou em parte do Reino Unido de Portugal e Algarves. E como pagamento pela transferência de toda a corte portuguesa, o Rei deste novo país, abriu os portos às “nações amigas” (que, obviamente, o grande beneficiário era a Coroa Britânica, o financiador da transferência). Desde então, a economia brasileira esteve sob forte pressão da economia britânica (FURTADO, 2005; CERVO e BUENO, 2015).

Ao ser declarada a independência, as relações políticas, econômicas e comerciais do Brasil com Londres se tornam ainda mais fundamentais para o país. Sem falar no financiamento britânico da indenização paga pelo Brasil à Portugal. O novo país, com velho regime, iniciava sua trajetória autônoma atrelado ao sistema internacional dominado pelos britânicos. Estes, vão ser nossos principais parceiros comerciais e diplomáticos, até o advento dos Estados Unidos da América como potência comercial. Este movimento vai acontecer de forma muito semelhante na maioria dos demais países da América Latina (CERVO, 2013).

Por mais que este assunto seja relevante e cause interesse, este trabalho não fará uma longa historiografia das relações econômicas internacionais até o atual contexto internacional. Porém, com o exposto, pretende mostrar que o subdesenvolvimento do Brasil, e da América Latina, não é coincidência. Assim, este texto reafirma a proposição feita por Celso Furtado, Darcy Ribeiro, por Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr., de que nossas mazelas não se apresentam por acaso, se não por uma longa e estruturada construção histórica. O nosso subdesenvolvimento é o resultado da forma como nos inserimos nas Relações Internacionais.

3.6A FORMAÇÃO DO ATUAL SISTEMA INTERNACIONAL CAPITALISTA AO LONGO DO SÉCULO XX

Tendo em vista o exposto na seção anterior, este capítulo se dedica a sintetizar a historiografia do Sistema Internacional Capitalista, formado no Século XX, e que ainda hoje é relevante para entender as relações de economia política mundial, face as mudanças que vem acontecendo nos últimos anos.

O economista sul coreano, Ha-Joon Chang (2009), em seu livro mais didático, “Maus Samaritanos: O Mito do Livre Comércio e a História Secreta do Capitalismo” denomina as duas versões da historiografia econômica global como “História Oficial do Capitalismo” e “História Secreta do Capitalismo”. A diferença entre as duas, foi abordada de forma sucinta na seção anterior. Aqui, nos dedicaremos especialmente à “História Secreta do Capitalismo”, em seus capítulos finais, que correspondem ao que Giovanni Arrighi (1994) chama de “Longo Século XX”.

É imprescindível, para falar sobre o sistema capitalista surgido no século XX, tratar sobre o movimento neocolonialista levado a cabo entre o final do século XIX e início do século XX, em que a maioria das atuais potências buscaram de forma deliberada o estabelecimento de impérios coloniais, para fins de alimentar suas indústrias com matérias primas que não possuíam em grande medida dentro do seu próprio território.

Trata-se do segundo grande surto de colonização. O primeiro, havia sido iniciado no século XVI através das grandes navegações, e teve como protagonistas Portugal e Espanha. Neste novo movimento, saíram na frente do Reino Unido e a França. Estes encontraram caminho livre para ocupar e explorar vários territórios no continente africano e asiático. Estabeleceram toda a sorte de regimes de exploração, tanto o sistema colonial tradicional, como outras formas de dominação política. A maior parte desses territórios dominados só viria se tornar independente depois de meados do século XX. Entretanto, várias outras nações europeias possuíam colônias nesses continentes, como Portugal, Bélgica e Espanha (PAULINO, SOUZA, PIRES, 2014, cap. 3; DUROSELLE, 2013; HOBBSBAWN, 2012a, 2012b).

Uma das tensões causadas nas vésperas da primeira grande guerra era exatamente a inquietação por parte dos recém constituídos Estados da Alemanha e

Itália, que ansiavam por um império colonial. Especialmente a Alemanha, que desenvolvia uma indústria altamente competitiva no período, e ao mesmo tempo, não tinha em seu território grande sorte de matérias primas, precisava garantir o suprimento de itens necessários para alimentar seu desenvolvimento industrial (DUROSELLE, 2013).

Cabe ressaltar que este período coincide com um intenso desenvolvimento econômico, social, cultural e científico no continente europeu. Fruto da abundância de riqueza extraída de suas colônias, dos elevados ganhos do setor industrial, e das reservas de mercado para esses produtos industrializados que as antigas e atuais colônias representavam para essas economias (HOBSBAWN, 2012b).

O conflito da chamada “Primeira Guerra Mundial”, nada mais foi, do que uma disputa entre as potências europeias, por colônias na África e na Ásia e por recursos naturais (essenciais para suas respectivas indústrias). A questão que estava em jogo era garantir todos os recursos necessários para o desenvolvimento industrial, e ao mesmo tempo, mercado cativo para parte de sua produção. Com destaque, para época, o país que detivesse o controle sobre os insumos estratégicos, dominaria o mercado mundial (DUROSELLE, 2013).

Durante este período, graças a uma multipolaridade tensa e instável, e ao fato de as atenções das potências europeias estarem voltadas para a África e Ásia, a América Latina, pôde respirar, de certa maneira, de algumas das tradicionais pressões que costumeiramente sofria. Alguns países da região, com destaque para Brasil e Argentina chegavam a gozar de certo desenvolvimento econômico, fruto da exportação de matérias primas e de alguma liberdade para uma espécie de industrialização espontânea periférica (CERVO; BUENO, 2015).

É certo que o grande beneficiário da Primeira Grande Guerra, economicamente falando, foram os Estados Unidos da América. Estes ocuparam o vácuo deixado pelos produtos manufaturados europeus. Mas também é perceptível que a América Latina, especialmente os maiores países da região, conseguiram se beneficiar de certa maneira deste vazio deixado pelas economias que dominavam o mercado mundial, pelo menos, por um breve período (ARRIGHI, 1996).

Com o fim do conflito, os norte-americanos mantiveram sua posição nos mercados que haviam conquistados. Enquanto os europeus procuraram recuperar os

espaços que haviam deixado. Para as economias periféricas, restou suportar a desindustrialização, e a retomada do comércio tradicional (Ibidem).

Porém, os eventos mais determinantes para a economia global ainda viriam a acontecer: A quebra da bolsa de Nova York, em 1929 e a Segunda Grande Guerra. O primeiro, causou um enorme impacto sobre a economia mundial, inclusive sobre a América Latina, mas também, promoveu a mudança de postura decisiva para o Século XX, o chamado *New Deal*, nas vésperas do segundo conflito mundial. O conflito em si, moldou o que seria a Ordem Global do Século XX (Ibidem).

Por que o *Crash* da Bolsa de Nova York é tão decisivo? Em função deste evento, o governo norte americano, até então um governo essencialmente liberal, passou a ter o ímpeto de adotar uma política econômica intervencionista. Apesar de que, as primeiras medidas neste sentido, o chamado *New Deal I* terem sido anuladas pela Suprema Corte dos Estados Unidos, Roosevelt utilizaria seus princípios para estimular a economia norte-americana. Desta vez, a justificativa seria o esforço de guerra, e não seria derrubado (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982).

Mesmo antes da entrada de Washington entrar no conflito “mundial”, a indústria norte-americana gozava do fornecimento de material bélico e de suprimentos para os países aliados, durante o conflito. Com a entrada do país no conflito, pela primeira vez em sua história, o governo central passa a conduzir uma grande máquina de compras governamentais, orquestrada para simultaneamente, abastecer os esforços de guerra, e gerar demanda para a indústria nacional (CHANG, 2009).

O esforço de guerra, como um movimento benéfico para a indústria do país não foi novidade nos Estados Unidos. Durante a Guerra de Secessão, a União, ao norte, já coordenava este tipo de movimento, inclusive construindo ferrovias fundamentais para a economia e o esforço de guerra, beneficiando economicamente a indústria da nascente potência industrial. Enquanto os Estados Confederados, ao sul, agrícolas e desconectados, acabaram vendo o conflito ser revertido pelo norte, por não terem a mesma capacidade de produzir armas, munição e de leva-las ao fronte, como o norte apresentou (Ibidem).

Com a conclusão da Segunda Grande Guerra, os Aliados se tornaram os detentores de praticamente todo o poder decisivo sobre a Ordem Internacional que iria ser forjada. Porém, entre os Aliados, havia a União Soviética, que causava

enormes desconfianças entre os seus párias ocidentais. Então, Reino Unido e França se unem para compor, com os Estados Unidos da América, uma frente para que esta nova Ordem não fosse dominada pelos soviéticos (PAULINO; CORDEIRO; PIRES, 2014).

É nesse contexto, de pós-guerra mundial, que os países capitalistas, se reúnem na cidade de Bretton Woods, e lançam as sementes do sistema econômico do que se tornaria o Sistema das Nações Unidas: a chamada tríade econômica formada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (cuja sigla, em inglês, é GATT). O Brasil, neste momento, apesar de ser um ator ativo (o é desde a Liga das Nações, no entreguerras), é relegado a periferia do sistema de Bretton Woods e do poder decisório dessas instituições.

Além das instituições mencionadas, também foi cunhado um novo padrão monetário, em substituição ao Padrão Ouro, que vigorava antes da Segunda Guerra Mundial, tendo o Dólar como moeda de conversão universal (no lugar da Libra-Esterlina, britânica). Era o chamado Padrão Dólar-Ouro. Onde os países converteriam suas reservas em Dólares, enquanto os Estados Unidos da América se responsabilizariam por guardar as reservas do mundo capitalista em Ouro. Este padrão será fundamental para compreender o comércio e as relações econômicas internacionais até a contemporaneidade (ARRIGHI, 1996, 2003).

Por outro lado, com a consolidação de dois blocos de poder, um liderado pelos Estados Unidos, e o outro, liderado por Moscou, passou a haver uma tensão instalada nas Relações Internacionais. Esta tensão, também moldou as relações econômicas internacionais, e mesmo praticamente todas as questões internas de um estados. Ambos os governos passaram a interferir de diversas formas em países que consideravam seus satélites, ou especialmente aqueles que aparentassem estar pendendo para o lado rival.

Neste contexto, o bloco capitalista se tornou uma espécie de clube, onde os Estados Unidos da América utilizava basicamente duas estratégias: A política da boa

vizinhança para os parceiros que estivessem em melhores condições de barganha, e a política do *Big Stick*¹⁴ para os demais.

No caso da América Latina, o pós-guerra gerou uma série de expectativas, especialmente para o Brasil, que se colocou durante o conflito como aliado dos Estados Unidos, de receber um tratamento prioritário para investimentos e acordos comerciais. Porém essa expectativa foi imediatamente frustrada, já que nenhum país da América Latina foi inserido nos pacotes econômicos do pós-guerra. A Europa recebeu os ônus e os bônus do Plano Marshall, e a Ásia, especialmente o Japão, o mesmo do Plano Colombo.

À América Latina, foram dedicados espaços menores na Política Externa Estadounidense. A preocupação destes, com relação à região, girava em torno da possibilidade de novos regimes de esquerda (à espelho do que havia acontecido em Cuba) chegassem ao poder. Esta preocupação levou os Estados Unidos a adotar uma política de intervenção direta e indireta, através de vários braços, nos assuntos internos dos países da região.

Essa abertura para intervenção em assuntos internos, atendia também, claro, aos interesses econômicos norte-americanos. Essa política de intervenção culminou com o apoio deliberado aos golpes militares que se espalharam pela América Latina. Após os golpes, o governo norte-americano deliberadamente deu suporte técnico, administrativo, político e econômico aos regimes militares. Assim, resolveram a relação com os vizinhos do sul por praticamente todo o restante do período da Guerra Fria.

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos produziram, através dos já mencionados Plano Marshall e Plano Colombo, uma espécie de *New Deal* externo. Ao reconstruir e investir em economias aliadas, ao mesmo tempo que garantia sua fidelidade com relação ao bloco soviético, também criava mercados e vantagens comparativas para a economia norte-americana. O Brasil, como parte dos Aliados, acreditava que haveria uma posição privilegiada na agenda de investimentos externos de Washington, porém essa expectativa acabou não se concretizando.

¹⁴ Em tradução literal, Política do Porrete, em referência à adoção de uma postura mais rígida e punitiva por parte do Governo Norte-Americano.

Baseados no Padrão Dólar-Ouro, mencionado anteriormente, os bancos norte-americanos levaram grandes quantidades de dólares para a Europa e a Ásia, na forma de investimentos bancários de curto e longo prazo. Os chamados Eurodólares eram onipresentes, e circulavam em abundância de tal forma, que as taxas de juros internacionais foram reduzidas de forma impressionante.

Ao passo que servia para financiar projetos de reconstrução, restauração e para o desenvolvimento da Europa e da Ásia, que haviam sido arrasados pelos conflitos da Segunda Grande Guerra, também faziam com que o capital norte-americano entrasse em todas os aspectos das economias que os recebiam.

É novamente neste ponto que o Estado volta ao centro da discussão sobre desenvolvimento econômico. Tanto na Europa, quanto no Japão, e posteriormente nos Tigres Asiáticos de primeira geração, foi graças à atuação de seus respectivos Estados que as economias nacionais não foram sequestradas pelo capital internacional, e conseguiram transformar as inversões de dólares em desenvolvimento econômico, social e tecnológico-produtivo.

Na Europa, o Plano Marshall, juntamente com a atuação dos Estados-Nacionais, e o projeto do que viria a se tornar a União Européia, em conjunto, foram os responsáveis pela criação do modelo de *Welfare State*¹⁵, que se tornaria mais tarde, referência para a maior parte dos países do mundo. Neste modelo econômico, em que a atividade econômica é incentivada e regulada pelo Estado, e este é responsável por garantir acesso a uma ampla variedade de serviços públicos de qualidade. Além de haver participação do próprio Estado no mercado, quando se considerou que tal setor fosse estratégico para o desenvolvimento nacional.

Na Ásia, o Plano Colombo, e o Estado Japonês, produziram o fenômeno de crescimento acelerado e baseado em desenvolvimento tecnológico que até hoje é referência para as políticas de desenvolvimento da maioria dos países em desenvolvimento. Apesar da máxima de Thomas Friedman, “do Lexus e da Oliveira”, o Japão é, talvez, o maior exemplo de como o Estado pode atuar como centralizador e planejador de um projeto de desenvolvimento tecnológico.

¹⁵ Expressão em inglês para Estado do Bem Estar Social

Além deste fator, a Guerra Fria produziu algumas Guerras Periféricas, por exemplo a Guerra da Coreia e a do Vietnã. Nestes conflitos, a economia japonesa também foi beneficiada, em função do complexo sistema de compras das Forças Armadas dos Estados Unidos para os conflitos, demandando do Japão, e posteriormente também da Coreia do Sul, produtos para suprir seus esforços de guerra na região. Uma espécie de efeito periférico da continuidade de práticas do *New Deal*.

Apesar de não ter se apropriado, totalmente, das economias que receberam seu capital, a economia norte-americana foi a maior beneficiária de todo o processo de desenvolvimento ocorrido nos países aliados. Seja por ganhos com juros e dividendos, seja pela criação de ciclos produtivos benéficos a suas empresas, ou pela enorme ampliação do mercado consumidor. O fato é, que durante a maior parte do Século XX, a economia dos Estados Unidos foi a maior beneficiada do sistema capitalista estabelecido após a guerra.

Regiões menos desenvolvidas, que não estivessem no foco da disputa entre os dois blocos de poder, e não fossem tidos como aliados estratégicos, receberam outro tipo de tratamento. Em boa parte da África, da Ásia e da América Latina, os países menos desenvolvidos receberam um tratamento semelhante ao do período colonial, porém com uma aparência mais suave. Esse tratamento passou a ser denominado como Imperialismo.

Os Estados Unidos, sem impor um regime de colônia, ou algo semelhante, impunha suas vontades através de mecanismos internacionais, através da própria diplomacia, ou através de suas empresas multinacionais. Fazendo com que os governos locais, empobrecidos pelo contexto histórico e pela manutenção das relações econômicas derivadas do período colonial, fossem obrigados a se submeter. A pena para quem não se submetia aos desígnios da potência imperialista era a exclusão do sistema internacional, sanções e boicotes internacionais.

Por outro lado, os países, vítimas do imperialismo ou da política do *Big Stick* não tinham muita alternativa. Em um mundo onde só existiam dois blocos de poder, ao qual mudar de bloco poderia representar a completa aniquilação de um país, só cabia aos mais fracos, se submeter ou operar abaixo do radar, tentando algum tipo de alternativa paliativa para as suas relações econômicas internacionais.

Cabe ressaltar a proximidade entre as duas esferas, política e econômica, para a lógica de posicionamento da Ordem Internacional. Logicamente, há entre os países mais ricos, outros mecanismos de projeção de poder e manutenção de *status quo* que vão além dos ganhos econômicos e da pura influência política do país. Entretanto, a manutenção de vantagens econômicas no mercado internacional é determinante para sustentar todos os mecanismos utilizados para projeção de poder.

Por exemplo, no caso dos Estados Unidos da América, que possui uma estrutura militar espalhada por todo o globo terrestre. Torna-se absurdamente caro manter essa estrutura, portanto, precisam de muitos mecanismos de vantagens comparativas construídos e funcionando, para que o país alimente sua economia, e gere receita para o Estado, compatível com seus gastos.

3.7 O CENÁRIO DO PÓS-GUERRA FRIA

O fim do mundo bipolar da guerra fria, e do novo contexto que se apresentava foi uma espécie de encruzilhada para a área de Relações Internacionais. Alguns, desde antes, imaginavam e escreviam que seria o fim da história e (ou, pelo menos) da disciplina. Outros, acreditaram que seria um novo começo para os internacionalistas, já que o novo mundo se apresentava com um grau de complexidade e potenciais ainda maiores, do que no período da Guerra Fria. Essa segunda corrente acabou se mostrando mais acertada, uma vez que o que para uns foi o “fim da história”, mostrou-se cheio de surpresas e de possibilidades.

Com o fim da ordem Bipolar, o cenário internacional se tornou paulatinamente mais complexo. Imediatamente, o que se apresentou aos analistas foi um sistema internacional de um único polo (unipolar), onde os Estados Unidos da América detinham a primazia da Política Internacional e uma grande influência econômica. Por um breve período, estabeleceu-se a *Pax Americana*.

Porém esta ordem durou pouco, rapidamente surgiu o que foi denominado “Uni-Multipolaridade”. Um contexto em que, apesar da hegemonia norte-americana no campo da *High Politics*, ou seja nas questões de segurança e ordem internacional, no campo da *Low Politics*, ou seja, das questões econômicas e sociais, mas nesse caso

especialmente devido a questões econômicas, o cenário se tornou cada vez mais multipolar (SATO, 2000).

A multipolaridade econômica se dava em função da consolidação da União Europeia como um bloco coeso e com políticas e instituições supranacionais, tais como a política monetária e cambial comum adotada em função da moeda única, o Euro; Do Japão, que apesar de não conseguir manter o espantoso crescimento das décadas anteriores, havia se consolidado como segunda maior economia do globo até então, somado aos Tigres Asiáticos, que adotando um modelo de desenvolvimento inspirado no Japão, também se lançaram à posição de grandes jogadores na esfera econômica das Relações Internacionais; e finalmente o surgimento de blocos regionais, com objetivo de integração econômica regional inspirados pela União Europeia, que davam um aspecto de coesão, menor do que da União Europeia, mas ainda assim relevante, para outras regiões do globo, como foi o caso especialmente do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações, na América Latina, e do Asean, no sudeste asiático (AMORIM, 1998).

Do ponto de vista do ordenamento econômico estatal, inaugurava-se uma breve era onde a mobilidade, tanto em relação ao posicionamento de alianças, quanto ao posicionamento no *status quo* dos países era maior do que no período bipolar. Com a ressalva de que neste período, e enquanto houvesse uma preponderância dos Estados Unidos da América na política e na economia mundial, o sistema interestatal seria mantido sem grandes modificações. Em outras palavras, o sistema interestatal capitalista, tal como existia, não seria alterado de forma significativa (ARRIGHI, 2003).

Em outras palavras, apesar de acolher de forma aparentemente democrática propostas de reforma das instituições multilaterais de governança, como do Conselho de Segurança das Nações Unidas, do FMI e do BIRD, o governo dos Estados Unidos e seus tradicionais aliados no sistema interestatal capitalista (a saber França e Reino Unido) evitaram da maneira que foi possível dar andamento a estas propostas, mesmo que fossem em escala de pequenas reformas em suas regras e práticas.

3.8 OS EMERGENTES E SEU PAPEL PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Já é habitual, nos textos de Relações Internacionais, a menção aos países denominados emergentes. Vários de seus organismos e fóruns estão entre os mais citados pela bibliografia, especialmente, de Economia Política Internacional. Não é para menos. A partir da década de 1990, e a lição de que crises na periferia do sistema internacional poderiam impactar as economias dos países centrais, e posteriormente, na situação oposta, quando o centro sistêmico entra na crise de 2008, os emergentes se mostram essenciais para a recuperação da economia mundial (COZENDEY, 2013).

Com o fim da guerra fria, do conseqüente fim das restrições comerciais em função da ordem política internacional, o aprofundamento da globalização (e da financeirização), alguns países da periferia do sistema internacional começaram a ganhar peso e aumentar seu papel nas cadeias produtivas globais. Em especial, alguns países da América Latina, do Leste e Sudeste Asiático e da África, começaram a despontar economicamente. Ainda que com diversos problemas socioeconômicos, mas apresentavam produtos internos extremamente relevantes e crescimento sustentado por um longo período.

Em função deste crescimento, e do aumento do seu papel na economia internacional, repetidamente, alguns países em desenvolvimento começaram a ser convidados para participar de rodadas do G8, mas sem papel decisivo nas negociações. Este reconhecimento trouxe consigo questionamentos do papel efetivo que os países emergentes deveriam ocupar nos fóruns de discussão sobre economia internacional. Estes questionamentos levaram a pressão para ampliação das discussões, que culminou com o G20¹⁶ se tornando o principal foro de discussão e cooperação na área econômica.

Além disso, demonstrações de poder de fogo ao longo da primeira década do século XXI pelo BRICS, especialmente a criação dos mecanismos financeiros internacionais do grupo (o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas), além do Banco Asiático para Investimento em Infraestrutura pela China

¹⁶ Grupo formado por 19 países (África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos da América, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia) e a União Europeia.

com apoio de muitos outros países, levou a uma mudança significativa da arquitetura do Sistema Internacional.

A primeira grande alteração nesta arquitetura do sistema internacional foi a ascensão da China. Hoje a segunda maior economia do globo, com taxa de crescimento estável que permite os prognósticos de que poderá se tornar a maior. Em adição, o seu crescente ímpeto internacional, tanto para construção de uma rede de infraestrutura, logística e comércio, quanto para projeção de poder, que a postulam como potência global e potencialmente uma

A China é comumente classificada também como um Emergente, pois além de sua trajetória balística no Sistema Internacional, mantém postura de país que acabou de conquistar uma posição relevante neste cenário. Porém provavelmente deixará de ser tida como tal em breve. Será necessário adaptar ou cunhar um novo conceito para seu papel no sistema internacional. Até agora, o mais apropriado, é o de desafiante¹⁷ da atual ordem.

A Rússia durante a primeira década do século XXI pareceu ocupar uma posição relativa oposta ao da China. Após a fragmentação da União Soviética, o governo russo vinha lutando para estabilizar sua posição relativa e absoluta. Porém, na segunda década do século XXI começou a apresentar resultados econômicos e políticos interessantes, especialmente apoiado na política externa e gestão geopolítica. Apesar de controversa, conseguiu consolidar sua posição de destaque na geopolítica do petróleo e retomar a política de projeção de poder.

Aliada de primeira instância da China, consolida uma parceria multifacetada com seu vizinho do sudeste, tanto em questões comerciais, quanto em assuntos de defesa e cooperação tecnológica. A parceria aparentemente benéfica para os dois lados, foi benéfica para os resultados econômicos do governo Putin, ao reaquecer a indústria bélica de seu país. Ao mesmo tempo, que permitiu a implementação do projeto chinês de modernização e ampliação das capacidades bélicas, especialmente no segmento naval. A consequência dessa parceria, é a aproximação entre os dois países, e um tratamento privilegiado para a Rússia na política comercial chinesa.

¹⁷ Na realidade, o termo é utilizado em inglês, mesmo na bibliografia nacional: *Challenger*

Este membro dos BRICS se diferencia muito dos demais membros, especialmente os que são denominado “potências médias”, pois possui uma economia centrada no mercado de hidrocarbonetos (petróleo, gás natural, e derivados do petróleo) e uma indústria bélica muito poderosa. Além disso, também tem um histórico de ex-super potência que é relevante para moldar o seu comportamento no futuro.

Desse grupo dos BRICS, restam três países, na ordem do anagrama, Brasil, Índia e África do Sul. Estes podem ser classificados como “potências médias” atualmente. Além disso, tem muito em comum. Especialmente a enorme desigualdade econômica, problemas relacionados ao funcionamento real da democracia e enormes desafios de desenvolvimento.

Esses três países já se articulam desde antes do surgimento do acrônimo BRIC, através do Fórum IBAS¹⁸. Neste espaço, os três países propuseram a criação de uma cooperação tríplice e até começaram a implementar algumas medidas. Porém o BRICS acabou engolindo os esforços dos seus membros, e se mostrou uma proposta mais promissora à longo prazo em função da complementariedade política e econômica de seus membros.

Porém a articulação entre eles possui um considerável potencial em função de suas características particulares. São países com grande população, produto extremamente relevante, territórios de grande porte (especialmente Brasil e Índia). Porém com diversos problemas políticos, econômicos e sociais.

Além dos países do referido grupo dos BRICS, há uma lista de diversos países emergentes que precisam ser considerados para a compreensão das Relações Internacionais no Século XXI, independente de paradigma ou abordagem teórica¹⁹. México, Argentina, Nigéria, Egito, Turquia, Indonésia, também são países emergentes, e em muitos aspectos apresentam vários dos fatores que fizeram Brasil e Índia serem considerados como tal.

¹⁸ Outro acrônimo, formado por Índia, Brasil e África do Sul. Em inglês, o acrônimo fica IBSA.

¹⁹ Para abordagens teóricas como a Teoria da Dependência, do Sistema Mundo, Teoria Crítica, Construtivismo, já seriam de qualquer modo. Porém, para outras teorias, especialmente do Mainstream, apenas alguns países o são.

O fato é que as Relações Internacionais estão se tornando cada vez mais complexas. O sistema internacional vem se modificando paulatinamente, e fazendo com que novas categorias de atores surjam. Inclusive, novas categorias de atores estatais, como é o caso dos países emergentes. Eles são cada vez mais relevantes economicamente, correspondendo a uma fatia crescente do produto mundial. Além disso, representam uma enorme fatia da população mundial. Isto faz com que o sistema internacional estabelecido esteja cada vez mais sob pressão para rever suas regras e costumes, para acomodar o papel relativo desses países.

Logicamente, há uma contra-pressão, por parte dos países centrais, ou desenvolvidos, para manter seu *status quo*, o que é natural. Esta discussão será retomada na próxima seção deste capítulo, sobre a Ordem Mundial em Formação.

3.9A ORDEM MUNDIAL DO SÉCULO XXI EM FORMAÇÃO

O sistema interestatal capitalista, para usar a terminologia mais específica, parece estar em constante transformação desde a sua criação. Seja por eventos cataclísmicos, como o Crash da Bolsa de Nova York ou a Segunda Guerra Mundial, ou por eventos de transição pacífica, como a queda do muro de Berlim ou a crise de 2008. Não que estas duas últimas não sejam conflituosas ou não gerem vítimas, pelo contrário. Mas são eventos que causam efeitos em prazo mais estendido.

Para tratar do sistema, é preciso caracterizá-lo. O sistema interestatal capitalista é formado pelos Estados que o compõe, pelas Organizações Intergovernamentais (dos seus mais diversos tipos, desde as organizações universais de cooperação, até os bancos intergovernamentais, como FMI e Banco Mundial), os Blocos Regionais (que também são organismos intergovernamentais, porém com intuito de articular politicamente, economicamente e estruturalmente uma região), as organizações não governamentais de atuação transnacional, as empresas multinacionais, transnacionais e agências financeiras, a mídia e a opinião pública internacional. Ainda existem outros atores nas Relações Internacionais, porém que convivem com o Sistema Internacional, mas não são players que interferem de forma significativa nele.

Nestes sistemas, os Estados ainda são os atores preponderantes. Porém já não gozam da hegemonia que tiveram em outros tempos. Apesar disso, é inocente imaginar que perderam sua dominância. Em larga medida, o jogo do sistema internacional é bem mais complexo do que a imagem de um tabuleiro, onde os diversos atores disputam questões importantes em pé de igualdade. E isso não deve mudar em nenhuma das perspectivas de futuro próximo.

Além do papel que o Estado teve na formação do atual Sistema Internacional, o Estado é o *locus* do embate social, dos jogos nacionais de interesse. E é através dos Estados que os vencedores dessas disputas buscam moldar o Sistema Internacional. Especialmente, os vencedores das disputas nos países mais poderosos do tabuleiro. Nesta perspectiva, há por parte da maioria dos diversos atores dessas disputas, a intenção de manter esse *status quo* do Estado no Sistema Internacional, pois assim, intencionam impor suas pretensões.

Além disso, os atores mais poderosos dos jogos internos projetam suas intenções através de múltiplas plataformas. O fazem através do Estado, ao conquistar poder dentro do jogo político interno. Através das grandes corporações transnacionais. E também por meio dos instrumentos que estiverem à mão, como financiamento de projetos e grupos não governamentais que corroborem com suas pretensões.

Esta perspectiva reforça a proposta deste trabalho de analisar a Política Externa como um “jogo de dois níveis”²⁰, no qual o primeiro nível são os jogos domésticos, onde há a disputa pelo poder e pela formulação da política pública, e posteriormente, o segundo nível, o sistema internacional, onde a política externa é implementada.

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as

²⁰ Uma referência direta ao trabalho clássico de Robert Putnam, “Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis” (1988)

conseqüências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 1988)

Associando as duas principais perspectivas teóricas deste trabalho à análise da caracterização do sistema internacional, podemos dizer que, em última medida, é no Sistema Internacional onde os interesses dos grupos dominantes dos países fazem os acordos para manter sua posição de dominância e evitar sua decadência. É também onde as elites dominantes dos países dependentes, encontram os meios para controlar os aliados e os rivais no cenário doméstico.

Neste sentido, também é possível supor que havendo uma mudança nos contrapesos políticos internos de um Estado, e um novo grupo chegando ao poder, representando uma fatia diferente da sociedade, possa trabalhar no âmbito da política externa para romper ou diminuir os laços de dependência internacional, enfraquecer os laços de dependência domésticas (que beneficiavam a elite dominante até então) e procurar uma inserção internacional que atenda aos interesses de quem representam.

Logicamente, cabe supor que esse tipo de mudança não interessa às elites domésticas, nem a seus pares internacionais por motivos óbvios. Mas estas elites, em geral, não perdem toda sua influencia no cenário internacional, ao perder espaço na política doméstica. Quando isso acontece, passam a agir através das suas corporações, grupos de interesse internacional e das suas redes privadas de cooperação.

Assim como não abandonam o jogo doméstico, buscando a todo modo influenciar a política externa dos países, em função das suas pretensões. Isso em uma perspectiva global. Deste modo, este trabalho chega a uma formulação teórica (não necessariamente inovadora, mas necessária para a compreensão da visão apresentada por este trabalho) de que a Ordem Internacional, tal como ela se apresenta, ou em qualquer uma de suas formas, no atual sistema capitalista é uma expressão dos pesos e contrapesos das disputas e interesses dos diversos atores sociais.

Essa afirmação, anterior, é coerente com a maior parte dos teóricos da Dependência (não necessariamente apenas os marxistas), na Teoria do Sistema-Mundo, e da maioria dos teóricos marxistas das Relações Internacionais.

Neste sentido, ao se falar em reforma da arquitetura do sistema internacional, é necessário uma reflexão sobre que tipo de reforma se propõe. Mantido a dinâmica do sistema interestatal capitalista, reformar o sistema internacional em qualquer uma de suas dimensões, significa redistribuir poder, benefícios e ônus, intrínsecos do modelo adotado já antes do sistema de Bretton Woods. Este, por sinal, fez exatamente isso, uma reforma dentro do sistema interestatal capitalista para atender aos interesses do novo ordenamento político capitalista, em um mundo bipolar do pós-segunda guerra.

Neste sentido, o BRICS, e a maioria dos países emergentes não está propondo uma mudança de natureza no referido sistema internacional capitalista. Apenas reformas de suas estruturas internacionais. Algo como um afrouxamento de amarras da dependência. Algo análogo a políticas públicas domésticas que permitam uma maior mobilidade social. Ou seja, a eliminação de barreiras (e/ou doutrina) que impeçam ou dificultem países não desenvolvidos, de chegar ao desenvolvimento. Diminuição da interferência externa sobre assuntos de natureza interna dos países. Aumento das estruturas de financiamento internacional de longo prazo.

Portanto, essa nova configuração do sistema internacional capitalista, que está se formando com influência dos países em desenvolvimento, e com as adequações demandadas pela China e seu conjunto de ações na política externa deverá ser parecido o suficiente com o período da denominada *Pax Americana*, porém sem a determinante hegemonia dos Estados Unidos da América. Os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil e da Índia, mas também do México, da Argentina, da África do Sul, da Turquia e de tantos outros, ainda estão em posição incerta nesta nova configuração do sistema internacional.

A resposta mais óbvia, é que os países em desenvolvimento dependerão de uma série de fatores, entre eles sua política e economia interna, mas também da efetividade de suas políticas externas, para ter uma posição de maior destaque e influência neste cenário em formação. Cada um deles possuem fragilidades e

potencialidades. Vários, como o Brasil, também possuem um histórico de decepções político-econômicas, cada um à seu modo.

Neste contexto, a reconfiguração do sistema internacional capitalista, com a China ocupando o papel de ator emergente, como central produtiva de produtos industrializados, e em ascensão política, econômica e militar, e por outro lado, a adoção de uma política de boa convivência pelo governo dos Estados Unidos da América, no período conduzida pelo Presidente Barack Obama, sinaliza um ordenamento multilateral, e relativamente permissivo, em relação ao modelo unimultipolar, e ainda mais em relação ao ordenamento bipolar do período da guerra fria.

Porém, apesar do governo chinês se declarar socialista, e ter uma política externa baseada em princípios filosóficos de convivência pacífica e favorável ao diálogo sul-sul, é um ator extremamente pragmático nas Relações Internacionais. Suas ações, por mais benéficas ou danosas que possam ser aos demais países, aliados ou não, são em última instâncias com o objetivo de promover os interesses e propósitos de Pequim.

Seria, no mínimo, ingênuo supor que devido à sua posição de desafiador da hegemonia estado-unidense, que a China promoveria um processo de democratização e de reforma na estrutura do sistema interestatal. Exceto naquilo que for interesse deste país reformar, para buscar um melhor posicionamento. É possível, neste aspecto, ao se aliar com o Império do Meio, obter benefícios mútuos, em função de convergência de interesses, e através da utilização do apoio político, a flexibilização ou adoção de pautas do interesse desses aliados.

Isso porque, apesar de toda sua capacidade e expansão, o país ainda necessita de aliados para fazer frente ao status quo estabelecido pelos Estados Unidos da América no final da Segunda Guerra Mundial, e consolidado ao longo do processo de Guerra Fria e atualizado com o fim desta.

4 ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA

Retomando a discursão apresentada no capítulo introdutório deste trabalho, na visão apresentada, a Política Externa deve ser encarada como um “jogo de dois níveis” (PUTNAM, 1988). Em outras palavras, é inexorável desta política pública em particular, que se analisem o ambiente interno (onde ela é pensada, planejada, formulada) e o ambiente externo (onde ela é implementada). Nesta tese, até o momento, foram apresentados os contextos desses ambientes para a Política Externa Comercial entre 2003 e 2010, o contexto da Economia Política doméstica, e o ambiente externo, através de uma análise de Economia Política Internacional.

Cabe uma ressalva, de que não, esses dos níveis não acontecem em momentos separados, e muito menos, em um processo lógico e organizado. Os dois níveis acontecem, simultaneamente, se influenciam mutuamente, e interagem para além da Política Externa, através das relações internacionais dos indivíduos e grupos. Como dito pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, em sua entrevista a este autor (pp.) não faria nenhum sentido, interpretar que esses jogos de dois níveis acontecessem de forma independente e em momentos distintos. Portanto, esta divisão acontece para fins científicos, para dar inteligibilidade ao processo de formulação e implementação da política externa. Em relação a este trabalho, a perspectiva de Puttnam foi utilizada para o insight de como este trabalho se organizaria, uma vez que a abordagem em si é bastante diferente daquilo que o referencial teórico principal deste trabalho sugere e aplica.

Esta perspectiva de dois níveis também é fundamental na análise da política externa sob a perspectiva de diversos acadêmicos especializados no Brasil. Em seu texto, Carlos Milani, Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima (2017) consideram esta perspectiva. Acrescentam a esta perspectiva a ideia de “dilema de graduação”²¹. Neste sentido, os autores citados dão a seguinte contribuição:

In their respective foreign policy trajectories, these states face a graduation dilemma whenever their key decision-makers have the opportunity to choose and the intention of choosing between different international strategies: between a more autonomous type of development or a more dependent one; in security terms,

²¹ Tradução do autor para o termo utilizado no texto, em inglês, “graduation dilemma”

between bandwagoning and balancing; when building a multilateral policy, between traditional alliances and innovative, flexible coalitions; in geopolitical terms and in the field of development cooperation, between an emphasis on North–South or an emphasis on South–South relations. Naturally, these ideal binaries offer several other options which decision-makers may perceive and select, given the political grey areas between the extremes of such dichotomies. (MILANI, PINHEIRO e LIMA, 2017)²²

Neste contexto, este capítulo se propõe a fazer uma análise da política externa brasileira, fazendo uma introdução histórica, para então chegar ao período analisado. A desta revisão histórica, dar ênfase a análise de alguns períodos selecionados, relevantes para compreensão do período estudado. Após isso, fará uma análise da política externa do período de 2003 a 2010, levando em conta aspectos da Política Externa, em paralelo com aspectos de economia política. Por fim, a partir desta análise da Política Externa, da Economia Política, e do histórico analisado, fazer a análise da Política Externa Comercial de 2003 a 2010.

Ressalta-se que este capítulo possui uma tendência de ser mais longo, uma vez que é o capítulo central deste estudo, e é onde se concentra a análise empírica primária do trabalho, realizada através de entrevistas com os ministros dedicados ao tema.

4.5A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Já existem historiografias de qualidade acadêmica internacional sobre a política externa brasileira. Esta seção do capítulo, entretanto, propõe uma sumarização da história da política externa de forma a compreender os principais dilemas e a realidade da formulação de uma agenda internacional do país.

²² Em suas respectivas trajetórias de política externa, esses estados enfrentam um dilema de graduação sempre que seus principais tomadores de decisão têm a oportunidade de escolher e tenham a intenção de escolher entre diferentes estratégias internacionais: entre um tipo de desenvolvimento mais autônomo ou um mais dependente; em termos de segurança, entre *bandwagoning* e balanceamento; na construção de uma política multilateral, entre alianças tradicionais e coalizões inovadoras e flexíveis; em termos geopolíticos e no campo da cooperação para o desenvolvimento, entre uma ênfase no Norte-Sul ou uma ênfase nas relações Sul-Sul. Naturalmente, esses binários ideais oferecem várias outras opções que os tomadores de decisão podem perceber e selecionar, dadas as áreas políticas cinzentas entre os extremos de tais dicotomias (tradução do autor)

A caracterização do Brasil como ator internacional remete a sua origem. Primeiro, como uma enorme colônia de exploração de Portugal, um pioneiro das grandes navegações, e por isso mesmo, se tornou um vasto império comercial/colonial. O Brasil ocupava um papel de enorme destaque para o império, uma vez que era a principal fonte de riquezas da metrópole, e conseqüentemente, seu principal empreendimento (CERVO; BUENO, 2015).

Mais para frente na história, quando Portugal se viu diante do dilema causado pela guerra entre a França Napoleônica e o Império Britânico, seu então Chefe de Estado, o Príncipe Regente D. João, opta por transferir a corte portuguesa para sua principal colônia. Faz isto com o providencial auxílio das forças navais britânicas. Traz, para o Brasil, junto com sua família, toda a burocracia e assessórios do Império Português (SILVA; GONÇALVES, 2009).

Com a chegada da Família Real, D. João logo assina o decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas. A principal moeda de troca pela coroa britânica para território ultramarino português. Este ato, seria o estopim de um relacionamento político e econômico parcialmente responsável pelo país que viria a se formar no Brasil.

O país surge como um ente diferente nas Américas. Por consequência da vinda da Família Real Portuguesa, e da abertura dos portos às nações amigas, antes mesmo da independência, o Brasil já possuía a estrutura necessária para administração de um Estado. Possuía também laços comerciais com outros países, que não sua metrópole. Ao ser declarada sua independência, o Brasil se constitui como uma monarquia. Uma espécie de governo europeu “independente” nas Américas (CERVO; BUENO, 2015).

A independência, também é diferente dos demais processos de independência dos países da América. Há uma declaração de independência, sucedida de alguns poucos conflitos militares. Porém, o novo governo paga a sua metrópole uma indenização (paga com empréstimos britânicos). O chefe de Estado desse novo país, o filho do monarca português (que mais tarde, abdicaria ao trono brasileiro, e voltaria à antiga metrópole para assumir o trono como Rei de Portugal).

Essas relações políticas, econômicas e sobretudo comerciais, de antes da independência do país vão ter enorme impacto nas relações exteriores pós-

independência. Notadamente, as relações comerciais com o Império Britânico (hoje, Reino Unido) vão permanecer como a principal parceria bilateral do Brasil até a ascensão comercial dos Estados Unidos da América e do recuo internacional dos britânicos em função da Primeira Grande Guerra (FURTADO, 2005).

A Política Externa do Brasil, historicamente, sempre esteve associada a uma grande potência. Em seus primórdios, após a independência, como já foi dito, herdou uma proximidade política, comercial e financeira com Londres. Após o longo período de alinhamento com o Reino Unido, viriam os Estados Unidos da América (HIRST, 2013).

Uma vez que o Reino Unido perdeu espaço na Economia Internacional, o Brasil passou a ter os Estados Unidos da América como o único ator sempre presente na agenda internacional do país. No início, o alinhamento automático, outrora com o Reino Unido, passou para a nova potência da América do Norte. E assim perdurou até o período de Getúlio Vargas (CERVO, 2015).

Neste momento, surge a primeira situação em que o Brasil não está automaticamente alinhado com os Estados Unidos (ou com uma grande potência econômica). Após a tomada de poder de 1930, o Brasil adota uma postura pragmática com relação às suas relações exteriores. E em face ao contexto internacional, começa uma política de barganha no cenário internacional. Essa política teve seu auge às vésperas da Segunda Grande Guerra. Neste momento, o Brasil oscilava entre os Estados Unidos da América e a Alemanha (VISENTINI, 1999).

Esta estratégia recebeu o nome de Equidistância Pragmática ou Política Pendular²³, e foi um dos momentos de maior ousadia da política externa do país. Ao mesmo tempo que procurava obter os maiores benefícios objetivos para a economia doméstica, o governo se arriscava em um cenário extremamente instável e nebuloso (VISENTINI, 2007).

O desfecho deste momento da política externa deu-se com a adesão do Brasil ao bloco dos Aliados, inclusive com envio de efetivo militar à Europa, cumprindo papel

²³ Em referência ao movimento típico do pêndulo, já que o Brasil ora dialogava com os Estados Unidos da América a procura de benefícios objetivos, ora fazia o mesmo com o governo de Adolf Hitler.

relativamente importante²⁴ no conflito. Com isso, o Brasil conseguiu alguns benefícios concedidos pelo governo estado-unidense. Entre eles, o mais relevante é a instalação de uma usina siderúrgica em território brasileiro, que se tornou a famosa Companhia Siderúrgica de Volta Redonda (SKIDMORE, 2010).

Apesar disso, o Brasil esperava que sua barganha, e posterior adesão ao esforço dos Estados Unidos, rendesse maiores frutos e uma posição benéfica no sistema internacional que viria a ser criado ao final do conflito. Por exemplo, o Brasil esperava que recebesse um volume de investimentos externos diretos dos Estados Unidos elevado, à imagem do que viria a acontecer no continente europeu e nos países asiáticos (VISENTINI, 2007).

Porém como o país não estava em uma zona de fronteira com a cortina de ferro, nem possuía mais um grande poder de barganha, também não podia realizar uma política pendular semelhante ao período anterior, teve que se contentar com o que fora concedido anteriormente.

Após o fim da Segunda Grande Guerra, inicia-se um período menos conturbado das relações internacionais, mas não menos tenso. Com a Ordem Bipolar estabelecida entre Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e o clima de guerra fria, não havia muito espaço para manobras de barganha de países menores entre os dois blocos (SKIDMORE, 2010).

Como abordado no capítulo de Economia Política Internacional, a América Latina se posicionava numa zona considerada pelos Estados Unidos da América como sua zona prioritária de influência. Qualquer aproximação de países desta região com o regime socialista do oriente seria visto como uma provocação, e como um sinal de que a potência da América do Norte deveria intervir, quer fosse militarmente, quer fosse de formas mais sutis.

O início deste período coincide com o final do período Vargas. Deste período, até o golpe militar de 1964, destacam-se três governos: O governo democrático de Vargas, o governo de Juscelino Kubitchek (JK), e o governo de Jânio Quadros, seguido pelo seu vice e sucessor, João Goulart.

²⁴ Especialmente se comparado a outros países da América Latina, e em relação aos países não diretamente envolvidos na Segunda Grande Guerra.

O Governo JK não é marcado por uma extensa lista de conquista na Política Externa. Pelo contrário, pode-se resumir o seu governo, na perspectiva externa a uma aproximação com os Estados Unidos da América, abertura da economia brasileira para investimento externo privado, especialmente dos próprios Estados Unidos, e a proposta da Operação Pan-Americana (OPA) (CERVO, 2015).

Como havia um antiamericanismo instalado no América Latina, que incluía o Brasil, o Presidente Juscelino propõe ao seu par norte-americano a adoção de uma política externa para a região de caráter mais benevolente, para permitir uma aproximação da super-potência com a região. Na interpretação do governo brasileiro, o cenário da recém instalada Guerra Fria não permitia muitas alternativas, e seria melhor que a América Latina se inserisse no cenário internacional como aliada dos Estados Unidos da América, e procurasse obter alguns benefícios com isso (SKIDMORE, 2010).

Internamente, seu governo se utilizou dessa aproximação para obter crédito internacional direcionado a financiar a construção de Brasília, e outras políticas públicas complementares, que compunham o seu programa de governo, caracterizado pelo slogan de campanha, “cinquenta anos em cinco”. Este programa, nada mais era do que uma continuidade das políticas desenvolvimentistas, porém agora com maior espaço para o capital estrangeiro privado (SKIDMORE, 1994).

JK foi sucedido por Jânio Quadros, que inaugura a Política Externa Independente. A proposta desta nova visão para a política externa era de manter o país autônomo em relação aos Estados Unidos da América, se aproximando dos países em desenvolvimento, em especial da América Latina e África. Não significava uma política, necessariamente, de rivalidade em relação aos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2015).

Entretanto, as novas diretrizes das relações exteriores brasileiras produziram, instantaneamente, reações por parte da elite mais conservadora do país, especialmente aquela ligada ao capital internacional e ao agronegócio (leia-se, neste momento, ainda profundamente cafeicultora). Também produziu pressões internacionais por parte dos Estados Unidos e dos principais países capitalistas (VISENTINI, 2007).

Essa política externa, formulada por San Tiago Dantas, Afonso Arinos e José Augusto de Araújo Castro. Tinha como linha mestra não discriminação dos países com que o Brasil deveria fazer comércio. Portanto, deveria o Ministério das Relações Exteriores trabalhar para ampliar as relações comerciais e políticas com o maior número de países possíveis. A justificativa por trás da ideia de estabelecer uma universalidade nas relações externas do Brasil era essencialmente diminuir o grau de dependência da economia brasileira em relação ao comércio com um ou alguns países em que se concentrava até então a balança comercial nacional (SKIDMORE, 2010).

Os conservadores, no Brasil, viam essa política como uma ameaça no contexto da Guerra Fria. Especialmente com as acusações de que o Vice, e sucessor de Jânio Quadros, João Goulart pudesse instalar no Brasil um regime mais alinhado com a União Soviética. Porém essa postura não era uma novidade. Apenas encontrava novas justificativas para fazer oposição a uma nova iniciativa de cunho desenvolvimentista, e de continuidade do legado “getulhista” estabelecido desde o seu suicídio em 1954 (CERVO;BUENO, 2015).

Entretanto, as preocupações da oposição, pelo menos na perspectiva contemporânea, se mostram infundadas. Não havia, na ação da política externa independente, qualquer mero lampejo de uma política de alinhamento com países socialistas, ou intenção de afastamento do bloco capitalista. A universalidade, poderia incluir relações políticas e comerciais com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, seus aliados, e com a República Popular da China. Porém não diferente do que era com qualquer outro país do mundo. Inclusive, os Estados Unidos da América continuaram sendo o principal parceiro comercial do país e principal fonte de investimentos externos (VISENTINI, 2007).

O objetivo era, tão somente, a busca por laços internacionais que trouxessem melhores condições para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. E isso incluía pleitos em organizações intergovernamentais e através das relações bilaterais, de discutir regras e melhores condições para as relações econômicas e políticas do país. Inclusive, esclarecer atos políticos internos ao ambiente internacional (Ibidem).

Mantendo o olhar dos capítulos anteriores, a grande questão é que, seja através da política externa, seja através da política interna, o país continuava sua

busca por diminuir os laços de dependência. Continuava a buscar o desenvolvimento econômico e social do país. A continuidade dessa linha política não interessava, nem às elites locais, ligadas ao capital internacional, ou ao agronegócio de exportação, nem ao capital estrangeiro, e por consequência aos governos de onde esse capital se originava.

Houve, nesse período, intensas pressões nacionais e internacionais contra o governo João Goulart. Desde a tentativa inicial de que impedir sua posse após a renúncia do Presidente Jânio Quadros, com a tentativa de impor um regime parlamentarista *ad hoc*, como ainda, durante o período em que exerceu a presidência da república com poderes integrais, as várias medidas de boicote e enfrentamento às propostas de reformas de base de seu governo (SKIDMORE, 2010).

Em primeiro de abril de 1964, dez anos após o suicídio de Getúlio Vargas, e de um longo período de conspirações (que vinham desde antes mesmo do suicídio de Vargas), os militares, com suporte explícito dos Estados Unidos (tanto militar quanto político) deram o golpe de Estado para abordar o processo de construção de um país mais autônomo e que buscasse seu próprio desenvolvimento (SKIDMORE, 1994).

O regime militar, instalado a partir do golpe de 1964, durou formalmente 21 anos (1964 – 1985). Porém apenas em 1989, com a primeira eleição presidencial, o país volta à normalidade democrática. Porém o regime militar, ao abordar o processo inaugurado por Getúlio Vargas, e que vinha sendo continuado por seus sucessores, não iria ser retomado imediatamente após o processo de redemocratização. Ao contrário, após idas e vindas do governo militar, com relação às políticas econômicas e política externa, a redemocratização marca o início do ciclo neoliberal na economia brasileira (SKIDMORE, 1985).

Em relação ao período militar, a política externa oscilou, juntamente com as mudanças ocorridas internamente no regime. É certo que não houve a retomada do processo desenvolvimentista, especialmente de viés a reduzir a dependência, como no período anterior. Mas de forma conservadora, os militares se alternavam entre dois grupos: Um, mais liberal-conservador, com tendências ao alinhamento automático com os Estados Unidos; E o segundo, de caráter “menos ideológico”²⁵, mais

²⁵ As aspas em torno de menos ideológico se fazem necessárias pois, na interpretação do autor,

pragmático, que tendia a um caminho de certa forma semelhante aos caminhos adotados antes do golpe (CERVO; BUENO, 2015).

É certo que se pode caracterizar, e a literatura faz isso muito bem, a política externa de cada um dos cinco governos militares que ocorreram ao longo dos 21 anos do regime. Por isto, esse capítulo não se debruçará tanto sobre essa questão, apenas tratará de forma rápida das principais mudanças. Nestes anos de ditadura, houveram cinco governantes com características importantes de serem destacadas, em ordem: Castelo Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e Figueiredo.

O primeiro governo militar, do General Castelo Branco, estabelece a Política Externa (Inter)dependente (Ibidem). Este governo é o responsável por fazer as contrarreformas para frear o processo que vinha em curso no Brasil. Portanto, é o governo que mais vai ser ideologicamente influenciado pelo golpe militar diretamente (SKIDMORE, 1985). Sua política externa foi marcada pela retomada do alinhamento automático com os Estados Unidos, uma proximidade notável com os representantes deste governo com o novo presidente, pela abertura completa da economia brasileira ao capital externo (e sua valorização, como uma espécie de salvação nacional). Em função dessas diretrizes, a política externa passou a ser feita dando ênfase às relações bilaterais (LUIZ, 2011).

Seu sucessor, o General Costa e Silva, procura estabelecer uma política externa que considera mais pragmática. Na visão deste governante militar, seu antecessor era ingênuo com relação às relações internacionais. Procura estabelecer uma “diplomacia da prosperidade”. Constrói uma retórica de oposição à polarização da Guerra Fria, afirmando haver um antagonismo nas relações Norte-Sul. Procura, de maneira genérica e retórica a mudança das regras do sistema internacional, que na visão deste governo, são injustas. Para pôr em prática esse conjunto de diretrizes, adota uma ênfase nas relações multilaterais. Neste contexto, faz poucos esforços de alteração das relações comerciais, mantendo-as majoritariamente. A idéia predominante neste governo era que o desenvolvimento precisaria vir de um processo endógeno. Mas que para isso, seria necessário modificar alguns elementos do sistema internacional que impedissem esse processo endógeno de desenvolvimento (CERVO; BUENO, 2015).

Neste governo, há uma retomada do nacionalismo em relação aos Estados Unidos. Estes, não são vistos como inimigos, ou rivais, mas como países desenvolvidos, ou do norte, e por isso, com interesses conflitantes em relação ao Brasil. Em função disso, as relações hemisféricas são centradas na OEA e na ALALC (Aliança Latino-Americana de Livre Comércio), em detrimento da proximidade bilateral com os EUA. Ainda assim, o governo busca apoio da Casa Branca para aumentar as cotas de empréstimos do Brasil junto ao FMI (LUIZ, 2011).

Em linhas gerais, a observação que se faz, apesar do insucesso interno e externo deste governo, é que há um reconhecimento de que a política externa do governo anterior não estava alinhada com os interesses do país. E também, evidencia que existiam, como mencionado anteriormente, dois grupos entre os militares (CERVO; BUENO, 2015).

O governo Médici, inicia sua política externa com um objetivo realmente ousado (tal qual inadequado, às vistas deste autor). Transformar o Brasil em uma potência mundial. Para isso, buscava aproveitar as brechas no relacionamento norte-sul, e manter relações com países subdesenvolvidos com objetivo de obter os maiores benefícios para o país. Porém, abandona a perspectiva de “solidariedade terceiro mundista” do governo anterior (LUIZ, 2011).

Este governo adota novamente a ênfase nas relações bilaterais. Nas relações multilaterais, o país adota posturas conservadoras, especialmente com relação a África e ao mundo lusófono, defendendo, o colonialismo português, por exemplo. As relações com os Estados Unidos, apesar do alinhamento adotado, não são tranquilas. Uma vez que a perspectiva de defender os interesses nacionais fazem com que o Brasil enfrente pautas norte-americanas de forma contundente. O Brasil não adere ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), amplia o mar territorial de 12 para 200 milhas náuticas, mantém um desequilíbrio na balança comercial amplamente favorável ao Brasil (VISENTINI, 2007).

Como o Brasil adota uma postura baseada na ideia de se transformar numa potência, o país abandona as iniciativas de integração regional e cooperação com os vizinhos da América Latina. A postura do governo, nesse período, passa a ser encarada pelos vizinhos como um proto-imperialismo (ou sub-imperialismo) (LUIZ, 2011).

Ao fim do governo Médici, inicia-se o governo Geisel. Este governo, adota um tom mais moderado que o anterior em relação a política interna. Não que o regime houvesse sido amenizado. Mas o discurso possuía este tom, menos agressivo. Nas relações exteriores, há adoção de uma política externa denominada de “Pragmatismo Responsável”. Esta denominação se dava pelo aproveitamento das linhas gerais do governo Médici, porém, colocava-se o Brasil em um patamar menos ousado (CERVO; BUENO, 2015).

Neste sentido, há a substituição do conceito de Brasil Potência, pelo de Brasil Emergente. Em outras palavras, parava-se de caracterizar o país como uma futura grande potência para determinar que o Brasil era, na realidade, uma potência emergente. No fim das contas, querem dizer coisas semelhantes, mas a semântica do segundo conceito é menos agressivo, mais abstrato. Dando a ideia de que, apesar de manter uma postura pragmática em sua política externa, não irá confrontar, ou desafiar, o sistema internacional vigente (VISENTINI, 2007).

O governo Médici havia se caracterizado, internamente, no plano econômico pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento. Que era a expressão econômica doméstica da ideia de transformação do país em uma potência. O governo Geisel inicia o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Nesses dois documentos, é possível notar a mudança semântica da caracterização das pretensões do Brasil (de Grande Potência, a Potência Emergente). Mas também indica, a continuidade das linhas gerais entre os dois governos (SKIDMORE, 1994).

Porém como potência emergente, o país não se vê também, acima dos países não desenvolvidos. Isso faz com que possa haver uma reaproximação com o continente africano e o abandono do discurso em prol do colonialismo português, reconhecendo as independências de Angola e Moçambique. Houve também, por motivos ainda pragmáticos, o reconhecimento da República Popular da China. Desde o golpe de 1964, com a expulsão dos diplomatas chineses, o Brasil passara a reconhecer a República Democrática da China, em Taiwan, como a legítima China (MIYAMOTO, 2013).

Essas mudanças, de caráter pragmáticos, objetivavam alcançar os mercados desses países. Uma vez que o Brasil tinha interesse em entrar no mercado da construção civil (especialmente no caso de Angola) e fazer com que seus principais

produtos exportados passassem a ter mais destinos. Essa posição era reflexo também de um endurecimento na competição internacional nos mercados tradicionais do Brasil (Ibidem).

Neste governo também há o controverso episódio do acordo nuclear com a República Federal da Alemanha em 1975. Esta opção foi feita, além de por razões de barganha tecnológica, em resposta às críticas do governo norte-americano (à época, liderado por Jimmy Carter) em relação às violações dos direitos humanos no Brasil. Inclusive, o Brasil se posicionando na Organização das Nações Unidas (ONU) contrária ao sionismo, declarando-o como uma forma de racismo. Esse posicionamento ofendia diretamente os interesses de Israel, e por sua vez, a posição dos Estados Unidos, aliados desde a primeira hora desse estado (Ibidem).

Ao final do governo Geisel já haviam fortes pressões organizadas pelo fim do regime militar, e o apelo para convocações de eleições livres e diretas para presidente da República. Porém, este governo, apoiado no forte aparato de repressão e de propaganda política estabelecidos pelos governos anteriores conseguiu impor o nome do General João Baptista Figueiredo como sucessor (SKIDMORE, 1985).

Este, como fora definido como último presidente do regime militar (e responsável por iniciar uma transição para a devolução do poder, como fora, lenta e gradual), manteve as linhas gerais do governo anterior, especialmente no que se refere à Política Externa. Figueiredo vinha do mesmo grupo político de Geisel, o que também ajuda a explicar a manutenção das diretrizes governamentais (MYIAMOTO, 2013).

O fato, talvez, mais relevante de política externa deste último governo, foi a resolução do conflito com o Paraguai sobre a usina de Itaipú. Além disso, houve o afastamento de uma crise, ao garantir que o governo do Suriname não se aproximasse do governo cubano (o que se encarava como a possibilidade do pequeno país ao norte, na região amazônica, se tornasse “hostil”). Esta questão foi solucionada firmando acordos bilaterais com o governante do Suriname, a fim de aproximá-lo à esfera de influência brasileira e garantir o distanciamento com o regime de Fidel Castro (LUIZ, 2011).

Finalmente, após 21 anos de regime militar, ocorre em 1985 a eleição indireta (nos moldes do regime militar) do parlamentar Tancredo Neves. O que seria o primeiro

presidente civil do Brasil após o golpe de 1964 morre antes de tomar posse. Como Tancredo nem chegou a tomar posse, não há uma referência sobre como seria a política externa de seu governo. Porém, o vice-presidente da chapa eleita pelo congresso, José Sarney, assume a Presidência da República e se torna o primeiro presidente civil após o golpe militar de 1964. É o responsável, bem ou mal, pela transição para o regime democrático. Tanto de conduzir o país durante a Assembleia Nacional Constituinte que iria entregar a Constituição Federal de 1988, como de convocar as eleições gerais diretas de 1989 (CÔRTEZ, 2010).

Seus governos, em âmbito interno, foram marcados pelos planos Cruzados, especialmente do relativo sucesso inicial do Plano Cruzado original no início de seu governo. Porém foi um período de extrema convulsão social em função da grave crise econômica que o país atravessava. Estava no meio da chamada “Década Perdida”, e ainda enfrentaria uma sucessão de desastres, e de recessão, até retomar o caminho do desenvolvimento, quase no final da década de 1990 (Ibidem).

Em relação ao aspecto da Política Externa, o governo Sarney foi marcado pela retomada formal das relações diplomáticas com Cuba, rompidas pelo governo Castelo Branco. A ação, que internamente é um dos marcos do processo de redemocratização, externamente representava mais um dos pequenos eventos da aproximação entre os blocos capitalistas e socialistas, antes da queda da União Soviética (SATO, 2000; CÔRTEZ, 2010).

Em linhas gerais, o governo Sarney mantém o caráter universalista da política externa dos governos anteriores. Porém aproveita o momento de retomada democrática nos países da América Latina, e a identificação mútua em função da crise que toda a região passa, e busca uma aproximação estratégica. Em primeiro lugar, com Argentina e Uruguai, por uma questão de proximidade geográfica e psicológica. E também, ao norte, com os países que compunham o Tratado de Cooperação Amazônica (CÔRTEZ, 2010).

Há, nesse momento, uma grande possibilidade para discutir projetos de integração, e de ações comuns entre os países da América Latina, pois como mencionado, estavam quase todos passando pela crise da Década Perdida e ao mesmo tempo, pelo processo de redemocratização. Essa identificação, e uma espécie

de esperança em um momento de profunda agonia, cria as bases para que o Governo Sarney priorize a circunvizinhança em sua política externa.

Ao passo que as ideias neoliberais começam a chegar de forma mais intensa na América Latina, este momento, ainda é de retomada do pensamento desenvolvimentista. Ainda que de forma truncada e sem a retomada das principais ideias de antes dos regimes militares, os novos regimes civis tentavam construir algo no sentido dos últimos governos civis que os antecederam. Esse ímpeto, certamente tem relação com as disputas eleitorais que se seguiriam (CERVO, 2013).

Ainda observando isso, as ações internacionais, apesar de gozar mais liberdade do que no ambiente doméstico (no caso brasileiro, especificamente), não havia muita margem para ações efetivas em função do descontrole das contas públicas. Portanto, a maioria das ações ficou no plano das intenções, e dos atos públicos conjuntos, e em alguns casos, em atos bilaterais (esses, mais efetivos) (SEIXAS CORRÊA, 1996).

Por fim, após as eleições de 1989, toma posse no Brasil o primeiro presidente eleito da chamada Nova República²⁶. Após uma eleição extremamente conturbada, com uma quantidade elevadíssima de candidatos, e um segundo turno que dividiu o país, chega ao poder Fernando Collor de Melo.

O governo Collor marca a chegada do Paradigma Neoliberal ao Brasil. É um fenômeno que encontra paralelo na Argentina, no México e na Venezuela. Mais cedo ou mais tarde, nesta década, o paradigma neoliberal chegaria a praticamente todos os países do continente. E isso significava uma guinada na postura política dos países, especialmente, em relação ao modelo de políticas econômicas adotadas (CERVO, 2013).

Assim como impactava a política doméstica, o paradigma neoliberal tinha profundos impactos sobre a política externa dos países da América Latina. A adoção, parcial ou integral dos princípios do “Consenso de Washington” como forma de se submeter ao FMI e ao Mercado Internacional, associado com a visão econômica

²⁶ Referência à República instalada após a constituição de 1988.

determinista faz com que os países tentem se adequar ao quadro de “Estado Normal”²⁷.

Porém o Governo Collor não vai ter longevidade suficiente para ser considerado o principal governo da adoção do paradigma neoliberal no Brasil. Assim como nos casos dos seus páreas argentino e mexicano, houve uma crise moral em seu governo. Em nosso caso, culminou com o impeachment do primeiro presidente democraticamente eleito após o golpe de 1964.

O seu governo acontece sob forte pressão econômica. A crise denominada de década perdida ainda era sentida no país. Em outras palavras, a inflação estava muito alta e crescente, as contas públicas descontroladas, e a população já traumatizada por sucessivos insucessos na política econômica. Apesar de propor uma agenda neoliberal para a Política Externa, uma suposta modernização desta, o que se apresentou foi uma política externa caracterizada pela indefinição e retrocessos (FONSECA, 2011).

Após o processo de impedimento concluído em dezembro de 1992, assumiu a presidência o então Vice-Presidente da República, Itamar Franco.

“O curto mandato de Itamar Franco foi, em tudo, distinto do anterior, pois em vez de fragilizar a condição do país conseguiu definir algumas estratégias para a política externa e econômica, que nem sempre seguiram as diretrizes dos Estados Unidos.” (FONSECA, 2011)

O governo Itamar Franco foi marcado por dois ministros à frente do Itamaraty. O primeiro foi Fernando Henrique Cardoso (sociólogo, que viria a ser mais tarde, eleito Presidente da República) e o segundo, o Embaixador Celso Amorim.

O primeiro, foi responsável por reorganizar o Ministério das Relações Exteriores. Nesta “reforma administrativa” do ministério, houve uma preocupação em dar maior peso à América Latina. Essa mudança tinha em vista a necessidade de

²⁷ Apesar da definição, não há nada de normal nessa postura. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de ser encarado como um país que não enfrenta as posições dos países desenvolvidos, e mantém sua pauta alinhada com a dos países centrais.

ampliar a capacidade do Itamaraty em discutir a integração com sua própria região. Ao mesmo tempo, em seu curto período à frente do ministério, não se distanciou dos Estados Unidos da América (CERVO; BUENO, 2015).

Fernando Henrique Cardoso deixa então, o Ministério das Relações Exteriores, para ocupar o Ministério da Fazenda, onde iria exercer um papel fundamental para o governo Itamar Franco, ao liderar a equipe econômica de seu governo. Neste papel, o então ministro Fernando Henrique Cardoso não fica totalmente alheio às temáticas da política externa, uma vez que neste período, os ministérios econômicos assumem um papel no que tange a dívida pública internacional do Brasil²⁸ (VISENTINI, 2007).

Seu sucessor, o Embaixador Celso Amorim dá continuidade às linhas gerais da Política Externa de FHC. A ênfase regional é mantida. Porém há um reforço nesta postura brasileira, ao definir uma estratégia de inserção internacional do país, procurando recuperar os danos causados pelo governo Collor e ao mesmo tempo projetar o Brasil no cenário internacional (tanto na perspectiva econômica, quanto política). Neste período, o Brasil lança sua intenção conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (LAMPREIA, 1998).

O Plano Real, implementado pela equipe econômica sob liderança de Fernando Henrique Cardoso, teve dois impactos imediatos sobre as relações exteriores do Brasil. Em primeiro lugar, melhorou as condições de inserção internacional do país. Por outro lado, criou um cenário extremamente favorável às importações e na mesma medida prejudicial às exportações. Fazendo com que houvesse uma enxurrada de produtos importados e de capital estrangeiro no país (AMITRANO, 2006).

Na perspectiva positiva, o Plano Real teve o mérito de estabilizar a moeda, e conseqüentemente, a economia. Fazendo com que o país saísse do ciclo de enfraquecimento de sua economia. Também, após o seu impacto mais imediato, permitiu uma retomada dos investimentos nacionais, uma vez que o cenário econômico era mais previsível e seguro.

Por outro lado, seu impacto sobre a indústria nacional foi extremamente negativo. Gerou uma onda de fusões e aquisições, e de desnacionalização de

²⁸ Este movimento é parte do Ciclo Neoliberal, onde parte das funções do MRE são delegadas a Ministérios da área econômica, sob pretexto de serem gerenciados por técnicos das respectivas áreas.

empresas privadas nacionais. Sob a égide de um suposto Darwinismo Econômico, as empresas que não conseguissem sobreviver a competição internacional deveriam ter seu destino determinado pelo mercado. Numa perspectiva de prazo mais curto, as exportações eram prejudicadas pelo câmbio valorizado, que tornava os produtos nacionais menos competitivos no mercado internacional (BOITO JR, 2002).

Neste bojo, o Brasil firma o protocolo de Ouro Preto, em 1994, dando maior institucionalidade ao Mercosul, e cravando-o como principal estratégia regional do Brasil. Este, também iria se tornar a principal linha de frente contra as cláusulas da proposta de Área de Livre Comércio das Américas, capitaneada pelos Estados Unidos da América.

Após os dois anos do importante governo Itamar Franco, elege-se em 1994 para presidência da República Fernando Henrique Cardoso. Seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002) vão dar continuidade ao Ciclo Neoliberal, na acepção de Cervo (2013).

Em primeiro lugar, este governo reforça as transferências de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores para o Ministério da Fazenda, no que tange as questões financeiras internacionais. Reforça, também, a separação entre os dois ministérios. Além disso, aumentou o papel do Palácio do Planalto na Política Externa em seu governo (dando início ao fenômeno chamado de Presidencialização da Política externa, usado amplamente pelo seu sucessor).

Seu mandato, na Política Externa foi marcado pela continuidade do que havia sido estabelecido no governo anterior (iniciado com o agora presidente à frente do MRE). Priorização da América do Sul, Mercosul como estratégia central para a política externa regional, favorável a adoção das regras e regimes internacionais, e intensificou a política externa pelo multilateralismo.

Sua diretriz da política externa vai ficar conhecida como “Autonomia pela Integração” (LAMPREIA, 1998), como denominou seu próprio primeiro Chanceler Luiz Felipe Lampréia. Como foi o primeiro governo a ter margem de manobra nas Relações Internacionais pós-guerra fria, o governo FHC pôde lançar mão de uma atuação multilateral e bilateral mais diversificada, se aproximando de mais países, especialmente, até então distantes em função da “cortina de ferro”.

Aparte a atuação da política externa do governo FHC na construção do Mercosul, sua atuação se torna dúbia quando analisada sua participação em outros fóruns multilaterais, especialmente na dimensão econômica. O Brasil se posiciona como um ator subserviente às regras do jogo estabelecidas pelos países centrais. Como é o caso da atuação do Brasil frente à OMC e ao FMI. Essa perspectiva demonstra o grau de aceitação do discurso da interdependência durante esse governo.

O sucessor de Luiz Felipe Lampreia é o Ministro Celso Lafer, nos dois últimos anos do governo FHC. Como ocupou o ministério durante o final do período FHC, não cabia ao Ministro modificar de forma contundente a política externa brasileira. Especialmente pelo fato de que a rigor, o governo havia sido bem sucedido no que se propôs a fazer, e não havia uma pressão por mudanças na pasta. A própria visão de Lafer aparentemente era alinhada com o que o governo já vinha executando.

Sua marca foi ter sido o Ministro das Relações Exteriores em dois momentos essenciais para temáticas sobre o Clima (em 1992, sob o governo Collor, e novamente, em 2002, na reunião do Rio+10, ocorrida em Durban, África do Sul). Foi criticado pela academia brasileira por passar uma imagem de subserviência, ao realizar visita oficial aos Estados Unidos da América, na condição de Chanceler, retirou os sapatos para inspeção de segurança duas vezes (MILANI, 2010).

No entanto, esse foi um momento de instabilidade diplomática no Brasil, especialmente no que diz respeito ao papel de Celso Lafer, severamente criticado no âmbito doméstico quando concordou em retirar seus sapatos por causa das medidas de segurança no aeroporto de Miami, em 31 de janeiro de 2002. Este comportamento, reiterado nos aeroportos de Washington e Nova York durante esta visita oficial, poderia ser considerado uma simples anedota, não fosse Celso Lafer o chanceler brasileiro. O fato despertou denúncias nacionalistas pela mídia brasileira, pelos partidos políticos da oposição e pelos intelectuais, que interpretaram o fato enquanto submissão da soberania do Brasil aos interesses dos Estados Unidos. Bandeira (2004) lembra que dois outros sinais menos anedóticos de submissão política poderiam ser assinalados na diplomacia brasileira liderada por Celso Lafer: *i*) a aceitação por parte do Itamaraty da decisão americana de afastar o embaixador José Maurício Bustani da direção da Organização para a Proibição de Armas Químicas, devido a suas posições sobre o caso das

armas de destruição em massa do Iraque; e *ii*) a sugestão nos discursos oficiais do chanceler de que o Brasil participasse da intervenção no Iraque com base na solidariedade com os Estados Unidos e nos princípios do Tiar. (MILANI, 2010)

Essa imagem de subserviência vinha acompanhada de uma postura em relação aos Estados Unidos diversas vezes criticada no âmbito doméstico. Como dito pelo professor Carlos Milani, o Brasil vinha se colocando como um ator totalmente subordinado à Política Externa do governo norte-americano sem qualquer questionamento ou retaliação por parte do Brasil.

Em 2002 é eleito Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, que ao tomar posse em 1º de janeiro de 2003, nomearia como Ministro das Relações Exteriores o Embaixador Celso Amorim. Este, permanece no cargo durante todo o período Lula, só deixando o ministério em 31 de dezembro de 2010. É sucedido pelo seu último Secretário-Geral, o Embaixador Antônio Patriota, primeiro Ministro das Relações Exteriores do Governo Dilma Rousseff.

4.6 ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DO BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

A Economia Política da Política Externa Comercial do Brasil é uma das questões mais multifacetadas que se pode tentar apresentar. Em face disso, esta seção fará uma análise à luz dos capítulos anteriores, das questões político-econômicas internas e externas sobre a política externa. Com isso, espera-se dar, em paralelo à seção anterior sobre a evolução da política externa brasileira, uma visão complementar a análise sobre a política externa comercial.

Como já houve, de certa forma, a consideração da perspectiva de economia política ao se descrever o histórico da Política Externa, neste momento, haverá uma perspectiva mais ampla e menos detalhada, porém complementar ao exposto anteriormente.

Neste sentido, aqui cabe dividir a história do Brasil em quatro períodos: Período Liberal-Conservador (até 1930); Período Desenvolvimentista (1930 – 1964), Período

do Regime Militar (1964 – 1985²⁹) e o Período Democrático. Apesar da tentação analítica, este trabalho não fará uma análise do período de exceção democrática atual. Irá até o ano-limite do governo estabelecido no título (2010). Até por razões de tempo, espaço e escopo. Esta seção, em específico, irá até o ano de 2003. Deste ano em diante, será analisado na próxima seção, específica.

Para compreensão de cada um destes períodos, serão analisados essencialmente três questões: O paradigma do pensamento político do período; A conjuntura política e econômica doméstica em relação à política externa; O contexto político-econômico internacional de cada período). Como já houve um capítulo deste trabalho sobre Economia Política Doméstica e Economia Política Internacional, a esta seção cabe um objetivo mais específico: Conectar os aspectos destes dois capítulos com a política externa comercial.

O período Liberal-Conservador, como já foi caracterizado anteriormente, por vários trabalhos, e pelo capítulo sobre economia política tinha como paradigma para o pensamento político, a administração pública, e a própria compreensão do Brasil, a perspectiva Liberal-Conservadora, como o próprio nome do período indica.

Mais do que uma classificação, essa terminologia indica uma marca presente na América Latina, e talvez com ainda mais intensidade, no Brasil. A marca da influência dos movimentos liberais da Europa, porém, mantidos sob os interesses das aristocracias locais. A caracterização liberal é mais forte no restante das Américas pela construção imediata de regimes republicanos, libertação dos escravos, etc. No Brasil, o caráter liberal era praticamente restrito à política econômica.

Cabe ressaltar que ainda durante o império, o segundo imperador brasileiro, D. Pedro II, adotou uma forma de governo que em muito se assemelhava com as monarquias constitucionais europeias. Com a ressalva que diferente destas, a constituição foi outorgada, e o monarca manteve poderes, especialmente, na figura do Poder Moderador (que na prática era um dispositivo de controle sobre os três

²⁹ Cabe ressaltar que apesar do regime militar acabar em 1985, este trabalho interpreta que não houve imediata transição para o regime democrático. O processo de redemocratização do país passou por uma transição, com um governo civil eleito indiretamente, a instituição da assembleia nacional constituinte que culminou com a carta de 1988, e finalmente, a primeira eleição direta para presidente da república do novo período democrático.

poderes, mantido pelo monarca). Portanto, este período, é de uma monarquia absolutista (ou talvez, semi-absolutista), com instituições democráticas.

A proclamação da República, no Brasil, não significou uma guinada liberal (que significaria o abandono do viés político conservador). Pelo contrário. A primeira República no Brasil tinha um caráter marcadamente elitista e oligárquico. Apesar de flexibilizar questões como o voto (que no II Império, existia para os três poderes abaixo do Moderador), que passou a ser censitário, mas sem exigência de propriedades.

Com uma pequena parte da população votando, a massa totalmente alheia às questões políticas, a República Velha se difere pouquíssimo do seu regime antecessor. A agricultura em latifúndios de monocultura, voltada à exportação, baseada em mão-de-obra barata, continua a ser o coração da economia e do regime político vigente. Consequentemente, os produtores de café se mantêm como o corpo oligarca, dando as ordens no novo regime, em parceria com outras oligarquias menores do país, como a mineira e a gaúcha.

O controle das oligarquias sobre o regime republicano era tão claro, que a chamada Política do Café com Leite é a grande marca do regime político. Barões do Café, associados aos mineiros produtores de leite, sozinhos, davam as cartas da política nacional. Ao passo que mantinham os governos locais profundamente autônomos, com pouquíssima interferência federal, garantiram por bastante tempo, a convivência de algumas oligarquias, e de setores das demais oligarquias, em silêncio com relação ao domínio paulista e mineiro.

Essa dominância política também era associada ao acúmulo de capital pelos, especialmente entre os barões do café de São Paulo. Apesar de investirem a maior parte de seus ganhos em ampliação da produção de café, desde um certo tempo, haviam barões que investiam em pequenas indústrias e em outros empreendimentos urbanos. Isso permitiu o desenvolvimento de uma indústria rudimentar e marginal na economia brasileira antes de 1930.

Porém só a partir da derrubada da velha política do café com leite, em 1930, e o início da Era Vargas, que houve uma política organizada de mudança no perfil produtivo do Brasil, com ênfase a diversificar a economia brasileira e promover o desenvolvimento econômico por meio da industrialização.

Cabe ressaltar que mesmo após 1930, o café ainda continuou sendo o principal produto de exportação brasileira, como visto no capítulo sobre a Economia Política Brasileira. Sendo assim, apesar de apartada do poder à força, a oligarquia do Café continuaria a ter um peso político importante no país. Tanto que seria a principal força econômica por trás de todas as pressões internas sofridas pelo governo brasileiro até o golpe de 1964.

Apesar de o governo provisório, e todos os governos do período que o sucedeu até o ano de 1964, terem mantido a política de valorização do café, realizando queimas de estoque governamental de café, a oligarquia cafeeira se manteria majoritariamente opositora ao governo por todo o período Vargas, depois durante o período denominado de populista.

Esse cenário foi cristalizado pelo sistema partidário que viria a ser formado ao final do período do Estado Novo, para as eleições que se seguiriam em 1945. Um sistema partidário tríplice, formado pelo PSD, PTB e UDN. Este último congregava, inicialmente, os setores de oposição ao Estado Novo, especialmente as oligarquias tiradas do poder com o governo Getúlio Vargas.

O PSD, por fim, era o partido que se propunha a contrapor-se à UDN entre as elites nacionais. Seria, então, o partido das elites progressistas e nacionalistas. Este foi fundado sob o comando dos interventores estaduais nomeados por Getúlio Vargas durante o Estado Novo. Vargas foi um dos fundadores deste partido, e faria parte da comissão diretora, mas jamais chegou a assumir suas atribuições.

O PTB, partido que Getúlio Vargas seria o primeiro líder, constituía-se no primeiro partido de preocupação trabalhista, e de massas, do Brasil. Seria o principal agregador das ideias progressistas e dos políticos engajados em uma política desenvolvimentista e nacionalista.

Essa constituição inicial tríplice não duraria por muito tempo, surgindo para as eleições seguintes alguns outros partidos. Porém criou as bases para o sistema partidário que vigoraria até 1964, quando seriam extintos os partidos políticos brasileiros, e posteriormente um novo sistema partidário seria criado. Porém, até hoje, essa constituição é didática e exemplifica a organização dos quadros políticos brasileiros.

É verdade que hoje, em função do elevadíssimo número de partidos, torna-se nebuloso perceber isso. Mas existem ainda os grupos políticos ligados ao capital estrangeiros e às principais oligarquias agro-exportadoras, grupos políticos ligados à elites nacionais menos conservadoras (ou mais progressistas, se quiserem) e os partidos de massa, ligados às pautas dos trabalhadores. Essas forças tendem a oscilar em sua posição e agrupamento político, mas existem, e se tornam mais complexas. Além de serem incorporadas outras forças à vida política nacional.

Após o golpe de 1964, os militares extinguem os partidos políticos. E criam uma estrutura de bipartidarismo que perduraria até 1988. Surgem, então, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido ligado ao regime militar, e seus apoiadores, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que reunia as forças de oposição ao regime militar.

Essa estrutura partidária, é claro, não refletia a composição de forças políticas do país. Porém coligava, em cada um desses partidos, forças políticas já existentes, e que mais tarde, viriam a compor seus próprios partidos políticos. Esse cenário também permitiu o crescimento das bancadas fisiológicas, e que além de compor os partidos que iriam ser criados no momento da redemocratização, também criariam outras legendas para perpetuação de suas forças, especialmente, no congresso nacional.

Pari passu a este processo oligarquias regionais faziam o jogo de cintura que lhes permitisse permanecer no poder em seus “feudos”, e manter sua influência na composição do congresso nacional. Tal sua estratégia foi tão bem sucedida, que na Constituição Federal de 1988 a composição tributária fez dos municípios brasileiros extremamente dependente de repasses do governo federal e de emendas parlamentares. Esse fenômeno, que foi apelidado por “política de pires na mão” mostrou-se extremamente benéfica à perpetuação de grupos oligárquicos regionais no poder, e aproximou ainda mais a eleição de prefeitos e deputados federais no Brasil.

Com a retomada da democracia, após as convocações para eleições para governadores e depois, em 1989 para presidente da república, a onda neoliberal que invadiria a América Latina chegava ao Brasil. Desta vez (assim como no passado), o eleito se declarava como *outlier*, ou um “não político”, que iria combater a corrupção

e que modernizaria a política do país. Porém, este “*outlier*” sem base parlamentar (vindo de fora da estrutura partidária tradicional, e sem eleger uma base parlamentar mínima) acabou sofrendo com intensos escândalos morais e com conflitos entre os partidos que o apoiavam no congresso.

O resultado, é que o primeiro presidente eleito com voto direto, após 1964, sofre um impeachment. Não antes de causar enorme dano na economia e na sociedade, aplicando medidas extremamente radicais, e a maioria, de cunho neoliberal (exceto os planos econômicos heterodoxos para combater o processo inflacionário). Iniciou o processo de liberalização das políticas econômicas no Brasil.

Seu vice-presidente, que rompeu com o partido do titular quase um ano antes do processo de *impeachment*, Itamar Franco, foi fundamental para evitar que a instabilidade democrática jogasse o país de volta à ditadura. Por outro lado, foi o responsável por consolidar as políticas econômicas neoliberais e deu o respaldo necessário para a implementação do plano econômico que remediou o processo inflacionário no Brasil, o Plano Real.

Como dito no capítulo anterior, o Plano Real teve o mérito de controlar a inflação, mas teve um impacto profundo sobre a indústria nacional. Porém, no âmbito da Política Externa, seu primeiro Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso (que viria a ser seu sucessor) começou a implementar o processo de transferência de responsabilidades do Ministério das Relações Exteriores, para os Ministérios Econômicos. Foi o caso da gerência da dívida internacional, que foi para o Ministério da Fazenda, de partes das funções da política de comércio exterior, que foi para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, etc.

Este último fator, teve impacto considerável sobre o papel do Itamaraty na Política Externa posterior a estas “reformas administrativas”. Se por um lado, o pequeno-grande ministério teve desafogado alguns de seus quadros para exercer outras funções na política externa do país, e não perdendo todas suas funções nas questões mencionadas, por outro, transferiu para uma equipe de perfil acadêmico-ideológico totalmente diferente assuntos que tradicionalmente eram tratados com um olhar nacionalista e preocupado com a questão do desenvolvimento nacional.

A mencionada transferência de responsabilidades nas questões econômicas da política externa coincide com o desembarque dos “*Chicago Boys*” nestes

ministérios econômicos. Eram os economistas e administradores, formados e pós-graduados em universidades norte-americanas, que imprimiam em seus ministérios uma visão de mundo totalmente lastreada no neoliberalismo e no Consenso de Washington.

O Itamaraty, como um ministério quase totalmente composto por funcionários de carreira, em que sua carreira principal, possui um curso de formação gerenciado pelo Instituto Rio Branco, era visto neste período como um antro de pensamento retrógrado e equivocado. As “rotulações” atribuídas mais comumente ao pensamento desenvolvimentista, majoritário dentro do MRE.

Durante a década de 1990 e os primeiros anos do século XXI, esse embate entre os dois projetos, o Neoliberal e o Neodesenvolvimentista serão a tônica das eleições e da economia política nacional. Apesar de cunhada majoritariamente por quadros desenvolvimentistas, a política externa também vai ser influenciada por esse embate, especialmente em função da nomeação de ministros de fora da carreira diplomática, em específico, Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer e Luiz Felipe Lampreia.

4.7A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA

Em 2003, ao tomar posse da Presidência da República, o presidente e sua equipe imprimem nas Relações Exteriores, uma Política Externa ativa (e altiva, segundo o Ministro Celso Amorim, 2014), intensa e que retomava algumas pautas exteriores do Brasil caras à história do Itamaraty (pelo menos, em sua maioria) e à tradição de pensamento desenvolvimentista.

Na ótica do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores durante a maior parte do governo Lula, a Política Externa Brasileira do Governo Lula primou pela universalidade, mantendo relações com todos os países da rede brasileira, buscando uma ampliação e aprofundamento de relações internacionais ainda pouco exploradas.

A bibliografia parece concordar que trata-se de uma política externa exitosa e com características bem definidas. Certamente, é uma política externa ativa (engajada

até, como diria o Embaixador Paulo Roberto de Almeida, 2004b). Primou pelos princípios das Relações Internacionais estabelecidas na Constituição Federal de 1988, com atenção também aos princípios do Estado Brasileiro (que são indissociáveis da Política Externa por uma questão de natureza).

Como se tratava de uma política externa aderente ao que determina a Constituição Federal de 1988, na interpretação deste governo, para alcançar maior autonomia e buscar desenvolvimento econômico, procurou ampliar as conexões internacionais, em especial, com os países menos desenvolvidos. E o fez, partindo pelo caminho de buscar o consenso e relações de “ganha-ganha”.

No âmbito econômico, a criação do G20 no fórum da Organização Mundial do Comércio (OMC) foi um dos maiores exemplos de como o eixo de influência das semiperiferias, e claro, do Brasil, está se expandindo. Celso Amorim (2014) coloca que o G20 mudou toda a dinâmica de negociações da organização. Patriota (2014), conclui: “Hoje não se negocia nada na OMC sem que um grupo de novos atores, em particular Brasil, Índia e o mundo em desenvolvimento [...] seja ouvido e levado em consideração. (PATRIOTA, 2014, p. 20)

Há de se adicionar a estes elementos, uma marcante presença do Presidente da República, que é por excelência e ofício, o principal representante do país. Mas que nos dois mandatos do Governo Lula, o chefe de estado exerceu a função de principal articulador internacional dos projetos brasileiros. E boa parte do sucesso, como reconhece o próprio Embaixador Celso Amorim, deve-se ao carisma e habilidade de negociação do Presidente Lula.

Não que o Itamaraty, na figura de seu Chanceler e de seu Secretário-Geral, não estivesse ativos. Ou que fossem relegados ao segundo plano da atuação da Política Externa. Pelo contrário, ganharam o frequente reforço da Presidência da República. Essa “presidencialização” da Política Externa só evidencia a prioridade que esta ocupava na visão do presidente e do Governo.

O cenário internacional possuía tamanho espaço na agenda do governo que a Assessoria Especial de Relações Internacionais no Gabinete do Presidente da República, até então pouco relevante e até desconhecida, foi elevado ao patamar de posto estratégico. Em parte, essa projeção é atribuída também ao talento e prestígio

de Marco Aurélio Garcia, quem ocupou o cargo durante o Governo Lula e maior parte do Governo Dilma Rousseff.

No entender deste trabalho, a atuação desta assessoria merece melhor atenção de futuros trabalhos acadêmicos. Não cabe a este, em função da limitação de escopo e tempo, aprofundar sobre o papel desta assessoria especial. Porém, em função da escassa bibliografia a respeito, e da relevância que ocupou durante estes governos, o tema merece ser esmiuçado por outros trabalhos vindouros.

Porém, parece estar claro na bibliografia e aos observadores mais atentos, sua contribuição na formulação da política externa. Tópicos frequentemente mencionados quando se analisa a política externa deste período é a questão da Política Externa Sul-Sul, dos projetos geopolíticos do Brasil, como o enfoque nos foros multilaterais, articulação em prol do G20 em detrimento do G7+Rússia, da proposta de ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Há de se pensar que o MRE, tal como dito pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, apesar de extremamente atuante e principal formulador da Política Externa, possui estrutura limitada. Qualquer contribuição, ainda mais tão qualificada e apropriada como foi o caso, só poderia contribuir para uma melhor formulação e maior precisão das ações internacionais do país.

Um outro elemento muito importante, para fechar a caracterização da política externa neste período, foi a Secretária de Assuntos Estratégicos, do Palácio do Planalto. Como as Relações Exteriores eram encaradas como política de Estado, e necessárias para o desenvolvimento do país, essa Secretaria agia de forma complementar, em seu escopo, contribuindo para a formulação de projetos de longo prazo para a Política Externa. Mais tarde, no final do Governo Lula, a pasta seria ocupada pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Portanto, formou-se um quarteto de auxiliares à Presidência da República, Ministro e Secretário-Geral do MRE, Assessor Especial de Relações Internacionais e Secretaria de Assuntos Estratégicos, para pensar e moldar uma Política Externa do governo. Tal empenho institucional e de governo, refletem o êxito e a amplitude das iniciativas de relações exteriores do governo.

Como mencionado anteriormente, a Política Externa do período Lula levantava pautas tradicionais da política externa brasileira, com algumas inovações temáticas.

Em primeiro lugar, abraçava como eixo central os princípios tradicionais da política externa do país. Em segundo, prezava pelo universalismo das relações exteriores. Priorizava as relações multilaterais, porém não descartando as possibilidades de negociações bilaterais. Procurava, por pragmatismo, ampliar as relações comerciais do país, indiscriminadamente. Por fim, adotou como aspecto fundamental de sua atuação, a articulação por reforma na arquitetura do sistema internacional, com especial preocupação por melhorar a posição do Brasil no *status quo* internacional.

Portanto, seguindo o próprio discurso daquele que foi o ministro das Relações Exteriores durante o governo que deu início às mudanças na política externa brasileira, as prioridades, a partir de 2003, foram, em primeiro lugar, fazer com que o Brasil fosse mais atuante nos ambientes de debate e definição de agenda, ou em qualquer outro fórum que empoderasse o país no plano internacional, assim como atuar de forma mais assertiva sobre os problemas que afetassem a governança global. Em segundo lugar, agir com mais autonomia no que diz respeito às relações internacionais, sem ceder aos interesses das potências centrais e tendo como norte aspirações mais protagonistas para o país. As duas posições estão diretamente ligadas, complementam-se e, acima de tudo, fomentam a ideia de promoção do Brasil na economia-mundo moderna. (SILVA, 2017)

Cabe também, ressaltar, que o contexto internacional era propício para a estratégia do Brasil, como visto no capítulo sobre a economia política internacional. Este período foi marcado (para países da “semiperiferia”) por oportunidades para aumentar a inserção internacional desses países. Oportunidade que o Brasil, e outros atores semiperiféricos souberam aproveitar. A consequência dessas oportunidades e de seu aproveitamento mais clara foi o aumento da inserção dos semiperiféricos na governança do sistema internacional. Ainda que, em alguns casos, apenas de forma temporária (como no caso do G20), mas ainda assim, criando precedentes interessantes.

Sobre os princípios tradicionais da política externa brasileira, abraçados como eixo central, para além do respeito aos princípios constitucionais, e muito da forma como este governo os interpretava, podem ser elencados especialmente a busca por uma aproximação com os países africanos, com os membros da comunidade de países de língua portuguesa. Uma tradição um pouco mais contemporânea, por isso

mesmo tardia para o país, mas que recebeu a devida valorização, foi a priorização da América Latina, posteriormente substituída na estratégia e retórica das relações exteriores pela América do Sul.

Além dos eixos geográficos de atuação, de ímpeto natural, o Brasil adotou uma postura de líder dos países em desenvolvimento. Para isto ser possível, era fundamental a construção de uma relação de confiança e proximidade, em que o Brasil conseguisse conquistar por meio do Soft Power, de uma liderança por cooperação e de sua atuação em ambiente multilateral, que o Brasil não mantivesse uma política agressiva, reativa e mesmo de assimetria nas suas relações com os países do sul.

Com exceção do pleito pela ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, as pautas da Política Externa Brasileira foram exitosas, ou no mínimo, conseguiram avançar nos projetos a qual se propunham. Este primeiro, trata-se de um projeto mais complexo e de maior alçada, que dependeria de uma conjuntura favorável, muito além da capacidade brasileira de articulação. Dependeria, de uma pressão muito forte que impedisse vetos entre os membros permanentes, de um conjunto de países que não tivessem oposição direta específica para sua entrada, como é o caso de Japão, Índia e Alemanha.

Nesta perspectiva, retomando o texto de Carlos Milani, Leticia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima (2017), neste caso, apenas seguindo o mapa conceitual apresentada pelos autores para classificação de uma política externa, pode-se dizer que a Política Externa Brasileira, se organizou da seguinte forma:

- I. Do ponto de vista do alinhamento político, o Brasil optou, neste período por uma política externa mais independente, autônoma, em relação aos Estados Unidos e demais países centrais;
- II. Em termos de segurança, o Brasil optou por uma estratégia de balanceamento de poder, se colocando de forma pacífica, mantendo a tradição da diplomacia brasileira, mas evitando a postura de subalternidade;
- III. Entre as ênfases entre o bilateralismo e o multilateralismo, é bem aparente que o Brasil deu ênfase ao multilateralismo. Entretanto, o Brasil fez uso das relações bilaterais com maior ênfase em relação aos países do Sul Global;
- IV. Como optou pela ênfase no multilateralismo, o Brasil, neste sentido, adotou uma postura inovativa, propondo vários novos fóruns multilaterais, a ampliação

de existentes, e procurando criar condições para reformas de estruturas mais conservadoras;

- V. Por fim, em termos geopolíticos, o Brasil optou pela ênfase nas relações sul-sul. Entretanto, é necessário pontuar que o país apresentou uma notada postura universalista em suas relações exteriores.

Na visão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, cabe ressaltar que o BRICS tinha um papel multilateral mais importante:

Veja, a questão dos BRICS, de uma certa forma, é algo parecido com a OCDE, no sentido de que encobre o objetivo político X. Sem crítica nisso, estão no seu direito. É a organização de um grupo de países, né, que, inclusive, permite impulsionar essa revisão, que apoio e que a sua forma de agir entre a terceiros países não fique puramente bilateral, porque vai surgir muita crítica. Então, por exemplo, empréstimo do BRICS a outros países são empréstimos de um órgão multilateral. Eles acham que os recursos vêm em grande medida da China, os recursos vêm do Banco de Desenvolvimento, mas que tem duas questões importantes por isso, tamanha a reação contra o BRICS. **É que o Fundo Monetário e Banco Mundial são instrumentos de imposição de políticas econômicas.** Então, o Fundo Monetário, da última vez que eu vi, tinha acordo com 40 países africanos de imposição. Como agora terá com a Argentina, pra impor uma política econômica à Argentina, pra liberar os recursos. (Grifo do autor)

Ou seja, na visão do embaixador, que está de acordo com o que a maior parte da bibliografia indica, o BRICS e os seus dois organismos financeiros, o Novo Banco de Desenvolvimento (o Banco de investimentos dos BRICS) e o Acordo Contingente de Reservas (uma espécie de paralelo ao FMI deste grupo de países) são um claro instrumento de política econômica internacional. Além e complementar os dois organismos pré-existentes, promovem uma quebra de domínio dos EUA sobre a determinação das regras do sistema financeiro internacional.

É claro que há por trás um interesse da China em reformar e ter peso na arquitetura do sistema interestatal capitalista, e o BRICS é uma espécie de Bretton

Woods de Beijing. Um grupo de países aliados que ajudam a legitimar e dar caráter multilateral a projeção de poder da China.

Na avaliação do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, conforme os trechos abaixo é claro que para o Brasil é benéfico e interessante a participação em tais ações internacionais:

Os BRICS são de grande importância pra política externa brasileira. Aliás, eu acho que o Brasil na época participou de forma muito ativa, junto com os russos, pra criação das primeiras reuniões, primeiro foram as reuniões de ministro, depois de cúpula, então, o grupo foi tomando peso, né? Foi uma iniciativa importante, com o apoio da Rússia, da China...

Sem a menor dúvida, você participar de um fórum junto com a China e com a Rússia, é algo muito importante. Mas para isso, você precisa ter uma política externa razoavelmente independente. Não pode ter uma política externa alinhada, que aí perde prestígio, né, e às vezes até a credibilidade para dar opiniões, você estar alinhado com alguém de fora dos BRICS. Estar alinhado com os EUA, então você deixa de ter credibilidade na sua atuação dentro dos BRICS. Acho que o Brasil deixa de ter credibilidade por sua atuação internacional. Política externa alinhada, claro que é compreensível em casos de países muito fracos, muito dependentes. Mas no caso do Brasil não é compreensível.

4.8A POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DO BRASIL ENTRE 2003 E 2010

Assim como a política externa do Governo Lula apresentou algumas características tradicionais e históricas da Política Externa Brasileira, com algumas inovações, assim também foi em sua face Comercial. A Política Externa Comercial do Brasil se caracterizou, em linhas gerais, por um universalismo comercial. Pela busca por novos parceiros comerciais, e pelo esforço para, em que lhe cabia, manter um superávit comercial com o restante do mundo.

Em que pese, o que foi demonstrado, o fato de que os países desenvolvidos continuam em uma crise, aparentemente, sem fim, o Brasil conseguiu aumentar consideravelmente seu comércio exterior com países em desenvolvimento e principalmente, com a República Popular da China. Esse universalismo comercial

alçou o Brasil a posição de *Global Trader*. Ou seja, país que transaciona no mercado internacional de forma global.

A limitação comercial do Brasil se dá em função, daquilo que foi demonstrado no capítulo específico anterior, em função da pauta produtiva nacional, concentrada essencialmente em produtos de origem primária. O pouco produto industrializado exportado é naturalmente direcionado para os países menos desenvolvidos, especialmente na vizinhança na América do Sul e para o continente africano.

O que se pode observar, de forma muito clara, é que apesar da crise nos países centrais, o Brasil conseguiu manter sua participação relativa na balança comercial desses países. O que, em termos absolutos, significa que o Brasil conseguiu ampliar suas relações comerciais. É importante notar que países como a China, e as novas gerações de Tigres Asiáticos, se inseriram no comércio mundial, abocanhando uma boa fatia do comércio com praticamente todos os países do mundo. O fato de o Brasil ter mantido sua posição relativa em grande medida, significa que apesar do crescimento chinês e de vários outros países, o Brasil não perdeu tanta participação.

Esse fato, mencionado acima, tem ainda mais relevância quando se observa que o ritmo de crescimento das economias desenvolvidas é muito inferior ao ritmo de crescimento dos mercados emergentes.

Optou-se, neste trabalho por fazer uma análise por duas perspectivas diferentes. Como se trata de uma faceta da política externa, a comercial, o projeto deste trabalho projetou questões relativas aos interesses econômicos desta sua dimensão. Em vista disto, foram analisados dois aspectos: a existência de Lobby e Grupos de Pressão e a Estrutura do Processo Decisório na Política Externa. Este ferramental, obviamente sem grande significância sem um considerável aporte teórico, é interessante e dá capacidade explicativa à análise da política externa, em qualquer uma de suas dimensões.

Ao questionar o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, a resposta sobre o Lobby não foi exatamente o que se pode chamar de conclusiva. Porém da sua fala é possível retirar alguns aspectos que serão analisados nesta seção com mais propriedade. Sobre o processo de decisório, entretanto, é possível extrair dos textos apresentados pelo Ministro Celso Amorim e pelo Embaixador Samuel Pinheiro

Guimarães, algumas dinâmicas que podem ajudar a contribuir nesta linha de raciocínio.

Em 2003, a União Europeia, consolidada, era o principal destino das exportações brasileiras (31%), seguida por Estados Unidos (28%) e pela América do Sul (somando Mercosul, 7%, Comunidade Andina de Nações, 3% e demais países da América do Sul, 9%, um total de 19%).

Neste ano, a China já representava 9% do total das exportações brasileiras, apesar de ainda estar engatinhando em seu espantoso processo de crescimento. Porém, com seu imensurável mercado consumidor, já demandava todo tipo de matéria prima e commodities. O Brasil, por óbvio, era um natural fornecedor de vários desses produtos. Essa relação se intensificaria muito ao longo desta década.

Ao final do período analisado, em 2010, a União Europeia representa 27% das exportações brasileiras. Ao passo que a China passa a 20% do total das exportações, os Estados Unidos, 12%. Também chama a atenção o crescimento, proporcionalmente grande do Asean, que representava 2% e em 2010 demanda 4% das exportações brasileiras.

O Mercosul, isolado, passa a ser o terceiro destino das exportações, com 14% do total exportado. A CAN oscila para 4% e os demais países da América do Sul para 6%. O somatório do que a América do Sul representa para as exportações brasileiras chega ao total de 24%, sendo o segundo principal destino dos produtos nacionais vendidos ao exterior. África e Oriente Médio também crescem, ainda que de forma tímida, aumentam cada um, 1% de sua participação no total exportado pelo Brasil.

Estas variações aconteceram em um contexto que o total exportado pelo país aumentou significativamente de 2003 para 2010. As exportações saltaram de aproximadamente US\$ 73 bilhões para cerca de US\$ 198 bilhões (Fonte dos dados: Aliceweb).

Apesar de muitos críticos da política externa comercial do Governo Lula afirmarem que o Itamaraty foi pouco efetivo nesta dimensão, houve uma clara influência de suas diretrizes nas exportações brasileiras. O Mercosul, principal aposta da política externa sul-sul na América Latina dobrou proporcionalmente na pauta de exportações brasileira. Em termos absolutos, o crescimento foi muito grande (7% de

US\$ 73 bilhões, aproximadamente US\$ 5 bilhões para 14% de US\$ 198 bilhões, aproximadamente US\$ 27,5 bilhões³⁰). Uma diferença significativa.

Apesar do crescimento dos destinos “do sul”, o país não deixou de fazer negócios com os países desenvolvidos. A União Européia e os Estados Unidos, apesar de diminuírem proporcionalmente, em volume de exportações, aumentaram em relação a 2003. Pode-se dizer que apenas aumentaram em ritmo menor que os demais parceiros comerciais.

A China é, como em quase todos os casos, um ponto fora da curva. Seu vertiginoso crescimento é o principal responsável pelo aumento de suas compras internacionais. Isso inclui as exportações brasileiras. O país mais do que dobra sua participação nas exportações brasileiras, e mais tarde se tornaria o principal destino das exportações nacionais. Também se tornaria o principal parceiro comercial do país (considerando importações e exportações).

Por outro lado, durante o período analisado, de 2003 a 2010, não houve, por parte dos governos desenvolvidos, ou por parte de empresas europeias ou norte-americanas, nenhuma reclamação com respeito a dificuldades de vender seus produtos para o Brasil. Como dito, no trecho abaixo, pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães na entrevista realizada pelo autor:

...Houve um esforço grande. Inclusive, os EUA, que tinha um déficit com o Brasil, no passado tinha um superávit importante. Estava muito satisfeito, **nunca houve nenhuma queixa, nem europeia nem dos EUA sobre dificuldades de exportar para o Brasil**. Não houve uma queixa, que eu me lembre, uma queixa. (Grifo do autor)

Outra afirmação, do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, em resposta à questão sobre a participação do comércio exterior em relação ao PIB do Brasil, menciona como justificativa para uma baixa proporção relativa entre a corrente de comércio e o produto interno bruto do país, a seguinte justificativa:

³⁰ Cálculo simples feito a partir dos percentuais e dos valores totais aproximados.

...Depende de uma visão de mundo, não é? Se você chega, examina o cenário internacional, então você vê que é... primeiro, que o Brasil não é um país pequeno, como querem esses críticos. O Brasil não é um país de dimensões... nem mesmo os outros países sul-americanos, digamos... a população brasileira é mais ou menos 4 vezes a da Colômbia. O território brasileiro é metade da América do Sul. Na América Latina tem o México, mas o México é um país voltado para o Norte. Então, não é um pequeno país. Comparações, por exemplo, com Cingapura, Malásia, tudo isso é de um equívoco, como se a Malásia tivesse uma economia semelhante à do Brasil. Ou mesmo Taiwan ou mesmo a Coreia (do Sul), com todos os seus méritos lá, partindo de países, até menores conseguiram mais do que nós em muitos casos.

Em outro trecho, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães reforça:

A sociedade brasileira, a economia brasileira sempre foi entrelaçada com a economia mundial. A ideia de que o Brasil é um país fechado não é correta. O Brasil tem uma grande parcela orçamentária como país continental, é diferente, né? Não pode ter os mesmos percentuais do comércio exterior o que a Dinamarca ou Holanda, não pode. Então a parte do comércio exterior, aliás, é como os EUA eram tradicionalmente. Depois mudou um pouco, mudou bastante até. Mas sempre foi entrelaçada nas questões da política internacional.

Sobre essa questão, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães destaca que as dimensões do Brasil colocam o país em outro patamar. Como em sua reflexão ao final da fala, é claro que se podem extrair lições de casos como dos Tigres Asiáticos, ou de economias menores que conseguiram ter êxito no processo de desenvolvimento econômico. Mas é preciso cautela ao realizar essas análises, tendo em conta o tamanho e as particularidades da economia e da sociedade brasileira.

Portanto, cabe ressaltar que, ao passo que a corrente de comércio possui grandes proporções, não se pode esperar que ocupe o mesmo peso relativo em relação ao PIB que países com população, território, dotação de recursos naturais e produto interno muito menores que o Brasil. Também cabe ressaltar, que na maior parte dos casos desses países, a indústria doméstica depende profundamente de importação de insumos, coisa que não corresponde a realidade Brasileira.

Em ambos os casos, cabe ressaltar a necessidade de manter um saldo comercial favorável, em função de diversos fatores, mas principalmente, a necessidade de acumular divisas para o pagamento da dívida internacional do Brasil. Não só para manter sua rolagem, mas também para sua amortização. Sempre que houver condições, o país precisa fazer o esforço para manter o saldo comercial positivo. Essas ações já foram mencionadas, analisadas e elencadas na seção sobre economia política por trás da política externa comercial deste período.

4.9A ECONOMIA POLÍTICA DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Após o fim do regime militar, o Brasil passou por um governo civil instituído nos mesmos moldes dos governos do regime militar: Através de uma eleição indireta no parlamento nacional. Após a eleição de Tancredo Neves, sua repentina morte, e a posse do vice de sua chapa como Presidente da República, José Sarney, o Brasil inicia uma trajetória política onde a democracia parecia ser a palavra de ordem.

Neste primeiro governo, é inaugurada a primeira agenda econômica dos governos que o seguirão, a tentativa de controle do processo inflacionário em curso no país. Este processo, seguramente perverso para a maioria da população, corroía a renda do trabalhador, desestabilizava o mercado doméstico, enquanto não era tão perverso assim para a elite detentora de capital. Para a corrupção no país, era uma verdadeira cortina de fumaça.

Após várias tentativas de estabilização monetária, finalmente, o Plano Real, no governo Itamar Franco, foi capaz de por fim ao processo de desajuste financeiro que se acumulou por quase duas décadas. O “remédio” do Plano Real era relativamente simples: Abertura da economia para a entrada de todo tipo de produto importado; Câmbio fixo, para garantir a estabilidade dos preços dos produtos importados; E controle das contas públicas, para evitar que o processo inflacionário fosse alimentado pela indexação dos gastos públicos.

Associado ao Plano Real, vinha a cartilha do famoso Consenso de Washington. Que atribuía ao peso do Estado sobre a economia, a responsabilidade do processo de desajuste monetário, no Brasil e na América Latina de uma maneira

geral. Como parte das garantias do Plano Real, havia um empréstimo cedido pelo Fundo Monetário Internacional, e suas conhecidas exigências. O objetivo do empréstimo era garantir reservas de dólar para manter o câmbio fixo enquanto fosse necessário.

Já as exigências do FMI, derivadas do Consenso de Washington, impunham uma agenda de privatizações, corte do orçamento público, demissão de funcionários públicos, Lei de Responsabilidade Fiscal, propostas de leis para desregulamentar o mercado de trabalho e mercado financeiro, etc.

Os efeitos do Plano Real em si, além do controle do processo inflacionário, são relativamente previsíveis. Abertura do mercado, associada a política de câmbio fixo, tem um impacto: Gerar concorrência entre o produto importado e o nacional, fazendo com que as empresas produtoras nacionais segurem seus preços o máximo possível.

Como não houve nenhuma política preparatória, ou de mitigação dos efeitos perversos dessa concorrência, houve um forte processo de enfraquecimento das empresas nacionais. Uma vez que, apesar da necessidade de controlar os preços finais de seus produtos, não havia o mesmo controle sobre os seus insumos. O resultado foi a drástica diminuição do setor industrial nacional, para um grupo de poucas grandes empresas. *Pari passu*, houve uma inundação do mercado nacional de produtos importados. A maioria, de baixa qualidade, e de baixo valor agregado.

Em seguida à este impacto sobre a indústria nacional, iniciou-se um processo de privatização de empresas públicas. Este momento, se dá durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Ocorre, neste período, privatizações no setor energético, de comunicações, de mineração (a Vale do Rio Doce é vendida), a Petrobras e o Banco do Brasil passam a ser empresas de capital misto e negociado em bolsa de valores. Essas privatizações comprometem, em muito, o capital nacional. Uma vez que correspondiam a uma grande fatia do total do capital nacional (formado pelo capital público e privado de propriedade local).

Do ponto de vista das exportações brasileiras, esse período coincide com a perda de mercados para os produtos industriais. Isso acontece em função de dois elementos principais, do valor do câmbio fixo, elevado e mantido em um patamar elevado por um tempo muito longo, e da perda de competitividade a nível nacional.

Ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, havia sido consolidado um processo de reprimarização das exportações nacionais, a União Europeia despontava como principal destino das exportações nacionais, sem que os Estados Unidos da América fossem superados por muito, ou perdesse o posto de maior parceiro comercial isolado do Brasil³¹.

Apesar desse processo mencionado acima, a queda da exportação de produtos industrializados foi diminuída por conta do início do crescimento do Mercosul na pauta de exportação brasileira, que se tornaria o nosso principal destino de produtos industrializados brasileiros. Essa evolução pode ser observada no Gráfico 1.

Neste gráfico, são apresentadas a evolução do total das exportações brasileiras para apenas quatro mercados, Estados Unidos da América, União Européia, China e Mercosul. É possível observar, que houve um crescimento para todos estes mercados, porém, é possível observar um crescimento relativo de dois atores, China (que mais tarde se tornaria o principal parceiro comercial do Brasil e o principal destino das exportações nacionais) e o Mercosul, que até 2008 foi o terceiro principal destino das exportações nacionais, e em 2009 sofre uma queda, mas retomando seu crescimento logo em seguida, e em 2010 chegando a se posicionar como terceiro principal destino das exportações nacionais, mas agora, à frente dos Estados Unidos da América. Mesmo que temporariamente.

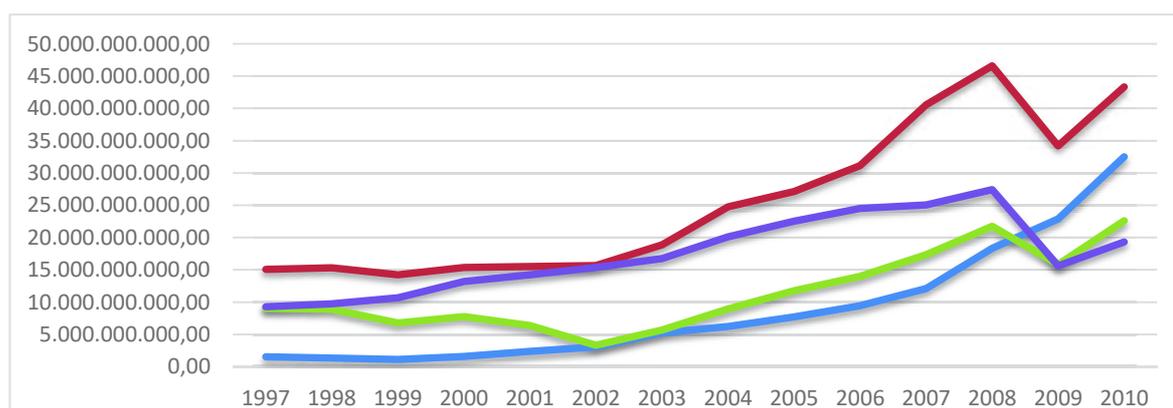
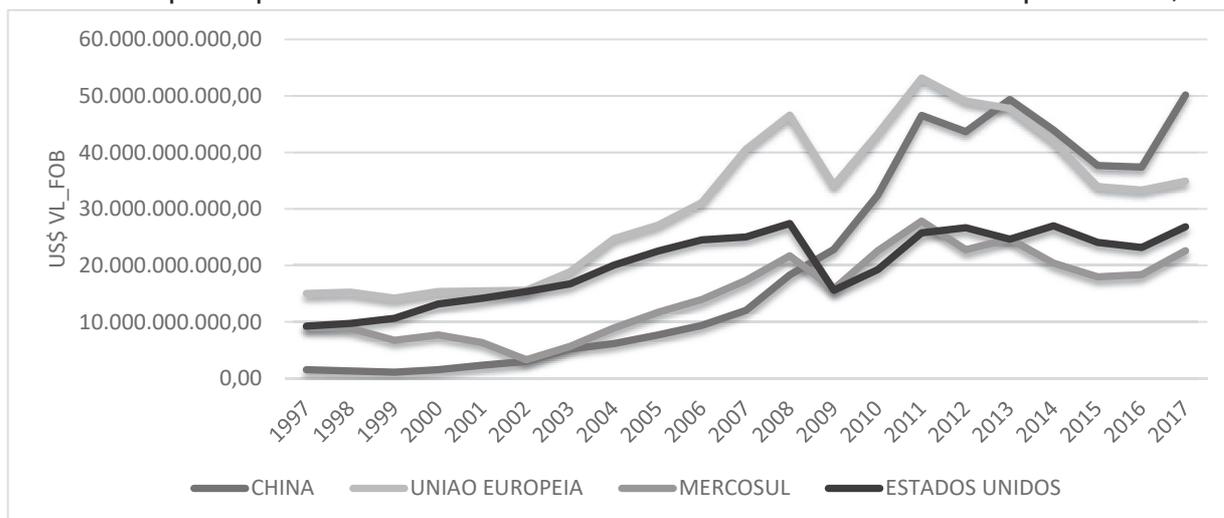


Gráfico 2- Evolução das exportações brasileiras por destino. Fonte: Elaboração do autor, com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

³¹ Levando em conta que, apesar da consolidação da União Européia, a Europa ainda era um conjunto de mercados muito diverso, e portanto, não era apenas um parceiro comercial do Brasil no fim das contas.

É interessante notar, que além do comportamento do Mercosul, a China e a União Europeia apresentam uma tendência ascendente durante todo o período. E, no



caso da União Europeia, apresenta uma queda semelhante ao Mercosul e aos Estados Unidos, em 2009, retomando o crescimento em 2010. Essa inflexão do comportamento, se deve aos efeitos da crise de 2008, iniciada nos Estados Unidos, e com reflexo mais importante nas economias mais dependentes dos Estados Unidos da América.

Neste contexto, a China é o ator diferente, não apresentando qualquer sinal de diminuição das relações comerciais com o Brasil, pelo contrário, acelerando o ritmo de crescimento. Esta tendência continuaria até 2013, quando a China passa a ser o principal destino das exportações brasileiras (e também principal parceiro comercial, já que é o principal fornecedor das nossas importações). Após isso, houve uma redução das exportações para China e União Européia, e estabilidade entre Mercosul e Estados Unidos. Desta forma, até o ano de 2016, o Mercosul figurou como quarto maior destino das exportações brasileiras. No Gráfico 2, com o período ampliado, pode-se observar essa tendência. Com o acréscimo de um incremento nas exportações para todos os quatro principais destinos, com destaque para a China.

De forma complementar, é necessário observar o Gráfico 4. Este, trata das

Gráfico 3 - Exportações brasileiras por Destinos em Dólar dos Estados Unidos (valor FOB)

Exportações Brasileiras por Fator Agregado (Básicos, Semimanufaturados e Manufaturados). Desta forma, podemos observar a seguinte tendência:

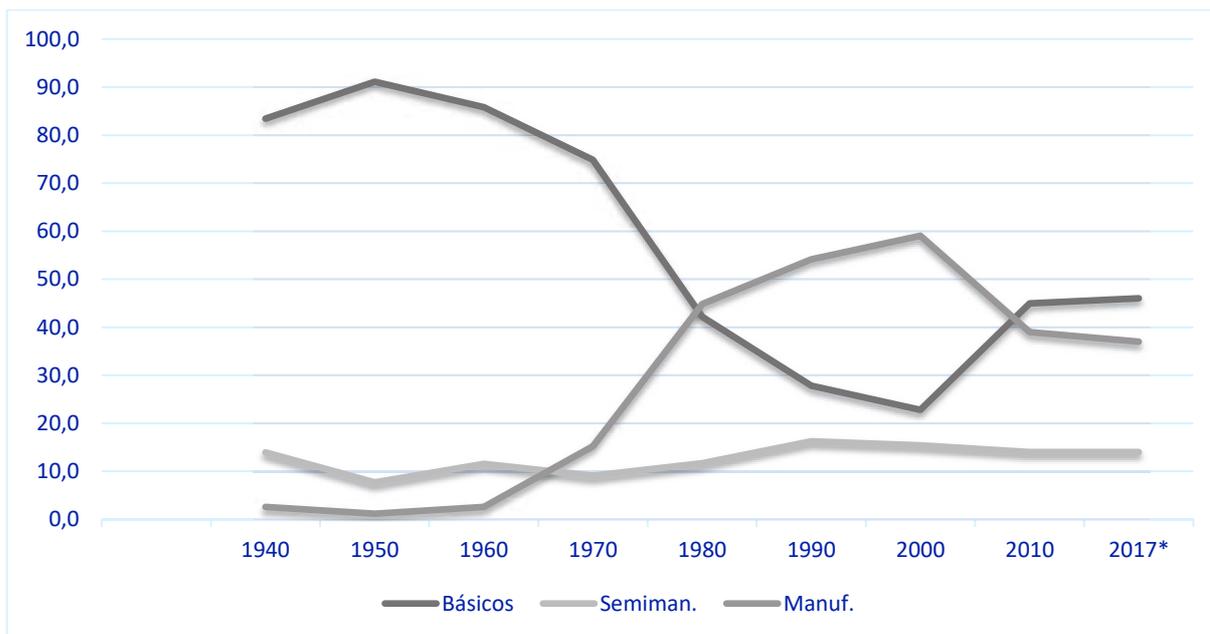


Gráfico 4 - Exportações brasileiras por fator agregado entre 1940 e 2017 - Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Houve, desde os primórdios do Brasil, uma predominância das exportações de produtos básicos. Porém, entre 1980 e 2010, houve ao mesmo tempo, uma diminuição proporcional das exportações de produtos básicos e aumento das exportações de produtos manufaturados. Enquanto a exportação de produtos semimanufaturados permanecia razoavelmente estável, geralmente entre os 10 e 20

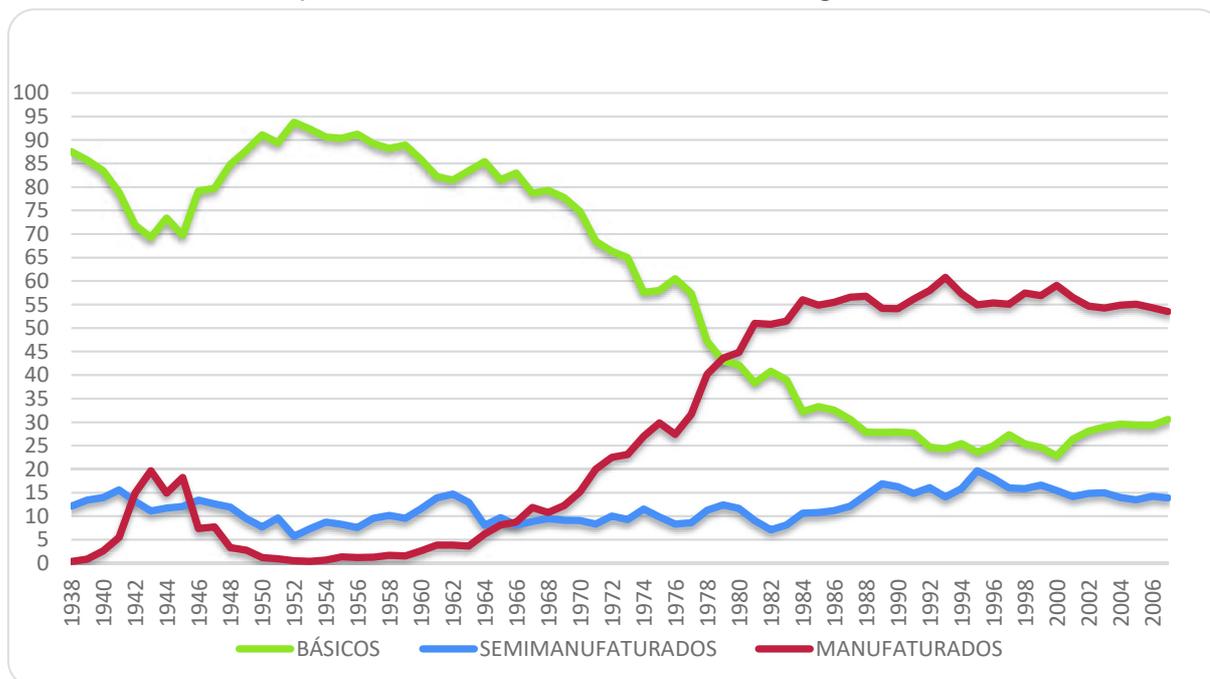


Gráfico 5: Exportação Brasileira por Fator Agregado - 1938 a 2006 (a cada dois anos)

por cento. A tendência, aparentemente avassaladora do gráfico acima é levemente

distorcida visualmente por apresentar uma evolução por décadas. Se observamos no Gráfico 4, que trata do período entre 1938 e 2006, porém com intervalos bianuais. Podemos observar que, apesar das oscilações, a tendência majoritariamente se mantém.

Nestes dois gráficos, podemos ver a participação em porcentagem do total, dos principais produtos exportados pelo Brasil, respectivamente na década entre 1991 e 2000, e a porção de década entre 2001 e 2007. Isto se dá, devido ao fato de que a industrialização brasileira se deu, majoritariamente, por conta da política nacional de substituição das importações.

Como Oreiro e Feijó (2010) pontuam, a ocorrência da desindustrialização no Brasil tem haver com o processo de “desinvestimento” e com as políticas econômicas adotadas no início da década de 1990, como mencionado anteriormente. Embora, que não se possa falar que o Brasil atingiu o patamar de Economia Industrializada, por não ter conseguido consolidar seu parque industrial de Bens de Capital, possuiu uma economia apoiada em boa parte na indústria.

Na figura a seguir, retirada do texto de Oreiro e Feijó (2010), podemos ver a participação dos setores de atividade econômica no PIB do Brasil. É preciso ressaltar

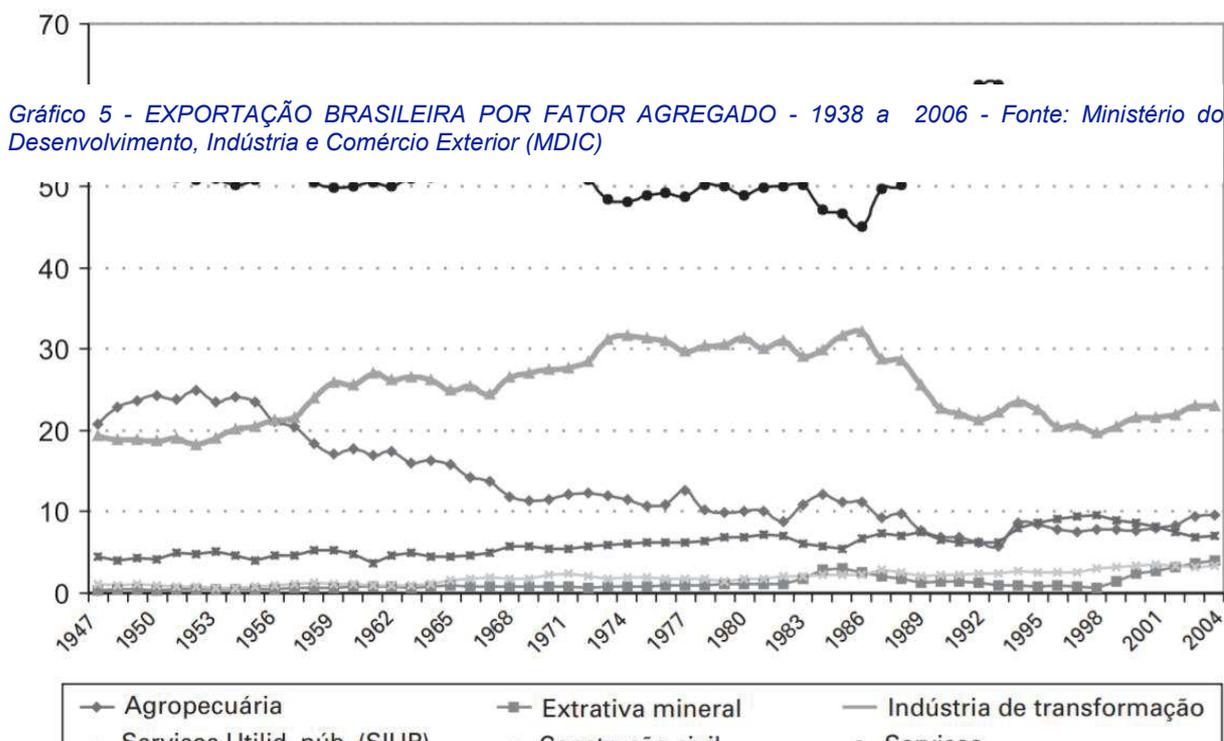


Figura 1 - A estrutura produtiva brasileira (1947-2004): Participação dos setores da atividade econômica no PIB (em %). Fonte: Oreiro e Feijó, 2010 (com dados do IBGE)

a participação do setor de Serviços e de Indústria de Transformação. Conforme o próprio texto ressalta:

“Ao longo do processo de constituição e consolidação da indústria brasileira (grosso modo, entre 1950 e 1980), a mudança da estrutura produtiva reproduz, em linhas gerais, o padrão de comportamento previsto pela literatura teórica e pelas experiências de desenvolvimento observadas na maioria dos países: perda acentuada de participação da agropecuária em favor de um ganho expressivo de participação da indústria de transformação no PIB. Com isso, em 1980 a estrutura produtiva brasileira tinha características bastante distintas da registrada em 1950: a agropecuária teve sua participação no PIB reduzida de 24% para aproximadamente 10%, ao passo que a indústria aumentou sua participação de 18% para 31%”. (OREIRO E FEIJÓ, 2010)

Entretanto, também é possível observar no gráfico que a partir de 1989 o setor de indústria de transformação passa por uma redução em sua participação, chegando a patamares semelhantes aos de 1950 no início dos anos 2000, com uma sinalização de recuperação a seguir.

Este é o cenário encontrado em 2003, início do período analisado. O setor industrial em crise, tanto em potencial produtivo, quanto em sua participação no PIB brasileiro. Neste ano, cabe ressaltar, o Brasil teve como principais destinos de suas exportações União Europeia e Estados Unidos. O Mercosul aparecia em terceiro (com cerca de 5 bilhões de dólares em exportações), em torno de 1/3 do volume exportado para os Estados Unidos (16,7 bilhões de dólares em exportações) e União Europeia (18,8 bilhões de dólares em exportações), como ficou visível no Gráfico 2. A China, representava ainda pouco menos do que o Mercosul.

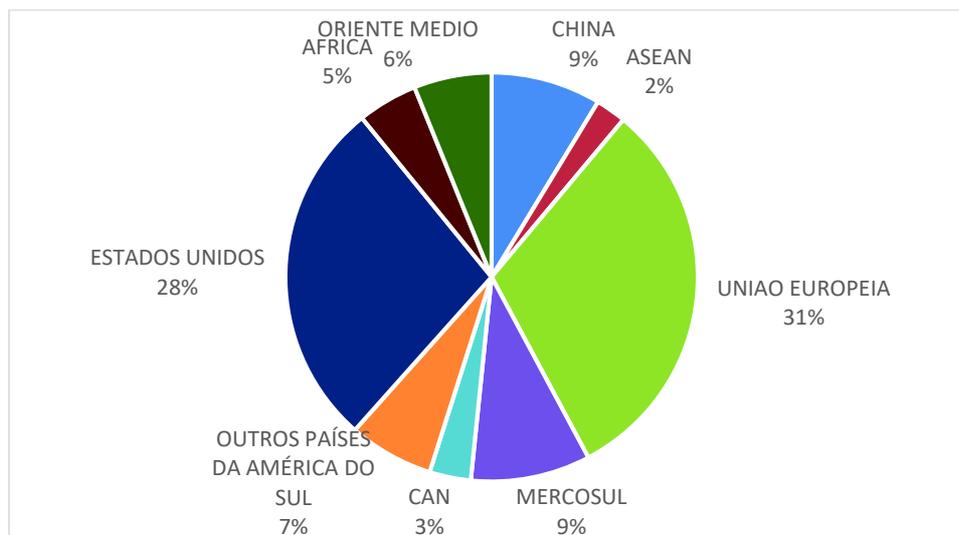


Gráfico 6 - Destino das Exportações do Brasil em 2003 - Fonte: Elaboração do Autor com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Após este período, há uma transformação significativa no destino das exportações brasileiras. Isso pode ser observado no gráfico, do mesmo modelo, abaixo:

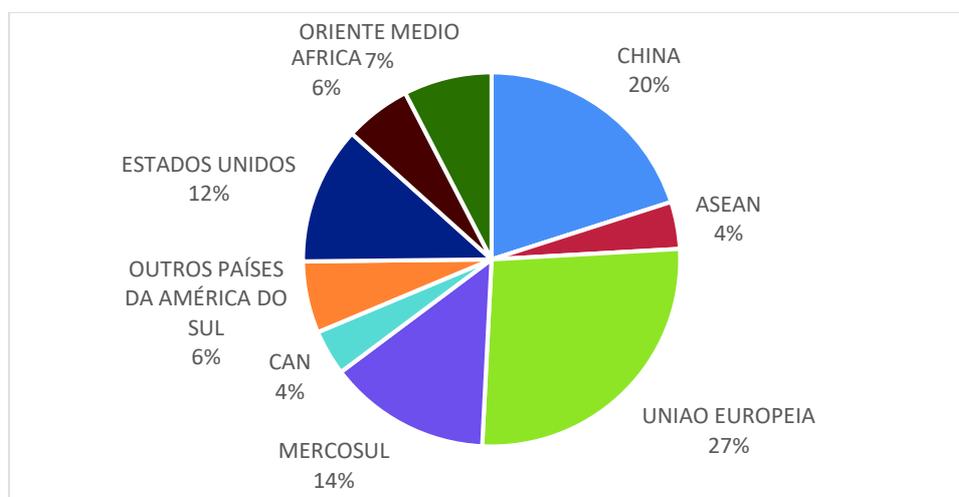


Gráfico 7 - Destino das Exportações do Brasil em 2010 - Fonte: Elaboração do Autor com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Nota-se uma significativa redução da participação dos Estados Unidos nas exportações brasileiras, um crescimento da América do Sul (somando Mercosul, CAN e os outros países da América do Sul), da China e um pequeno crescimento do Oriente Médio, África e ASEAN entre os dois gráficos.

Este crescimento da China vai significar, mais à frente, que em 2013 se transformará no principal destino das exportações nacionais. Para concluir a análise iniciada com os dois gráficos anteriores, mesmo que extrapolando o período em análise, em 2017 as exportações brasileiras foram organizadas da seguinte forma:

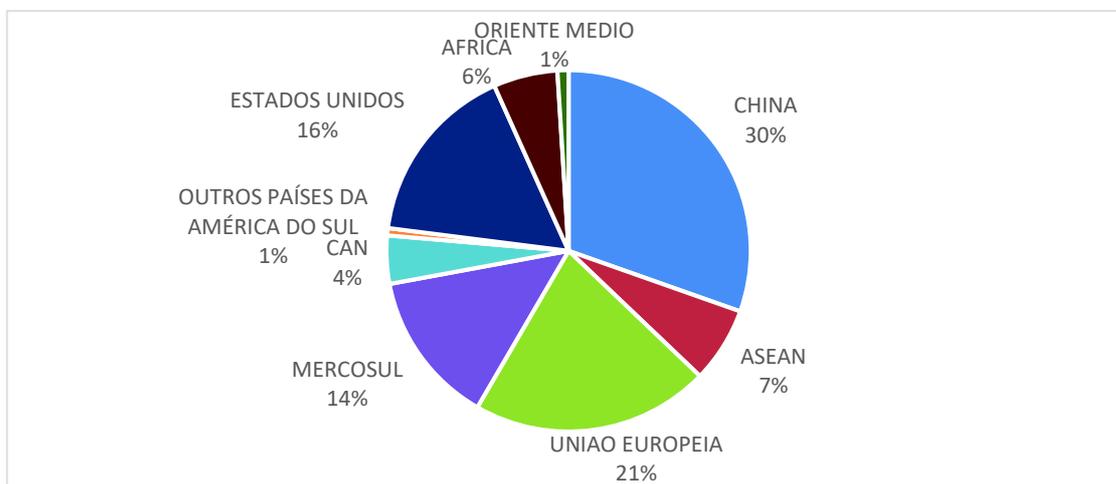


Gráfico 8 - Destino das Exportações do Brasil em 2017 - Fonte: Elaboração do Autor com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Em outras palavras, há uma consolidação da China como principal destino das exportações nacionais, seguidos de União Europeia (21%) e América do Sul (19%, somando Mercosul, CAN e outros países da América do Sul). Os Estados Unidos aparecem em quarto, neste sentido (desconsiderando o somatório do Mercosul, CAN e demais países da América do Sul, ficaria em terceiro, com o Mercosul individualmente em quarto).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto nos capítulos anteriores, serão apresentadas neste espaço as considerações de encerramento deste trabalho. Inicia-se dizendo que apesar de todo o esforço e da bibliografia levantada, o trabalho não esgota nenhum dos assuntos que abordou. Isto se dá, em função do gigantismo da bibliografia de cada uma das partes deste trabalho, e, da multiplicidade de abordagens que poderiam ser realizadas.

Em primeiro lugar, este trabalho considera que a capacidade explicativa e de interpretação da teoria da dependência está tão viva quanto sempre foi. É necessário que outros trabalhos, além desta humilde contribuição, tragam novas análises sob o viés desta tradição teórica. Um passo além, na visão deste autor, é de integrar esta ótica com outras tradições teóricas e movimentos mais recentes de pensamento periférico das Relações Internacionais, assim como da Economia e da Ciência Política.

Não apenas a perspectiva desenvolvimentista, ou da teoria da dependência, mas toda e qualquer perspectiva que seja por essência periférica e faça a análise por essa perspectiva, pode ser conectada à outras perspectivas periféricas. Esse processo dá maior universalidade e ainda amplia a capacidade explicativa de ambas as perspectivas, ao combiná-las.

De forma preliminar, o autor gostaria de destacar que apesar de ter sido fundamental para a Análise de Política Externa, a ideia dos Jogos de Dois Níveis de Robert Puttnam é algo extremamente didático, interessante para fins analíticos, mas em sua natureza, em função da complexidade da Política Externa como política pública, é algo introdutório. Apesar de ir em direção diferente da perspectiva teórica de Puttnam, a sua utilização dos jogos de dois níveis já é ampla na bibliografia, porém raramente com essa perspectiva de Economia Política (tanto no ambiente doméstico, quanto internacional). Então, neste trabalho, contribuiu para o insight de como o trabalho seria organizado.

Retomando os aspectos centrais da tese, o primeiro capítulo, que aborda a Economia Política (Doméstica) do Comércio Exterior do Brasil nos permite concluir que a pauta de exportação do país não é uma grande surpresa. E o processo de

desindustrialização, inquestionável, não é um fenômeno de uma única causa, ou mesmo de causas recentes.

Trata-se de um processo iniciado por deliberação política em 1964, aprofundado pela irresponsabilidade dos governos militares (em especial, devido ao grande endividamento externo para financiar os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento), com um último impulso no início do período democrático dado pelas políticas fundamentadas no Consenso de Washington, incluindo o próprio Plano Real.

No final dos anos 90 e início da primeira década do século XXI a indústria brasileira estava em franco processo de desnacionalização ou de sucateamento. Em outras palavras, não restou quase nada do que foi o bem sucedido parque industrial brasileiro, estabelecido a duras penas por políticas de fomento ao desenvolvimento industrial no país. Restaram conglomerados de indústrias multinacionais, que ou já estavam presentes, ou surgiram da compra de uma ou várias empresas brasileiras que não conseguiram sobreviver aos sucessivos revezes, do regime militar ou do período democrático.

A despeito disso, o governo eleito em 2002 ocupou-se de criar e por em prática uma política para fomento da indústria nacional (ao menos, em alguns setores, inicialmente). Desta vez, fazendo uso da Petrobras (através de suas compras governamentais) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), iniciou-se uma política inicial de retomada da industrialização. Parques petroquímicos, de indústria naval, de máquinas e equipamentos foram estabelecidos como forma de motorizar a retomada do crescimento industrial. A expectativa era de que esses setores, ao serem instalados, gerassem um efeito cascata, e com a continuidade dos investimentos públicos, novas indústrias privadas com capital nacional, estrangeiro e misto surgissem no país.

Esses esforços não foram feitos por tempo suficiente para se refletir de forma significativa, e ainda mais de forma perene, na balança comercial do país. Tanto o fator tempo foi insuficiente, que apesar da instalação de um parque industrial novo consistente, pouco se alterou na pauta de exportação do país. Porém, há de se ressaltar que muitas importações de bens de altíssimo valor agregado foram evitadas,

e além do impacto negativo sobre a balança comercial, ainda geraram empregos e importação de tecnologia para o país.

Em outras palavras, para a retomada de uma pauta de exportação intensiva em produtos industrializados, especialmente alguns de maior valor agregado, é necessário, além de uma política externa comercial aguerrida, de um contexto de mercado favorável a retomada dessas exportações, de uma política industrial (sob responsabilidade, no período, do MDIC) de médio e/ou longo prazo. Não cabe ao escopo deste trabalho avaliar se esta política foi realizada ou não. Apesar de um complemento extremamente importante, demandaria uma análise de outra perspectiva diferente. É, de fato, algo que deverá entrar na agenda de trabalho deste pesquisador em trabalhos futuros.

Retomando os aspectos da Economia Política do Comércio Exterior Brasileiro, correspondente ao segundo capítulo deste trabalho (após a introdução), cabe ressaltar que as características primário-exportadoras da economia brasileira datam das origens do país, e de sua construção econômica, política e mesmo social. Há, ainda hoje, forças sociais e políticas que atuam no sentido de manter as relações comerciais do Brasil, em termos de composição da balança comercial, muito semelhante ao que sempre foi. As elites ruralistas, boa parte do capital internacional, os interesses político-econômicos de outros países agem para impedir qualquer processo de desenvolvimento mais autônomo (ou seja, menos dependente) no Brasil (esta afirmação, com base na teoria, pode ser estendida a outros países em posição semelhante ao Brasil).

Ainda há as amarras do sistema financeiro, tanto nacional, quanto internacional. Estes, que já existem a bastante tempo, mas recentemente na história mundial passaram a ocupar uma posição de centralidade na economia e na política. No processo denominado por financeirização, paulatinamente passaram a reger a economia real, e por consequência, dar as cartas no sistema capitalista. Hoje, o orçamento público do Brasil, assim como na maioria dos países capitalistas, é financiado pelo mercado financeiro via dívida pública (nacional e internacional). E boa parte (pelo que mostram os números, a maior parte) das receitas do Estado (obtidas através de impostos, rendimentos de empresas públicas ou de capital misto, etc) vai para pagar o serviço da dívida.

Este processo, apresentado no parágrafo anterior, faz conexão com aquilo demonstrado nos capítulos de economia política do comércio exterior e de economia política internacional. Autores como Chesnais, Stiglitz, Krugman e Chang. Por caminhos diferentes, e com objetos de estudo também diferentes dentro da economia, cada um parece chegar a uma mesma conclusão: De que a financeirização é um dos elementos mais nocivos para a governança do capitalismo contemporâneo. E por consequência, afeta de diferentes formas, as políticas públicas e a capacidade de investimento dos Estados. Sem falar em sua influência sobre o comportamento das empresas.

Porém, este processo de financeirização, no Brasil, apenas aprofundou o problema já existente da excessiva concentração de riquezas e poder nas mãos de uma pequena elite. Esta concentração de riquezas e poder não está desconectada do projeto de poder da elite econômica do país, associada ao capital estrangeiro. Desta forma, apesar do resultado eleitoral, a elite econômica e o capital estrangeiro detém certa influência, e até certo controle, sobre o governo.

Do ponto de vista da Economia Política Internacional, também podemos concluir que o contexto internacional é fruto da história das relações políticas e econômicas, especialmente, entre os Estados (mas não só entre eles). Os acontecimentos da história recente, especialmente século XIX e XX tem enorme peso para explicar as Relações Internacionais contemporâneas. Entretanto, algumas mudanças significativas vem acontecendo, que obviamente tem também suas fundações históricas, mas vinham sendo marginalizadas nas Relações Internacionais.

A ascensão dos emergentes, e o surgimento da China já como potência mundial, e desafiadora da hegemonia norte-americana, a replicação do modelo de desenvolvimento dos tigres asiáticos, a ampliação da participação dos países em desenvolvimento no PIB mundial são significativos. Aqueles que eram tidos como coadjuvantes das Relações Internacionais, no início do século XXI assumiram papéis de protagonistas surpresa. Hoje, é extremamente difícil compreender o mundo sem esses novos atores. Ou, pelo menos, as explicações que não os dê o devido peso, serão incompletas ou até mesmo mancas.

Com referência a capacidade explicativa das Relações Internacionais, é necessário frisar que há uma espécie de crise teórica, em que os velhos paradigmas

das Relações Internacionais, não dão conta de dar explicações suficientemente completas e razoáveis sobre os acontecimentos internacionais. Apenas abordagens como a Economia Política Internacional, como ferramenta teórico-metodológica, é que têm sido capazes de atender parte da demanda por ferramental analítico nas Relações Internacionais Contemporâneas.

Existem outras abordagens multidisciplinares, que envolvem análises híbridas entre política, sociologia, economia, ou outras áreas de estudo. Um exemplo notório é a abordagem Macrossociológica defendida por Giovanni Arrighi, que insere uma perspectiva sociológica muito interessante à análise de de Relações Internacionais. Entretanto, é a Economia Política Internacional que está mais consolidada e apresenta uma construção teórica e empírica mais consistente atualmente.

No capítulo que trata da Economia Política Internacional, buscou-se fazer um recorde histórico e contemporâneo do contexto internacional e da estrutura em que o Brasil está submetido, e atuou durante o período analisado. A Política Externa do Governo Lula foi extremamente hábil em lidar com esse contexto, inclusive, conseguindo promover algumas transformações (algumas pontuais e provisórias, outras que poderão ser duradouras).

A ampliação do papel do G20, apesar de ter tido um peso maior no momento inicial, parece ser algo permanente. Porém, a ampliação do papel dos países em desenvolvimento no sistema financeiro internacional (que motivou o primeiro movimento) foi algo pontual e provisório, que ocorreu devido à crise financeira por que passava os países desenvolvidos.

Tal êxito se deu, além de uma leitura correta do contexto internacional, por uma ousadia louvável por parte do governo brasileiro e da gestão do Ministério das Relações Exteriores. Sem essa ousadia, apenas com a leitura correta do cenário, não haveriam tentativas de reforma do sistema internacional, e o Brasil continuaria a se comportar como um país dependente, porém em período de bonança econômica.

Na perspectiva comercial o Brasil foi extremamente pragmático. Apesar dos esforços nacionais para modificação do perfil produtivo do país, que não gerariam resultados de curto prazo, o país agiu para diversificar ao máximo suas relações comerciais. Não obstante, os principais analistas de política externa, e brasilianistas, apelidaram a estratégia de política externa do Brasil neste período de “Autonomia pela

Diversificação”, em paralelo ao “Autonomia pela Integração”, dos governos FHC anteriores a este.

Em termos absolutos, como foi demonstrado, é difícil perceber o quanto o Brasil diversificou sua carteira de parceiros comerciais. Principalmente em função do gigantismo da China, dos Estados Unidos da América, da União Europeia e da América Latina, em nossa balança comercial. Porém, o país passou a exportar para um sem número de países. Em termos proporcionais, aumentamos muito as relações comerciais (tanto exportações, quanto importações) de países na África, no Caribe e na Ásia. Cabe notar, aqui neste ponto, que a concentração desses países corresponde, a grosso modo, à sua proporção no mercado mundial.

Este avanço corresponde a um êxito com poucos precedentes na história do Brasil, no sentido de promover diminuição consistente das relações de dependência internacional. Por outro lado, o êxito mostra o quanto é necessário adotar uma política de desenvolvimento industrial, de vulto, no Brasil. Sem que consigamos mudar com profundidade o perfil produtivo do Brasil, não é possível deixar de depender da exportação de produtos primários, especialmente as commodities agrícolas e minerais.

E essa dependência causa todos os problemas já elencados por Celso Furtado em sua análise sobre a economia brasileira. Inclusive o da depreciação dos termos de troca, estudado por Raúl Prebisch. Apesar de no período, a China ter puxado para cima o preço dessas commodities (especialmente soja e minério de ferro), a tendência é que esses produtos percam valor ao longo do tempo, enquanto os produtos industrializados tendem a encarecer-se. O que dá uma desvantagem permanente ao país exportador de produtos primários.

Isto é, salvo se este exportador detiver o monopólio ou uma fatia avassaladora das reservas ou das condições de produção de um determinado produto. O que é, em si, extremamente raro e improvável em relação à pauta de exportação do Brasil. As commodities agrícolas, podem, por essência, ser produzidas em qualquer país com solo adequado e abundância de água, e o minério de ferro também está longe de ser escasso. Para falar apenas dos dois principais produtos exportados pelo Brasil, mas a lista segue a mesma tendência. Há ainda o impacto da financeirização, não abordado neste trabalho, mas que aprofundam ainda mais o problema dos países que

exportam produtos que são influenciados pelo fenômeno da deterioração dos termos de troca.

Com relação, caminhando para a conclusão das considerações finais, à Política Externa Comercial, objeto de estudo deste trabalho, pode-se dizer que o Brasil alcançou, ao menos durante os anos analisados neste trabalho, o posto de *Global Trader*. Em outras palavras, o Brasil se tornou um país reputado como comerciante global. Isto, em certo aspecto, atende aos objetivos de buscar construir, através da política externa, uma autonomia através da diversificação.

Do ponto de vista dos “projetos maiores” da política externa, seja na face comercial, ou em uma perspectiva maior, político-econômica, o Brasil conseguiu avançar no projeto de aumentar sua influência no sistema internacional e diminuir as amarras internacionais ao desenvolvimento econômico nacional. Entretanto, é notório que esse processo é difícil de medir, e muito provavelmente, os resultados são momentâneos. Grandes mudanças, com caráter mais permanentes dependeria de uma grande modificação no sistema internacional. Como no passado, guerras, graves crises, motivaram reformas substanciais e perenes no sistema internacional.

Porém na perspectiva de ganhos da política externa de dois mandatos de quatro anos, sem grandes eventos apocalípticos internacionais favorecendo os projetos do país, a política externa brasileira deste período conseguiu fazer grandes avanços que certamente trouxeram benefícios ao Brasil. Infelizmente esses avanços dependeriam da continuidade do projeto de política externa, mesmo que com pequenas modificações. Algo não muito diferente de outras políticas públicas do país.

Com relação ao papel da região na Política Externa Brasileira, cabe ressaltar inicialmente a contribuição do período anterior. A Política Externa do governo FHC pode ter caminhado em sentido oposto em alguns aspectos, mas do ponto de vista da América do Sul, este governo já havia dado prioridade ao Mercosul e já iniciou um processo de busca por liderança cooperativa. A já mencionada “Autonomia pela Integração” foi uma importante base para a política externa dos governos Lula.

Dito isto, a América do Sul é aspecto essencial para a Política Externa Comercial de 2003 a 2010, uma vez que é, como demonstrado, o principal destino das exportações brasileiras de produtos industrializados. O Mercosul, dentro da América do Sul, um grupo e ao mesmo tempo, um instrumento de projeção política e

comercial do Brasil. Então cabe concluir que realmente a América do Sul foi priorizada pela Política Externa Comercial do Governo Lula, crescendo em importância e em peso absoluto para a economia brasileira. Sendo uma importante contribuição da Política Externa ao projeto nacional de indústria.

Por sua vez, o BRICS, apesar de ter tido suas fases iniciais durante os anos analisados, já apresenta-se como um importante instrumento para projeção política e comercial do Brasil. Os parceiros do bloco são fundamentais para qualquer projeto de desenvolvimento que o país venha a colocar em execução. Ao observar os atores isolados, sua relevância para o Brasil é inquestionável, e enquanto bloco, ainda mais.

A China já é o principal parceiro comercial do Brasil, porém com uma pauta comercial de qualidade baixa para o país. Há potencial para melhoria e ampliação dessa relação comercial. Porém a formulação da política externa é fundamental para que isso possa acontecer. A Índia também se coloca, desde o início do Fórum IBAS (anagrama para Índia, Brasil e África do Sul, também chamado de G3) e BRICS como um parceiro fundamental para o Brasil. Seu crescimento econômico, que só poderia ser comparado com o chinês é mais um indicativo de que seja importantíssimo para a autonomia e o desenvolvimento manter uma relação próxima e calorosa com este país.

Por fim, apesar de em números absolutos, não haver grandes modificações na lista dos principais parceiros comerciais do Brasil (já que apenas a República Popular da China entrou para a lista), houve uma razoável diversificação de parceiros na perspectiva proporcional, e um ganho de relevância da América do Sul. Além do quê, atendeu ao objetivo de ampliar as relações comerciais com os países do hemisfério sul. Neste sentido, diminuindo ainda que pouco, o grau de dependência da economia brasileira em relação aos países centrais. O evento da crise financeira de 2008 foi significativo para demonstrar o descolamento dos países emergentes em relação às economias centrais, grupo do qual o Brasil passou a integrar.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto. **A relação do Brasil com os EUA: de FHC-Clinton a Lula-Bush**. In: Urani, André; Giambiagi, Fabio; Reis, José Guilherme dos. *Reformas no Brasil: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004a
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. nº 47, pp. 162 – 184, 2004b
- ALMEIDA, Mansueto; SCHNEIDER, Ben Ross. **Globalization, Democratization and the Challenges of Industrial Policy in Brazil**. In: Ed Campos, Wonghyuk Lim, and Richard Locke (Eds.). *Industrial Policy*. Washington, DC: World Bank
- AMITRANO, Claudio Roberto. **O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: Condicionantes, características e limites**. In *Política Econômica em Foco*, n 7. Nov. 2005/Abr. 2006
- AMMAN, Edmun; BAER, Werner. **Brazil as an emerging economy: a new economic miracle?** *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 32, nº 3 (128), pp. 412-423, July-September/2012
- _____, Edmund; BAER, Werner. **Economic Orthodoxy versus Social Development? The Dilemmas Facing Brazil's Labour Government**. *Oxford Development Studies*, Vol. 34, no 2, 2006
- AMORIM, Celso. Teerã, Ramalá e Doha. **Memórias da Política Externa Ativa e Altiva**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014
- _____, Celso. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2012
- _____, Celso. **Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003 – 2010): An Overview**. *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (*special edition*): 214-240 [2010]
- _____, Celso. **A Diplomacia Multilateral do Brasil: Um tributo a Rui Barbosa**. Palestra do Embaixador Celso Amorim, por ocasião da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem aí. Rio de Janeiro, 2007
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria**. Textos IEA/USP, 1998. Texto disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimdesequil_briounipolar.pdf>, acessado em 19/10/2018
- APEX BRASIL. **A internacionalização da economia chinesa – A dimensão do investimento direto**. Análise Apex-Brasil – Conjuntura e Estratégia. Brasília: Janeiro, 2012
- APEX BRASIL. **As Exportações Brasileiras e os Ciclos de Commodities: Tendências recentes e perspectivas**. Análise Apex-Brasil – Conjuntura e Estratégia. Brasília: Julho, 2011
- AQUINO, Arthur de. **A trajetória da industrialização no Brasil: Pensamento industrialista, modernização e a formação da ossatura do Estado**. *Mediações*, Londrina, v. 15, n.1, p. 146-162, Jan/Jun. 2010

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith in Beijing: Lineages of Twenty-First Century*. New York: Verso, 2007

_____, Giovanni. **Globalização e Macrossociologia Histórica**. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, **20**, p. 13-23, jun. 2003

_____, Giovanni. **O Longo Século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 1996

BENACHENHOU, Abdellatif. **Países Emergentes**. Brasília: FUNAG, 2013

BERNAL-MEZA, Raúl. **A Política Exterior do Brasil: 1990 – 2002**. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1): 36-71 [2002]

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000

BOITO JR., Armando. **Neoliberalismo e relações de classe no Brasil** In: BOITO JR., Armando (org.). **Dossiê Neoliberalismo e lutas sociais no Brasil**, Revista Idéias, n. 9(1), Campinas, IFCH-Unicamp, 2002

_____, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado no Forum Econômico da FGV/São Paulo, 2012

_____, Armando. **A Crise Política do Neodesenvolvimentismo e a Instabilidade da Democracia**. *Revista Crítica Marxista*, Nº 42, p.155-162, 2016

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987

_____, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV – XVIII**. Volume 3 – O tempo do mundo. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2009a

_____, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV – XVIII**. Volume 2 – Os Jogos das Trocas. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2009b

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **As três interpretações da Dependência**. *Perspectivas*, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010

BUARQUE, Chico; HIME, Francis. **Vai Passar**. Marola Produções Musicais, 1984. Disponível em: <<https://www.lettras.mus.br/chico-buarque/45184/>>, acessado em 22 de abril de 2019

CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017

_____, Jorge. **A Nação Mercantilista**. São Paulo: Editora 34, 1999

CANO, Wilson. **Brasil: Construção e desconstrução do desenvolvimento**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 304, jun. 2017

CARNEIRO, Reinaldo. **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. In *Política Econômica em Foco*, n 7. Nov. 2005/Abr. 2006

CASELLA, Paulo Borba. **BRIC: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – Uma perspectiva de Cooperação Internacional**. São Paulo: Editora Atlas, 2011

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. **Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy**

Making in the Cardoso-Lula Era. International Political Science Review. Vol.30, No. 2 (MARCH 2009), pp. 117-140

CAVALCANTE, Thiago; COSTA LIMA, Marcos. **A Política Comercial do Governo Lula (2003-2010): Uma Análise Comparativa das Relações Comerciais do Brasil com o Mercosul e com o resto do mundo.** SÉCULO XXI, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** 5ª edição. Brasília: Editora UnB, 2015

_____, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos. **O Declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011 – 2014).** Rev. Bras. Polít. Int. 57 (2): 133-151 [2014]

_____, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias.** São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

_____, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo, Saraiva, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Maus Samaritanos: O Mito do Livre-Comércio e a História Secreta do Capitalismo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009

_____, Ha-Joon (org). ***Institutional Change and Economic Development.*** New York: United Nations Press, 2007

_____, Ha-Joon. **Chutando a Escada: Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica.** São Paulo: Editora UNESP, 2004

CINTRA, Marcos Antonio Macedo e Prates, Daniela M. **Os Países em desenvolvimento diante da crise financeira global.** In: Luciana Acioly e Rodrigo Pimentel F.Leão: *Crise Financeira Global.* Brasília: IPEA, 2011. p. 11:46

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A Política externa do governo Sarney: O início da reformulação de diretrizes para inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia.** Brasília: FUNAG, 2010.

COSTA LIMA, Marcos (Org.); **Política Internacional Comparada: o Brasil e a Índia nas novas relações Sul-Sul.** 1. ed. São paulo: Alameda Editora, 2012

_____, Marcos (Org.). **Dinâmica do Capitalismo Pós-Guerra Fria: cultura tecnológica, espaço e desenvolvimento.** 1. ed. São Paulo: UNESP, 2008

_____, Marcos (Org.). **Os boêmios cívicos [recurso eletrônico]: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)** / organização Marcos Costa Lima. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-papers : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013

_____, Marcos e SILVA, Joyce Helena F. (2016), **“The Conservative reaction in Brazil”.** World Affair, Summer 2016

COSTA PINTO, E, **“Bloco no Poder e Governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano”**, Rio de Janeiro: *Master’s thesis*, 2010, p. 307

COX, Robert W. **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory.** *Millennium - Journal of International Studies* 1981; 10; 126 DOI: 10.1177/03058298810100020501

- CURI, Luiz Felipe Bruzzi. **Entre a História e a Economia: O Pensamento Econômico de Roberto Simonsen**. Dissertação de Mestrado. USP, 2014
- DE MOURA MAPA, Dhiego. **Inserção Internacional do Governo Lula: interpretações divergentes**. Revista Política Hoje, Vol.19, n.1, 2010 (p.34-79)
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. **História das Relações Internacionais: de 1919 a 1945 (Tomo I)**. Lisboa: Edições Textos e Grafia, 2013.
- _____, Jean-Baptiste; KASPI, André. **História das Relações Internacionais: de 1945 aos nossos dias (Tomo II)**. Lisboa: Edições Textos e Grafia, 2014.
- FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007
- FONSECA, Carmem. **A Política Externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade?** Relações Internacionais, n.29, pp.33-43, 2011.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005
- _____, Celso; FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (org). **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2012.
- _____, Celso. **Formação Econômica da América Latina**. Segunda Edição. Rio de Janeiro: Lia Editor, 1970
- _____, Celso. **A Economia Latino-Americana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976
- _____, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1996
- GONTIJO, Cláudio. **A Teoria das Crises Financeiras: Uma Apreciação Crítica**. Belo Horizonte: CORECON-MG, 2013
- GRATIUS, Susanne. **Brasil en las Américas: ¿Una potencia pacificadora?** *FRIDE Working Papers*, (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), n. 35. Madri, abril de 2007
- GUDIN, E.; SIMONSEN, R. C. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. 3ª Edição. Brasília: IPEA, 2010
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O Futuro do Mercosul**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.1, n.1, Jan-Jun 2012 | p.13-22
- _____, Samuel Pinheiro. **O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana**. TEMAS & MATIZES - Nº 14 - 2008
- _____, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2007
- _____, Samuel Pinheiro. **Inserção Internacional do Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, (17): 1-31, dez. 2001
- _____, Samuel Pinheiro. **Desafios e Dilemas dos Grandes Países Periféricos: Brasil e Índia**. Rev. Bras. Polít. Int. 41 (1): 109-132 [1998]

- GUILLÉN, Arturo. *La Crisis Global en su Laberinto*. Ciudad de Mexico: Universidad Autonoma Metropolitana, 2015
- HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. **Brasil, Índia e África do Sul**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009
- _____, Monica. *Understanding Brazil - United States Relations: Contemporary History, Current Complexities and Prospects for the 21st Century*. Brasília: FUNAG, 2013
- _____, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. Nueva Sociedad especial em português 2010
- HOBBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: O Breve século XX – 1914 – 1991**. 2^a Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995
- _____, Eric. **Era dos Impérios: 1875 – 1914**. Edição Revista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012a
- _____, Eric. **Era do Capital: 1948 – 1875**. Edição Revista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012b
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26^a Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995
- HOPKINS, Terence K; WALLERSTEIN, Immanuel. **Commodity Chains in the World-Economy Prior to 1800**. Review (Fernand Braudel Center), Vol. 10, No. 1, *Anniversary Issue: The Work of the Fernand Braudel Center* (Summer, 1986), pp. 157-170
- HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Maryland: ROWMAN & LITTLEFIELD PUBLISHERS, 2007
- IPEA (2010). **O Brasil em 4 Décadas**, Texto para Discussão 1500, Rio de Janeiro, IPEA, 2010
- IPEA (2010b). **Radar — Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, no. 11, Rio de Janeiro, IPEA, 2010
- KEYNES, John Maynard (1936). **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Tradução de Rolf Kuntz. São Paulo: Victor Civita, 1983
- KOO, Richard C. **The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession**. Singapore: John Wiley & Sons, 2008.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **A política externa do governo FHC: continuidade e renovação**. Rev. Bras. Polít. Int. 42 (2): 5-17 [1998]
- LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. (2006). **Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities**. *International Affairs*, 82, 1: 21-40
- _____, Maria Regina Soares de. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy – Nuclear Energy, Trade and Itaipu**. Brasília: FUNAG, 2013
- LUIZ, Juliana Ramos. **A Política Externa do Regime Militar: Entre o ranço ideológico e a atuação pragmática**. III Encontro Nacional da ABRI, 2011

MANTEGA, Guido. **Teoria da Dependência Revisitada - Um Balanço Crítico**. EAESP/FGV/NPP: Relatório de Pesquisa Nº 27/1997

MARIUTTI, Eduardo Barros. **Considerações sobre a Perspectiva do Sistema-Mundo**. *Novos Estudos*, n. 69, 2004, pp. 89 - 103

MARTIN, Lisa L. **The Oxford Handbook of The Political Economy of International Trade**. Oxford: Oxford University Press, 2015

MARTINS, José Ricardo. **Immanuel Wallerstein e o Sistema-Mundo: Uma Teoria ainda atual?** *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales* (V), pp. 95-108

MELLO, Flávia de Campos. (2002), **Política externa brasileira e os blocos internacionais**. *São Paulo em Perspective*, 16,1: 37-43

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. **Brazil's Foreign Policy and the 'Graduation Dilemma'**. *International Affairs*, 93: 3 (2017) 585–605; doi: 10.1093/ia/lix078

_____, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. **The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges**. *Foreign Policy Analysis* (2017) 13, p. 278–296

_____, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública**. Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, janeiro/junho 2013, p. 11-41

_____, Carlos R.S. **A importância das relações Brasil – Estados Unidos na política externa brasileira**. In: IPEA. Boletim de economia e política internacional. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, Brasília: Ipea, 2010

MINSKY, Hyman P. **Stabilizing an Unstable Economy**. New Haven: Yale University Press, 1986

_____, Hyman P. **The financial instability hypothesis: Capitalist processes and the behavior of the economy**. In: KINDLEBERGER, Charles P.; LAFFARGUE, Jean-Pierre. *Financial Crises – Theory, History, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982, p. 1- 24

MINTZ, Alex; DEROUEN JR, Karl. **Understanding Foreign Policy Decision Making**. Cambridge, Cambridge University Press, 2010

MIYAMOTO, Shiguenoli. 2013. **Política Externa Brasileira: 1964 – 1985**. *Carta Internacional*, Vol. 8, n. 2, jul.-dez. [p. 3 a 19]

MOLLO, Maria de L. R., SAAD-FILHO, Alfredo. **Neoliberal Economic Policies in Brazil (1994 – 2005): Caroso, Lula and the Need for a Democratic Alternative**. *New Political Economy*, Vol. 11, no 1, 2006

MOORE, Jason. **Madeira, Sugar, and the Conquest of Nature in the "First" Sixteenth Century: Part I: From "Island of Timber" to Sugar Revolution, 1420–1506**. *Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 32, No. 4 (2009), pp. 345-390

_____, Jason. **Madeira, Sugar, and the Conquest of Nature in the "First" Sixteenth Century: Part II: From Regional Crisis to Commodity Frontier, 1506–1530**. *Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 33, No. 1 (2010), pp. 1 – 24

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. **Da economia política à política econômica: O novo-desenvolvimentismo e o governo Lula**. Revista de Economia Política 31 (4), 2011

MRE. **Forum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>>. Acessado em 1 de outubro de 2012

OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA Antônio Carlos (Ed.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas (Vol.1 e 2)**. São Paulo: Saraiva, 2006

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. **Política Comercial e Legislativo: A Atuação do Empresariado Brasileiro**. In: Mancuso, Wagner Pralon; Leopoldi, Maria Antonieta; Iglecias, Wagner (org.). Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura, 2010

OLIVEIRA, A. **Brazil's Petrobras: strategy and performance**. In: VICTOR, D.; HULTS, D.; THURBER, M. (Eds.). *Oil and governance*. New York: Cambridge University Press, 2012. p. 515-556

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. **Desindustrialização: Conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro**. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 2 (118), pp . 219-232, abril-junho, 2010

PATRIOTA, A. de A. **Próximos anos: cenários e desafios da política externa**. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G. R.; BERRON, G. (Org.). 2003-2013: Uma nova política externa. Tubarão, SC: Copiart, 2014. p. 15-30

PAULINO, Luis Antonio; SOUZA, Luiz Eduardo Simões de; PIRES, Marcos Cordeiro (orgs). **Economia Política Internacional: Os desafios para o século XXI**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. **Mal-Estar no Pós-Neoliberalismo**. Novos Estudos, n. 92, 2012

PIMENTEL, José Vicente de Sá. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. 2ª Edição. Brasília: FUNAG, 2013

_____, José Vicente de Sá. **Debatendo os BRICS**. Brasília: FUNAG, 2013

PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. São Paulo: Contraponto Editora Ltda, 2006

_____, Samuel; BOCCA, Pedro; VIZENTINI, Paulo F. **2003 – 2013: O Brasil frente aos grandes desafios globais**. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G. R.; BERRON, G. (Org.). 2003-2013: Uma nova política externa. Tubarão, SC: Copiart, 2014. p. 15-30

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (orgs). **Política externa brasileira: A política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011

PINTO, Alvaro Vieira. **Ideologia e Desenvolvimento Nacional**. Textos Brasileiros de Filosofia. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000

POMERANZ, Kenneth. **The Great Divergence: China, Europe and the Making of Modern World Economy**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia.; entrevista Fernando Novais; Posfácio Bernardo Ricupero.** — São Paulo : Companhia das Letras, 2011

PRATES, Daniela Magalhães. **A alta recente nos preços das commodities.** Revista de Economia Política, vol. 27, nº 3 (107), pp. 323 – 344, julho-setembro, 2007

PUTTNAM, Robert D. (1988) ***Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.*** *International Organization*, Vol. 42, No. pp. 427-460

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro.** 2ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

RIBEIRO JUNIOR, José. **A Economia Algodoeira em Pernambuco: Da Colônia à Independência.** R. Bras. de História, São Paulo, 1, 2: 235 – 242, 1981

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil. 1750-2016.** Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017

SANCHEZ, Michelle Rattón; SILVA, Elaine C.G. da; CARDOSO, Évora L; SPÉCIE, Priscila. **Política Externa como Política Pública: Uma Análise da Regulação Constitucional Brasileira (1967-1988).** (2006), Revista de Sociologia e Política, n. 27

SANTOS, Theotônio dos. ***La Teoría de la Dependência. Balance y perspectivas.*** Plaza Janés: Buenos Aires, 2003

SARAIVA, Miriam Gomes. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas.** Mural Internacional, Ano 1, nº 1, janeiro – junho, 2010

SATO, Eiiti. **A agenda internacional depois da Guerra Fria: Novos temas e Novas percepções.** *Rev. Bras. Polít. Int.* 43 (1): 138-169 [2000]

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. **A Política Externa de José Sarney.** In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930 – 1990): crescimento, modernização e política externa.* São Paulo: Cultura/USP, 1996

SERFATI, Claude. ***Les racines financières des groupes industriels mondiaux.*** Paris : Ires : mimeo, 2015

SILVA, Juliana Pinto Lemos da. **Política Externa e a Semiperiferia: Discurso e Práticas.** Prelúdios, Salvador, v. 5, n. 5, p. 53-88, jan./jun. 2017

SILVA, Elaini C. G. da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira.** Texto para Discussão (IPEA), v. 1.489, p. 7-47, 2010.

SILVA, José Luiz Werneck da; GONÇALVES, Willian. **Relações exteriores do Brasil vol. 1: A política externa do sistema agroexportador (1808-1930).** São Paulo: Editora Vozes, 2009.

SKIDMORE, Thomas. **O Brasil de Getúlio a Castelo (1930 – 1964).** São Paulo: Companhia das Letras, 2010

_____, Thomas. **O Brasil visto de fora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994

_____, Thomas. **Brasil: De Castelo a Tancredo: 1964 – 1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985

SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012

STIGLITZ, Joseph E. **Globalization and its Discontents: Anti-Globalization in the era of Trump**. New York: W.W. Norton, 2015

_____, Joseph E. **Markets, States and Institutions**. In: BASU, Kaushik; MISHRA, Ajit; RAY, Tridip (eds). *Markets, Governance and Institutions in the Process of Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2017

SILVA, Lúcia Osório. Roberto Simonsen: a industrialização brasileira e a segunda guerra mundial. *história econômica & história de empresas* XIII. 2, 2010

STRANGE, Susan. **Mad Money. When markets outgrow governments**. Michigan: The University of Michigan Press, 1998

_____, Susan. **States and Markets**. 2nd Edition. New York: Continuum, 1989

STREECK, Wolfgang. **How Will Capitalism End?** *New Left Review*, n. 87, 2014

SWEETZ, Paul M. **The Triumph of Financial Capital**. *Monthly Review*, Vol. 46, Issue 02 (June), 1994

TEIXEIRA, C. G. P. **Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony**. *Rev. Bras. Polít. Int.* 54.2:189-211, 2011

TUSSIE, Diana. **Os Imperativos do Brasil no Desafiador Espaço Regional da América do Sul: Uma Visão da Economia Política Internacional**. *Lua Nova*, São Paulo, 90: 243-270, 2013

UEBEL, Roberto R. G. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: Coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. Resenha. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 603-608, set. 2016

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. **Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes**. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 54, n. 2, 2011

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **A Crise Global e o Novo Papel Mundial dos Brics**. São Paulo: Editora José Olympio, 2009

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **Lula's Foreign Policy and The Quest for Autonomy through Diversification**. *Third World Quarterly*, 28, 7: 1309-1326, 2007

_____, Tullo; CEPALUNI, Gabriel; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: A busca de autonomia pela integração**. *Tempo soc.* vol.15 no.2 São Paulo Nov. 2003

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Ásia no Sistema Internacional e a China como Pivô**. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 83 - 91, 1o sem. 2014

_____, Paulo Fagundes. **A Projeção Internacional do Brasil – 1930 – 2012**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

_____, Paulo Fagundes. **Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Segunda Edição. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011

_____, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais Do Brasil - De Vargas À Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

_____, Paulo Fagundes. **O Brasil e o Mundo: A política externa e suas fases**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 20, n 1, pp. 134 – 154, 1999

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Colapse of American Power**. *United States*: Norton & Co, 2003a

_____, Immanuel. **Emergin Issues in the 21st Century World-System**. *United States*: Greenwood, 2003b

_____, Immanuel. **Globalization or the Age of Transicion: A Long-Term View of the Trajectory of the World-System**. *International Sociology*, vol. 15 (2): 249 – 265, 2000

_____, Immanuel; HOPKINS, Terrence K. **Patterns of Development of the Modern World-System**. *Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 1, No. 2 (Fall, 1977), pp. 111-145

_____, Immanuel. **The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789 – 1914**. Berkeley: *University of California Press*, 2011.

_____, Immanuel. **The Modern World-System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730s – 1840s**. Berkeley: *University of California Press*, 2011.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do Pensamento Político Brasileiro: Ideias e Personagens**. São Paulo: Ática, 2011

WEINGAST, Barri R; WITTMAN, Donald A. **The Oxford Handbook of Political Economy**. Oxford: *Oxford University Press*, 2006

WESTMANN, Gustavo. **Novos Olhares sobre a Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Contexto, 2017

ANEXO A - ENTREVISTA COM O EMBAIXADOR SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

GUSTAVO DE ANDRADE ROCHA

Entrevistador(a): _áudio da entrevista com o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, para a tese de doutorado de Gustavo de Andrade Rocha, aluno do programa de pós-graduação em ciência política, da Universidade Federal de Pernambuco. Embaixador, o senhor autoriza a gravação desta conversa, desta entrevista para fins acadêmicos de elaboração de doutorado sobre política externa brasileira?

Entrevistado(a): _autorizo.

Entrevistador(a): _obrigado. Embaixador, eu me programei pra fazer uma entrevista mais livre, pra gente fazer uma conversa, mas algumas perguntas eu quero fazer pra me guiar. Se o senhor quiser, eu posso apresentar um pouco o meu desenho de pesquisa...

Entrevistado(a): _ você pode me perguntar que eu respondo...

Entrevistador(a): _ certo... éh...

Entrevistado(a): _ uma por uma.

Entrevistador(a): _ bom, a primeira pergunta, eu trabalho com um ferramental teórico de desenvolvimentismo, pra explicar, tanto nacionalmente quanto internacionalmente, a questão da formação da política externa no Brasil. E o meu período de análise é do período do governo Lula, especificamente, de 2003 a 2010. Bom, há algumas críticas por parte de alguns acadêmicos que, inclusive, até, algumas vezes um pouco impolidas, que mencionam o fato de

que a política externa na área comercial foi pouco eficaz. Lógico que formação de política externa tem vários elementos. E aí eu pergunto ao senhor, no primeiro momento, quais eram as pressões que existiam da sociedade brasileira para os acordos comerciais, os acordos bilaterais do Brasil? Existiam pressões do empresariado?

Entrevistado(a): _ primeiro, agradeço a sua vinda aqui e a oportunidade de apresentar algumas ideias. Veja, primeiro que... uma observação preliminar, uma política comercial não só se faz por acordos, é na prática. Então, os dados revelam que foi feito um esforço muito grande para expandir as exportações, o comércio em geral... que não se trata apenas de expandir as exportações, se trata de expandir o comércio, os países da América do Sul, nos países também da América Latina, nos países da África, nos países árabes, e mesmo nos EUA e nos países europeus. Houve um esforço muito grande, não é? Em geral, essas críticas são dirigidas como se tivesse havido uma opção pelo Sul e não houve isso. Houve um esforço de expansão das exportações para todos os países. Os dados revelam isso. Algo interessante, que as pessoas às vezes não notam, é que com a emergência da China e a China passa a ter um percentual cada vez maior do comércio internacional, e o Brasil manteve o seu percentual, o dos países desenvolvidos diminuiu. Porque, é claro, você tem um total de 100, se surge um país que passe de 2 para 15%, outros têm de diminuir. E se o Brasil não diminuiu, significa que ele preservou a sua posição. Não que se manteve igual, como querem alguns. Essas críticas têm uma origem até hoje política, né? Muito sistemática, política, achar que abandonamos a Europa, abandonamos os EUA. Digamos, não se baseiam nem em números, nem na realidade, nem no esforço que é feito, porque às vezes, pode ser feito um esforço só, pelo contrário, expandindo as exportações para todas as áreas. E como se pode imaginar, é mais fácil expandir as exportações, vamos supor, de eletrodomésticos para a África do que para a Alemanha. Esse é o objetivo de diversificar os mercados, é um objetivo que vem desde a crise de 29, com a grande concentração de mercados nos EUA com o café. Desde essa época se pensou, em primeiro lugar, na importância de se diversificar os mercados, porque o café as pessoas não queriam mais comprar, simplesmente.

Entrevistador(a): _... tem uma demanda inelástica, aí...

Entrevistado(a): _ A crise nos EUA, a crise na Europa, veio depois a guerra, onde houve a priorização do comércio, né? Esses produtos eram chamados produtos de sobremesa. E você se especializar em produtos de sobremesa não é propriamente uma boa coisa.

Entrevistador(a): _ Eles se aproveitam, inclusive, não é, dos nossos principais produtos, do café, açúcar, cacau...

Entrevistado(a): _...todos esses... e não é uma boa coisa, porque se escolherem... não porque tenha nada contra, mas são os primeiros a sofrerem as restrições. Quando há uma lista de prioridades, outros produtos são mais prioritários do que produtos de consumo... não essencial, o consumo não essencial, a não ser que alguém me queira provar que o café é essencial.

Entrevistador(a): _ talvez pra produtividade acadêmica... [risos]

Entrevistado(a): _ aí... então entramos numa esfera... então eu acho que isso é uma crítica infundada, né? Houve um esforço grande. Inclusive, os EUA, que tinha um déficit com o Brasil, no passado tinha um superávit importante. Estava muito satisfeito, nunca houve nenhuma queixa, nem europeia nem dos EUA sobre dificuldades de exportar para o Brasil. Não houve uma queixa, que eu me lembre, uma queixa. Não é?!

Entrevistador(a): _ tanto que a maior parte das críticas são brasileiras. Talvez, até, do empresariado...

Entrevistado(a): _ do empresariado... o empresariado... eu vou lhe dizer uma coisa: o empresário tem como objetivo, correto, ter lucro com a sua firma. Então, não quer dizer que ele seja um estadista. No Brasil, é que a mídia transformou os empresários em estadistas, heróis. O empresário tem como objetivo correto correr atrás, evitar a falência. Se não tiver lucro, tem prejuízo. Se tiver prejuízo, fecha. Então, ele tá preocupado com a sua firma. Se ele produz óculos, ele tá preocupado com o mercado de óculos, ou outro produto, e assim por diante. Então, sua compreensão da política externa em geral, comercial, especificamente, que é apenas um aspecto, é, digamos, limitada por essa circunstância pessoal. Uma circunstância pessoal.

Entrevistador(a): _ Em relação à relação, especificamente nesse caso, com o MDIC, existia ou existe, ao seu ver, alguma dificuldade de comunicação entre as burocracias ou... enfim, algum problema específico nesse aspecto pra definir pauta, metas, objetivos ou o senhor acha que essa discussão que alguns autores até levantam, ela não é propriamente relevante?

Entrevistado(a): _ Veja, no início do governo do presidente Lula, que é o período de sua tese, os ministros da área econômica eram ministros conservadores: doutor Roberto Rodrigues, o ministro Furlan, o próprio ministro Palocci era um homem conservador...

Entrevistador(a): _ É, um bem conhecido nosso, lá de Pernambuco, que chegou ao MDIC, Armando Monteiro Neto...

Entrevistado(a): _ É, mas o Armando, depois... Qualquer pessoa, quando tem o contato direto com os problemas... Com os governos, descobre que não é aquilo que ele lê na imprensa. Ele lê na imprensa, que é isso, que é aquilo outro. Quando ele chega no centro, começa a examinar quais são as questões, as questões externas, a ausência de respostas... ausência de resposta, não, a relutância em aceitar as reivindicações brasileiras... não elas sejam injustas, elas são razoáveis, então ele vai se impregnando da realidade. Ele deixa de ler os jornais... ele continua lendo os jornais, mas começa a perceber que não é bem assim. Então, é muito comum isso, é muito comum. O doutor Miguel Jorge, foi Ministro da Indústria e Comércio, que tinha sido presidente da Volkswagen, entre outras presidências, ele disse: [“_nunca pensei que no governo se trabalhasse tanto”]...

Entrevistador(a): _ risos...

Entrevistado(a): _ justamente porque a imprensa passa o tempo todo dizendo que no Estado não se trabalha. Então, o sujeito assume o cargo e descobre que os problemas, primeiro, são complexos, que há interesses antagônicos, então... Naturalmente, os países estrangeiros trabalham, a imprensa... através da imprensa ou indiretamente, há muitos vínculos, interesses, mas... Então, a maioria dessas pessoas, quando entraram no governo começaram a perceber a complexidade das questões. A não ser que se imagine que o Itamaraty, que é um ministério pequeno, tenha mais força que o ministério da fazenda, junto com o MDIC, junto com a agricultura... é um absurdo, né? Mas não é o Itamaraty que dificulta. O Itamaraty não dificulta. O Itamaraty é o único órgão no governo brasileiro, o único, que não tem interesses setoriais. Na agricultura, tão preocupados com os insumos agrícolas, com as exportações, com as barreiras, mas não estão preocupados com a saúde nem com a educação.

Entrevistador(a): _ com essa é que não ta nem um pouco, a gente ta vendo agora, que não tão nem um pouco preocupados com a saúde, né?

Entrevistado(a): _ não... no geral, o sujeito ta ali o ia inteiro, só tem problema de agricultura, ele vai se preocupar com a saúde teoricamente, como cidadão, etc., mas não é o seu campo diário, aquelas comitivas de empresário, de... né? Com associações de classe, né, reivindicando coisas contraditórias, muitas vezes. Então seria o Itamaraty o único órgão que tem a visão global, que lida com o estrangeiro, com os vários setores ao mesmo tempo, que lia com o estrangeiro na área de saúde, na agricultura, na área de defesa, dos direitos humanos, que vê o conjunto dos interesses dos outros.

Entrevistador(a): _ é verdade.

Entrevistado(a): _ então, digamos, essas pessoas acabam aceitando a liderança do Itamaraty. Que dizer, quer dizer, o ministro Ministro Celso Amorim, que era o principal negociador brasileiro na área comercial, não é porque ele fosse um sujeito forte fisicamente que ele se impôs, nem que ele fosse politicamente articulado, ele não era. Articulado no sentido de interesses, não. Só que foram reconhecendo que era a melhor coisa. Naturalmente, com base na discussão, na argumentação, na própria participação. O sujeito vai numa reunião internacional e descobre que não é o que ele pensa [risos], que não é fácil como ele pensa. Chega lá e: [“_olha, agora vamos fazer o acordo”]. Não é assim, né? Tem o outro lado. Com seus interesses, suas manobras. Então, é isso, foram aos poucos se convencendo...

Entrevistador(a): _ embaixador... especificamente...

Entrevistado(a): _ na minha opinião...

Entrevistador(a): _ Claro!

Entrevistado(a): _ além disso... porque, na Camex, o Itamaraty é minoria, nem preside a Camex, portanto... né?

Entrevistador(a): _ até me surpreendeu... foge o meu escopo, mas me surpreendeu, neste governo especificamente, a Apex vir para o Itamaraty, eu acho até que complica as coisas...

Entrevistado(a): _ mas aí são as circunstâncias. O ministro José Serra, muito amigo o embaixador Jaguaribe, achando que pondo a Apex... são coisas separadas, né?

Entrevistador(a): _ cá entre nós, meu receio especificamente era o contrário, era a saída da ABC, a Agência Brasileira de Cooperação do MRE, para o MDIC.

Entrevistado(a): _ saiu hoje que não...

Entrevistador(a): _ ... perderia o próprio sentido da agência, talvez...

Entrevistado(a): _ não é isso, é que... pode até ser que nos outros países... Os outros querem que saia do Itamaraty, que ali no Itamaraty as pessoas têm uma visão política. Então, o diretor da ABC já foi embaixador daqui, outro lá, já assumiu processo, então ele sabe como é. Não vai pra um órgão e criam uma carreira e tal, como tentaram fazer, criar as agências da Apex. E não funcionou nada direito, até porque, não tem experiência, não tem... Então, se for fazer algo semelhante ao que existe no Itamaraty, não precisa. Se for para ser diferente, vai dar errado, provavelmente, porque lá também está se procurando aperfeiçoar, os próprios acordos que foram feitos, de cooperação técnica junto com outros países, com países da África, foi uma manobra, foi uma iniciativa política muito importante, porque apaziguou-se as vozes coloniais...

Entrevistador(a): _ sim, sim... falando em vozes coloniais, o Brasil tem uma história que faz com que a gente tenha uma arquitetura social complicada e com muitas influências, muitos interesses e aí, esses interesses tendem a se refletir em lobbies e em grupos de pressão. No Itamaraty, como é que chega esse tipo de pressão?

Entrevistado(a): _ as pressões chegam porque as pessoas, os grupos, as associações, os empresários, os estrangeiros, querem influir sobre as posições brasileiras, na época da OMC, e assim por diante. Hoje é menos importante, porque a política externa e o governo todo têm uma política voltada para atender as reivindicações dos estrangeiros, todas, todas, todas as reivindicações. Então, por exemplo, firmas estrangeiras que produzem agrotóxicos, através do seu lobby, conseguiram agora aprovar coisas extraordinárias: para que não seja agrotóxico, mude o nome, que não tenha no rótulo. Claro que para firma que produz... são estrangeiras, não tem nenhuma firma brasileira produzindo agrotóxicos, a Monsanto e outras, né? Então, como o governo é totalmente

voltado para atender aos interesses estrangeiros, é total! E a base de Alcântara, os acordos militares e... tudo! Hoje tem uma lista, aí, das reivindicações que o Brasil pede, que na realidade são as reivindicações que os EUA sempre pediram. Então, a política externa é apenas uma parte desse conjunto. Então não precisa fazer lobby junto ao Itamaraty. Vai fazer lobby junto ao ministério da agricultura... Vamos dizer: quero que passe o licenciamento ambiental para o ministério da agricultura... né? Porque, senão, você pode fazer uma lista... se você for fazer uma lista, tem uma lista enorme, se for fazer ministério por ministério, todas as reivindicações americanas... Acabar com a Golden share da Embraer, em qualquer outro lugar, sempre foi uma reivindicação externa. Nós não estamos vendendo Embraer pra um grupo brasileiro, estamos vendendo pra um grupo americano, né? Hoje em dia a política externa brasileira está muito limitada à questão... no caso da Venezuela, é atender à posição americana. Aliás, o sujeito diz que devemos ser prudentes. Parece que foi uma declaração desse secretário de defesa, ele é mais prudente do que o governo brasileiro, que se esmera em se pronunciar contra o governo da Venezuela, contra o governo boliviano, contra qualquer governo, eles às vezes exageram. Então, por exemplo, queríamos entrar pra OCDE, o governo americano vetou. Aí ficam: [“_mas como? Nós estamos fazendo o que vocês sempre pediram! E agora veta?”]. E assim por diante, pode fazer uma lista. A Colômbia entrou pra Otan, e certamente aqui no Brasil alguém vai querer entrar pra Otan. Não tenha dúvida! A Argentina celebrou acordos. Dizem... Isso aí não é uma notícia confirmada, que eu tenha visto confirmação. Acordo com os EUA sobre a construção e bases militares. Eles sempre quiseram bases militares, na tríplice fronteira ou próximo, né? Alguma resistência das Forças Armadas. Então, digamos, quando o Itamaraty tinha uma posição maior de liderança, então havia mais lobbies junto ao Itamaraty, de interesses internos e externos. Aliás, vinculados aos interesses externos.

Entrevistador(a): _Inclusive, uma coisa que nota-se, quando a gente observa a política externa do Brasil, uma diferença, pra mim, pelo menos, muito clara em relação à postura do Brasil, foi de realmente priorizar e valorizar a vizinhança, América Latina e especialmente a América do Sul. Do ponto de vista do comércio, enfim, algumas coisas... éhh... são claras a observar, mas eu queria ouvir do senhor: o papel da América Latina, especialmente no caso... até por causa da terminologia utilizada, América do Sul ocupou pra o governo Lula...

Entrevistado(a): _sem dúvida isso foi um ponto central da política externa do governo Lula... Aliás, está no discurso de posse, a prioridade é a integração sul-americana, e na integração, a construção da infraestrutura. Um raciocínio razoável, que sem infraestrutura você não tem mercado, sem uma estrada que ligue um país a outro, não tem comércio, quer dizer, o comércio é no lombo de burro. Então, você tem que ter portos modernos, energia elétrica, fornecimento

de energia elétrica. Então, o Brasil... como esses países tinham grande dificuldade, inclusive, em obter recursos, financiamento internacional, o Brasil passou a fazer isso, mas com proveito pras firmas brasileiras, porque tudo isso era construído, o mérito era dado à firma brasileira e que importava, digamos, tudo o que necessitava do Brasil, então aumentava as exportações.

Entrevistador(a): _ gerava empregos...

Entrevistado(a): _ gerava empregos no Brasil, grande parte dos insumos eram fornecidos por brasileiros. Enfim... então, por que isso? Depende de uma visão de mundo, não é? Se você chega, examina o cenário internacional, então você vê que é... primeiro, que o Brasil não é um país pequeno, como querem esses críticos. O Brasil não é um país de dimensões... nem mesmo os outros países sul-americanos, digamos... a população brasileira é mais ou menos 4 vezes a da Colômbia. O território brasileiro é metade da América do Sul. Na América Latina tem o México, mas o México é um país voltado para o Norte. Então, não é um pequeno país. Comparações, por exemplo, com Cingapura, Malásia, tudo isso é de um equívoco, como se a Malásia tivesse uma econômica semelhante a do Brasil. Ou mesmo Taiwan ou mesmo a Coreia (do Sul), com todos os seus méritos lá, partindo de países, até, menores conseguiram mais do que nós em muitos casos. Mas, enfim...

Entrevistador(a): _ até em relação à Coreia do Sul, existia uma comparação de que a gente não podia comparar a Coreia do Sul com o Brasil, a gente podia comparar a Coreia do Sul com Pernambuco [risos]...

Entrevistado(a): _ pra você ver! Mas, enfim, então, eu tava lhe dizendo que quando você vê o cenário internacional, você vê que é um Conselho de Segurança. Você vê primeiro o Brasil... o Brasil é um país de grandes dimensões comparativamente, né? As maiores populações do mundo, um dos maiores territórios, um parque industrial significativo, ainda que estrangeiro, mas instalado aqui. Aqui não existe o Chile, não existe outro... né? Muito bem! Essas comparações não são corretas. Então, você tem um país de grandes dimensões, que se ele se desenvolve razoavelmente, que se ele consegue se desenvolver, ele se torna uma grande potência, com interesses mundiais. Como é que é que a estrutura do sistema de poder mundial? Você tem o Conselho de Segurança, 5 membros permanentes e você não é membro permanente. Então, isso é uma meta de longo prazo do Brasil muito importante. Então, você precisa, inclusive, do seu apoio regional, não é obrigatório. Os EUA não representam no Conselho de Segurança a América do Norte. Nem a França representa a

Europa, nem o Reino Unido representa a Europa, nem a China representa a Ásia, não tem nada disso. No Conselho de Segurança, os membros permanentes não representam regiões, representam um conjunto, são considerados importantes. Veja, os membros permanentes do Conselho de Segurança estão acima do direito internacional. Ou não? Eles podem agredir outro país e não sofrerem nenhuma sanção, mas impõem sanções aos demais. Então há uma clara diferença e importância, porque se, no futuro, você tem uma importância maior, você vai precisar defender seus interesses, que podem ser contraditórios em relação aos das grandes potências atuais. Então você precisa de um apoio de sua região razoável, como país, né? Que não procurar exercer nenhuma hegemonia, não interfere, obedece aos princípios da autodeterminação, da não intervenção, inclusive porque é inútil tentar interferir. Em relação à África, região semelhante, mais próxima e onde há laços de simpatia, por questões históricas. E com as grandes potências, porque se não houver o apoio deles, você não entra no Conselho de Segurança. Não existe isso...

Entrevistador(a): _ tentar não ter oposição também...

Entrevistado(a): _ o quê?

Entrevistador(a): _ tentar não ter oposição entre os membros permanentes

Entrevistado(a): _ isso, manter uma posição...

Entrevistador(a): _ não ter oposição...

Entrevistado(a): _ ah, sim, porque se tiver, não entra!

Entrevistador(a): _ basta um!

Entrevistado(a): _ não entra! Fica retardado durante décadas.

Entrevistador(a): _ é uma coisa que eu costumo dizer até pros meus alunos: quando você olha a lista dos aliados do Brasil, todos eles têm uma posição muito clara. O Brasil é o único que talvez não tenha uma oposição tão óbvia, mas, logicamente, não interessa aos EUA a entrada do Brasil...

Entrevistado(a):_ não interessa a nenhum! Não interessa a nenhuma grande potência um novo participante.

Entrevistador(a):_ muda a geopolítica do mundo, não é?

Entrevistado(a):_ é claro! Você tem que levar em consideração. Os EUA, que usam o Conselho de Segurança como um instrumento pra velar a sua política, disfarçar a sua política, precisa convencer a França, precisa convencer o Reino Unido. Eventualmente, a China e a Rússia, que é mais difícil, né? Mas procuram fazer com que a sua atuação internacional seja encoberta pelo multilateralismo. Então, é importante, né? Com a Ásia é mais difícil, porque os laços são mais difíceis, né? Enfim, isso é um objetivo importante, porque se tiver o apoio do... Agora, hoje em dia, na minha opinião, nós estamos tendo uma coisa interessante, sabe qual é? O grupo de Lima, que é um instrumento americano contra a Venezuela, é óbvio, todos os países que apoiam os EUA contra a Venezuela, porém, o grupo de Lima veta as candidaturas da Venezuela em órgãos internacionais no mundo todo. Até aí... porém, no grupo de Lima os países, em geral, não são candidatos a dirigir órgãos internacionais, mas o Brasil é. Então, a Venezuela, na reunião dos chamados Grulacs, que são o Grupo das Nações Latino Americanas, veta o Brasil. Então, a nossa participação no grupo de Lima tem prejudicado a nossa candidatura, que também pra esse governo não interessa nada, mas já tivemos objetivamente prejudicados. Vamos supor que mais tarde, você precise do apoio do grupo latino-americano pra eleger qualquer questão, você tem... claro que a Venezuela veta o Brasil. Claro, o Brasil, através do grupo de Lima veta a Venezuela. Então, tudo isso é muito delicado. Então, o presidente Lula, durante todo o seu governo, o Brasil teve as melhores relações com a Colômbia e com a Venezuela, com o Peru, apesar das disputas entre eles; com a Argentina e Uruguai, com a disputa das Papeleras, o Brasil encerrou o assunto, nós não podemos interferir. Estão interferindo agora lamentavelmente, porque isso deixa sequelas. Mesmo que o governo da Venezuela viesse a ceder, deixa sequelas na sociedade venezuelana da interferência brasileira... então é péssimo...

Entrevistador(a):_ a própria imagem do Brasil...

Entrevistado(a):_ então por isso a prioridade. E daí a construção da Unasul, a construção da CELAC, a cooperação íntima... íntima, não, próxima entre a Venezuela, o Brasil, a Argentina, o eixo principal, né? Então, por isso a prioridade. Como disse o ministro Celso Amorim uma vez: [“por que é que o

Brasil se preocupava com a América do Sul? Porque a gente mora aqui, né? Se a gente morasse na Ásia, a gente se preocupava com a Ásia”]. Se for perguntar na Tailândia qual a maior preocupação da política externa da Tailândia, possivelmente são seus países vizinhos ou da Índia com seus países, porque eles tão lá; da Alemanha com seus países vizinhos, é porque eles tão lá, porra, né? [risos]. Não estão aqui. Então nós estamos aqui, nós temos que nos preocupar com os vizinhos, coisa que hoje em dia está no esquecimento.

Entrevistador(a): _inclusive, tinha a percepção de duas vizinhanças, né, a vizinhança continental e a vizinhança oceânica...

Entrevistado(a): _ pois é, claro que muito mais os vizinhos de fronteira, que são fronteira e se ali tiver um processo de instabilidade social, política, militar, veta o Brasil. Veja agora o que ocorre na Venezuela, como é o processo lá, de instabilidade social! Você tem os imigrantes. Isso já gera problema lá em Roraima, né [risos]! Isso tudo é uma coisa que se houver uma instabilidade na Guiné, não... pode até vir um imigrante pra cá, mas...

Entrevistador(a): _ fica mais difícil...

Entrevistado(a): _ mais difícil, porque tem que atravessar o oceano atlântico, não é... Então isso não é muito simples...

Entrevistador(a): _em relação... o senhor tava falando de foruns multilaterais, por causa da deixa da América Latina, e aí meu veio à mente o sucesso, ou talvez um grande êxito da política externa quase no começo desse período, que foi a grande importância o G20 e ele se tornar um grande fórum econômico.

Entrevistado(a): _olhe, isso aí... *modus in rebus*³². O grande fórum econômico gerou contribuição dos países pra salvar os bancos e pra salvar o Fundo Monetário, né? Então, meu caro... e isso o G20 hoje em dia... já voltaram pro G7. Aquilo ali foi um momento de crise econômica tremenda! Então eles disseram: [“_olha, o G20 agora vai ser o órgão que vai...”] e imediatamente passaram o chapéu. O Brasil contribuiu com vários bilhões para os programas do Fundo Monetário e as economias desenvolvidas... né? Ou não? Ou estou mentindo? Mas isso,

³² Expressão em latim que significa “há medida para as coisas” ou “para tudo deve-se manter a moderação”.

digamos, houve uma importância... não foi mau, não estou criticando, estou dizendo que foi bom, mas várias das teses que foram impulsionadas ali: reforma do sistema de voto do Fundo Monetário, não passou pelo congresso americano até hoje, né?

Entrevistador(a): _ e provavelmente não vai passar...

Entrevistado(a): _ como é?

Entrevistador(a): _ provavelmente não vai passar...

Entrevistado(a): _ claro, não vai passar...

Entrevistador(a): _ agora!

Entrevistado(a): _ não, não vai passar. Isso não existe. Aquilo ali é um instrumento da política americana, não vai... mesmo assim, os aumentos percentuais eram pequenos, não reduziu do ponto de vista significativo. Então, você tem um momento de grande crise em que se gerou necessidade de ter o apoio dos outros países, necessidade até financeira. Então a China contribuiu, os países que tinham reserva contribuíram. Não foi mal, foi bem.

Entrevistador(a): _ não é muito diferente do que acontece internamente no País, quando um grupo mais dominante precisa de ajuda, pede... não pede, impõe a contribuição da população. É quase uma repetição da relação de dependência.

Entrevistado(a): _ pois é... então, foi importante. Mais importante, talvez, o grupo da OMC, na Rodada de Doha, porque eles estavam com uma proposta que nos era prejudicial, pros países desenvolvidos, aí conseguiu se articular junto com outros países em desenvolvimento, com outra posição, né? E isso acabou impedindo que se encerrassem as negociações, o que é uma questão equivocada. Nem todo acordo é bom, né? [risos] Então, se parte do princípio de que tendo uma negociação tem que ter um acordo, de que é melhor do que ter acordo, então é um equívoco. Não ter acordo é melhor do que ter um acordo mau. Como foi, a meu juízo, o acordo da Rodada do Uruguai, que foi altamente prejudicial ao Brasil. Então, o Brasil tinha que participar? Não, não tinha que participar, não tem isso! ["Não, nessas condições, não vou!"]. Mas, pressões

internas, a ideia de que o Brasil precisava de um acordo na área de propriedade intelectual pra desenvolver ciência e tecnologia e não se desenvolveu coisa nenhuma. Ao contrário, aumentou o fluxo de pagamentos por tecnologia e os acordos de investimento iria..., acordos prejudiciais ao Brasil, inclusive, na área de tarifas. Se bem que alguma coisa se salva, né? Alguma coisa se salva, mas o conjunto da obra foi a criação de uma organização econômica, não do comércio internacional, porque não abrange só o comércio, abrange investimentos, propriedade intelectual e outros, compras governamentais e num sistema de soluções de controvérsias, que era pra segurar os EUA e os EUA disseram: [“_não, não nos interessa!”]. Então não nomeiam os juízes [risos]. E tem vários meios, né... e pensar que você vai botar um guizo na rabo do gato. Os ratinhos se reúnem pra botar um guizo no rabo do gato: sistema de solução de controvérsias. E o gato não está morto, né? Eu dou isso, agora, em compensação vocês me dão várias outras coisas que eu quero, é o caso da rodada do Uruguai. Então, felizmente, lá em Doha... Doha, não, a chamada rodada de Doha, não se chegou ao final por causa disso, as pessoas reclamaram! E eles, naturalmente, põem a culpa na gente, porque não aceitamos o que eles queriam [risos], é razoável dizer: [“_eles não aceitaram”]. Só que eles apresentam como benéfico para o mundo.

Entrevistador(a): _ é o que Ha-Joon Chang diz...

Entrevistado(a): _o quê?

Entrevistador(a): _o economista sul-coreano, Ha-Joon Chang, diz que é a expressão chutar a escada. Você sobe e depois quer derrubar a chance dos outros subirem.

Entrevistado(a): _ pois é... Então, a única forma de você romper isso é através do desenvolvimento, que foi o que a Coreia, de uma certa forma, fez, o que a China fez, não é verdade? Você se desenvolve, cria uma economia moderna... soubemos que a Índia fez ou está fazendo, ainda que com grande dificuldade, mas está fazendo, o que outros países fizeram no passado. os EUA fizeram, em relação à Inglaterra. Os EUA eram um país agrícola. O que a Alemanha fez e assim por diante. Você se desenvolve, você não tem uma economia diversificada, não tem um mercado de trabalho organizado, um mercado financeiro organizado. Enfim... você não tem força econômica e fica sujeito a... você vê agora o caso da Argentina. O caso da Argentina é extraordinário! Maurício Macri ganha as eleições, por incompetência de Cristina Kirchner... incompetência, porque não apoiou o seu próprio candidato como deveria ter

apoiado. Então Macria ganhou e agora está penando na justiça. E é um esquema semelhante, não é? É um esquema semelhante ao Brasil. E agora pede um empréstimo de 50 bilhões (de dólares) e se compromete a fazer uma série de coisas que são contra a população, né? Mas eram grandes! Grande! Agora ta desmoralizadíssimo, né? Espero que se mude, não pode achar que é esse país.

Entrevistador(a): _ inclusive, aparentemente, é necessário quebrar algumas regras pra poder se desenvolver, porque as regras são feitas pra...

Entrevistado(a): _ as regras são feitas pra atender aos interesses dominantes, não pra atender... Então, não é quebrar regras, é só o modo de fazer, tudo é um modo de fazer.

Entrevistador(a): _ inclusive, no texto de criação dos Brics, eles falam que... não em quebrar regras, mas em rever regras... do sistema financeiro, do sistema comercial, do sistema internacional...

Entrevistado(a): _ rever regras, né? Eu usaria até a palavra: **modernizá-las**. É melhor do que rever, rever dá uma sensação de piorar. Modernizar, deixar moderno. Atualizar também é muito bom, né. O que mais você quer saber?

Entrevistador(a): _ bom, dentro dos Brics, a relação... obviamente que são países muito diferentes, e aí, geralmente, eu, inclusive, já fiz essa imagem de ter 3 países mais parecidos, apesar de ter muitas diferenças, mas com algumas características e China e Rússia destoando completamente deles. Além do papel de juntar forças pra uma pauta comum, qual o papel que o Brics ocupa nessa questão de arquitetura internacional, de projeto do Brasil, de desenvolvimento?

Entrevistado(a): _ veja, a questão dos Brics, de uma certa forma, é algo parecido com a OCDE, no sentido de que encobre o objetivo político X. Sem crítica nisso, estão no seu direito. É a organização de um grupo de países, né, que, inclusive, permite impulsionar essa revisão, que apoio e que a sua forma de agir entre a terceiros países não fique puramente bilateral, porque vai surgir muita crítica. Então, por exemplo, empréstimo do Brics a outros países são empréstimos de um órgão multilateral. Eles acham que os recursos vêm em grande medida da China, os recursos vêm do Banco de Desenvolvimento, mas que tem duas questões importantes por isso, tamanha a reação contra o Brics. É que o Fundo

Monetário e Banco Mundial são instrumentos de imposição de políticas econômicas. Então, o Fundo Monetário, da última vez que eu vi, tinha acordo com 40 países africanos de imposição. Como agora terá com a Argentina, pra impor uma política econômica à Argentina, pra liberar os recursos.

Entrevistador(a): _inclusive de políticas não econômicas, né?

Entrevistado(a): _ também, é de todo o tipo: não econômica, econômica, tudo o que signifique enquadramento do país. De repente, pra pode obter recursos para o seu desenvolvimento. No caso do Fundo Monetário, pra obter recursos pra sair de crises econômicas. Pra isso, existe um novo arranjo contingencial de reserva que também afeta esse esquema, porque não impõe as mesmas condições, não exige aprovação de FMI, é uma coisa meio obscura. Mas no banco dos Brics, eles permitem que os países tenham acesso a crédito para projetos. Só que sem ter de se sujeitar às condicionalidades. Então isso afeta o instrumento central da política americana. E quem criou o Fundo Monetária não foram os europeus, nada disso. Os europeus já estavam endividados ao extremo, e devedores exatamente dos EUA. Os EUA foram lá e disseram: [“_olha, vai ser assim o Fundo Monetário Internacional. Eu pago essa conta!”]. O que eles devem ter pago é a maior parte do orçamento desses organismos todos no início. É claro, os europeus não tinham recurso, pô! Portanto, nomeavam os funcionários.

Entrevistador(a): _ não à toa o papel do Plano Marshall, que tinha o objetivo do político americano, mas a necessidade de investimento...

Entrevistado(a): _e inclusive esses organismos não conseguiram cumprir a sua função e veio o plano Marshall, pra fazer doações ou empréstimos com prazos muitos longos, né? Como é que administravam o Plano Marshall? Era um grupo de economistas e funcionários americanos em Paris, que aprovavam os projetos dos países europeus, que viria a ser a semente da OSCE, depois OCDE. Então, eles chegavam, o país europeu apresentava lá um pedido, examinavam para aprovar. Ele, então, vendiam dólares e recebiam em moedas locais que ficavam no fundo para investimento em empresas americanas por lá. Isso aí não é muito conhecido, não.

Entrevistador(a): _é...

Entrevistado(a): _é conhecido?

Entrevistador(a): _ não, não é conhecido...

Entrevistado(a): _ não é conhecido.

Entrevistador(a): _ o Chesnais chega a falar um pouco...

Entrevistado(a): _ quem?

Entrevistador(a): _ François Chesnais...

Entrevistado(a): _ ah, Chesnais, sei quem é, um francês...

Entrevistador(a): _ isso, da mundialização do capital, e que tinha sido...

Entrevistado(a): _ um pouquinho arrogante?

Entrevistador(a): _ hã?

Entrevistado(a): _ um pouquinho arrogante

Entrevistador(a): _ eu não conheço [risos]...

Entrevistado(a): _ mas, tudo bem, o homem tem boas reflexões, não se trata disso. Mas, enfim... Mas esse é que era o mecanismo: os funcionários americanos aprovavam os pedidos dos europeus, liberavam dólares, pra eles poderem comprar produtos americanos, né, pra fazer a reconstrução. E onde é que eles iam comprar? Como eles iam pagar os bens de capital pra remontar as fábricas? Não estavam produzindo nada!

Entrevistador(a): _ aproveitando uma coisa que o senhor disse, voltando pra questão da China no Brics...

Entrevistado(a): _ então, o Brics... então você tem isso aí que afeta os instrumentos importantes de controle da economia mundial, do Fundo e do Banco Mundial, e

atitude dos bancos, porque geralmente são os bancos... quando os países estão sujeitos aos problemas de condicionalidade, os bancos só fazem empréstimos se os países tiverem submetidos. Então, tem todo um esquema de controle e que o Brics... o Brics, não, o Banco de Desenvolvimento rompe com isso, né, permite o bancos serem assim, os países, se eles ficarem sujeitos a condicionalidades. Você tem a rota de cera, tem aqueles projetos...

Entrevistador(a): _ aproveitando uma fala do senhor, de que mais importante que o acordo é que acordo seja bom. É melhor não fazer o acordo se ele for ruim. No caso da China, me parece que a China vai chegar aqui de todo jeito. Então é melhor a gente...

Entrevistado(a): _ vai chegar aqui?

Entrevistador(a): _ é, no mundo, né?

Entrevistado(a): _ já chegou!

Entrevistador(a): _ já chegou, continua chegando... em fluxo... Me parece que tem uma postura de negociar, e tentar melhorar os termos, e que isso vai acontecer é determinante...

Entrevistado(a): _ primeiro, não há uma negociação, porque... Por exemplo, os chineses estão investindo no Brasil. Estão investindo no Brasil e tão investindo na África. Eles têm um objetivo básico: garantir suprimento de matéria-prima pra economia chinesa. Tanto de alimentos, porque eles são grandes produtores de alimentos, mas não conseguem suprir as necessidades da população. Então, eles investem na África e no Brasil. E não há nenhuma condição que o governo brasileiro imponha. Eles vêm aqui, participam de uma licitação, ou compram terras, alugam muito, parece que alugam muito...

Entrevistador(a): _ também compram. Eu vi um dado que ele hoje representam 50% das compras de aquisições genericamente...

Entrevistado(a): _ de quê?

Entrevistador(a): _ compra de aquisições de ativos no Brasil.

Entrevistado(a): _ empresas, né?

Entrevistador(a): _ empresas, terras...

Entrevistado(a): _ então... sem nenhuma regulamentação. O sujeito vem, investe, remete os lucros [faz sinal de não estão nem aí, batendo as mãos]. Certamente, se você tem a produção de soja você pode ter os contatos diretos. Pra fornecer pra China eu sei como é, são as grandes Tradings que controlam o comércio. Não sei se controlam também o comércio com a China, se tiram as exportações brasileiras pra China. Sei que são feitas através das Tradings, grandes trades internacionais. Ou seja... mas eles poderão até comprar diretamente. Então, esse é que é o grande objetivo deles. E o governo brasileiro não impõe nenhuma regra que fosse mais útil pra economia brasileira. Parte-se de uma visão de mundo de que o capital estrangeiro é melhor do que o nacional. Qualquer capital estrangeiro vindo pra cá é melhor do que o capital nacional. E daí vai a visão, naturalmente, de que o capital é muito melhor do que o trabalho e assim por diante...

Entrevistador(a): _ do jeito que vai, daqui a pouco a gente não vai mais ter capital nacional.

Entrevistado(a): _ e essas empresas, por exemplo, vêm sem nenhum compromisso de exportação. Então, geram remessas, mas não gera ingresso. Então, isso vai levar a uma crise... Agora eles tão falando: ["_ não, mas nós temos reserva suficiente..."]. Essas reservas terminam com uma rapidez enorme. Se houver um movimento de grande saída...

Entrevistador(a): _ pra construir essas reservas... isso é feito a duras penas, né?

Entrevistado(a): _ é... tem muita coisa de curto prazo, então... Os Brics são de grande importância pra política externa brasileira. Aliás, eu acho que o Brasil na época participou de forma muito ativa, junto com os russos, pra criação das primeiras reuniões, primeiro foram as reuniões de ministro, depois de cúpula, então, o grupo foi tomando peso, né? Foi uma iniciativa importante, com o apoio da Rússia, da China...

Entrevistador(a): _ O IBAS, eu até tenho um carinho...

Entrevistado(a): _ O IBAS é um precursor do Brics.

Entrevistador(a): _ eu tenho até um carinho pela sigla, e tenho muita vontade de, apesar dos Brics, eles continuassem, porque eu entendo que...

Entrevistado(a): _ África do Sul... você acha que a África do Sul está aí porquê? Tem uma potência maior e não tem liderança na África não. África do Sul não tem liderança na África. Mas os chineses insistiram pra colocar a África do Sul...

Entrevistador(a): _ inclusive, eles têm muita dificuldade em participar, né? Precisa... no caso do NBD, basicamente a China bancou a África do Sul...

Entrevistado(a): _ em quê?

Entrevistador(a): _ no novo Banco de Desenvolvimento, a China fez um esforço pra a África do Sul poder participar do novo banco.

Entrevistado(a): _ [risos] claro que é muito mais importante do que a maior parte do países africanos, isso não há dúvida, mas não é nada... mas, enfim...

Entrevistador(a): _ e é até interessante, pela perspectiva do Brasil...

Entrevistado(a): _ não, sem dúvida, é muito! Sem a menor dúvida, você participar de um fórum junto com a China e com a Rússia, é algo muito. Mas pra isso, você precisa ter uma política externa razoavelmente independente. Não pode ter uma política externa alinhada, que aí perde prestígio, né, e às vezes até a credibilidade pra dar opiniões, você estar alinhado com alguém de fora dos BRICS. Estar alinhado com os EUA, então você deixa de ter credibilidade na sua atuação dentro dos BRICS. Acho que o Brasil deixa de ter credibilidade por sua atuação internacional. Política externa alinhada, claro que é compreensível em casos de países muito fracos, muito dependentes. Mas no caso do Brasil não é compreensível.

Entrevistador(a): _eu tento dar uma explicação um pouco mais palatável, mais visível, até porque eu tento escrever pra pessoas que não lidam com política externa, eu uso a ideia dos jogos de dois níveis, de Putnam...

Entrevistado(a): _ de quem?

Entrevistador(a): _ Putnam, o cientista político, Robert Putnam. Ele diz que, basicamente, você tem duas arenas, arena internacional, que eu chamo de contexto da economia política internacional, e arena nacional, que é onde a... então preciso ter uma compreensão das duas coisas...

Entrevistado(a): _ totalmente equivocado...

Entrevistador(a): _ não?

Entrevistado(a): _ Robert Putnam é totalmente equivocado [risos], que essas coisas estão totalmente entrelaçadas, entrelaçadíssimas. Então, a esfera internacional não é uma coisa que você possa examinar, na minha opinião, por tudo o que eu estudei, li, que você possa examinar externamente, de fora, eu acho, com todo o respeito...

Entrevistador(a): _é, eu só... na verdade, eu só peguei a ideia de jogos de dois níveis, aí eu faço uma análise nacional e uma internacional, mostrando que os jogos acontecem, pra usar o termo dele, simultaneamente...

Entrevistado(a): _ é, mas são entrelaçados, não são coisas separadas.

Entrevistador(a): _ isso! O grande problema, por exemplo, agora dessa política externa... vou pegar um período que já passou: o Serra tinha uma leitura de mundo completamente equivocada, completamente anacrônica com o período...

Entrevistado(a): _ pois é, mas tinha uma leitura de mundo, que, assim... A sociedade brasileira, a economia brasileira sempre foi entrelaçada com a economia mundial. A ideia de que o Brasil é um país fechado não é correta. O Brasil tem uma grande parcela orçamentária como país continental, é diferente, né? Não pode ter os mesmos percentuais do comércio exterior o que a Dinamarca ou

Holanda, não pode. Então a parte do comércio exterior, aliás, é como os EUA eram tradicionalmente. Depois mudou um pouco, mudou bastante até. Mas sempre foi entrelaçada nas questões da política internacional. Você pega a invasão de Pernambuco pelos holandeses. Foi uma questão internacional que mudou a economia brasileira, porque eles entraram em Pernambuco, controlaram diretamente o que já controlavam indiretamente e quando saíram levaram pro Caribe, porra! Isso afetou profundamente a economia na época. E como o Brasil tinha núcleos e povoamento, tinha estado brasileiro, nada disso, mas afetou muito a principal zona econômica do Brasil que era Pernambuco, a Bahia, ali no Nordeste.

Entrevistador(a): _ lá existe uma certa narrativa de que...

Entrevistado(a): _ então foi lá uma luta entre Felipe II, os Países Baixos, que são totalmente internacional, com participação direta, né, então Felipe II vira rei de Portugal [risos], e sabe qual era o apelido dele?

Entrevistador(a): _ não.

Entrevistado(a): _ Demônio do Meio-dia.

Entrevistador(a): _ eita! [risos]

Entrevistado(a): _ pra mim é uma coisa de uma ferocidade [risos]. Pra ter esse apelido você não pode ser uma pessoa boazinha, não pode. Demônio do Meio-dia... não pode ser uma pessoa boa, né?

Entrevistador(a): _ com certeza não!

Entrevistado(a): _ ele tinha um antagonismo contra o protestantismo, um reacionarismo profundo, aí os holandeses: ["_se impede o nosso comércio com o Brasil, nós vamos invadir, tomar e pronto"]. Tomam conta de Angola também. Então, quando saem, desorganizam a economia brasileira toda.

Entrevistador(a): _ e além de se criar um concorrente, ainda leva o financiamento, a produção...

Entrevistado(a): tudo, leva tudo... E até que surja outro ciclo também de abastecimento com os mercados europeus, o ciclo do ouro, do diamante, o pequeno ciclo do cacau, da borracha, mas antes tinha o café e isso ligado ao mercado internacional. E até hoje você pega aí o volume de comércio exterior brasileiro, os investimentos...

Entrevistado(a): quando o senhor traz a pauta comercial do Brasil, dá aquela tristeza, porque mudou o nome, diversificou um pouquinho a quantidade de produto, mas a gente continua com a mesma natureza. No máximo, tem um produto semiacabado.

Entrevistado(a): é, pois é! Mas é isso... Muito bem! Espero que você tenha sucesso.

Entrevistador(a): obrigado! Realmente agradeço...

Entrevistado(a): na sua tese... espero ter respondido as suas perguntas mais ou menos... Você leia o que eu já escrevi, que eu já escrevi outros textos. Eu escrevo de vez em quando, que às vezes...

Entrevistador(a): eu agradeço. Eu vou lhe enviar depois a transcrição da entrevista e, enfim...

Entrevistado(a): esse assunto é um assunto que podemos conversar o dia inteiro...

Entrevistador(a): [risos]

Fim da Entrevista.