

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ARIANE DE OLIVEIRA SARAIVA

POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO NO DISCURSO PRESIDENCIAL –
2003-2010

CURITIBA
2012

ARIANE DE OLIVEIRA SARAIVA

POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO NO DISCURSO PRESIDENCIAL –
2003-2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Área de Concentração Relações Internacionais e subárea Política Externa, do Departamento de Ciências Sociais, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Aleksandro Eugenio Pereira.

CURITIBA
2012

À minha mãe, Clara.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR e à CAPES pelo apoio institucional e auxílio financeiro que proporcionaram tranquilidade para a dedicação e consecução deste trabalho.

Ao professor orientador Alessandro Eugênio Pereira pela paciência e generosidade em me orientar neste percurso.

Aos professores Luciana F. Veiga e Gustavo B. Lacerda pelas valiosas contribuições na banca de qualificação.

Aos professores do programa com os quais cursei disciplinas e que contribuíram com seu conhecimento para a minha formação: Renato Perissinotto, Adriano Codato, Paulo Costa, Luciana Veiga e Emerson Cervi, além do prof. Alessandro. Agradeço também à prof.^a Daniele Becard, que contribui com importantes definições no projeto.

Aos colegas do mestrado e do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI), em especial a André Frota, Andréa Benetti, Caroline C. Viana, Leonardo Mercher e Ludmila Culpi que sempre fizeram atenciosas colaborações.

A minha mãe pelo carinho e pelos cuidados nas longas horas de estudo.

RESUMO

O tema da dissertação consiste na relação entre a política externa brasileira e o desenvolvimento e tem por objeto a condução da política externa do período 2003-2010, analisada sob seus aspectos ideacionais, a partir da teoria construtivista. Baseado no discurso diplomático presidencial, o questionamento que se faz é sob quais temas o desenvolvimento foi concebido e como atenderam aos interesses da inserção internacional do país, sob o pressuposto de que essa esteve sob a influência de um *neodesenvolvimentismo*. O objetivo geral consiste em verificar como o vetor desenvolvimento foi entendido na política externa no período 2003-2010, quando a prioridade de aspectos sociais foi elemento central da candidatura do ex-presidente Lula. Por objetivos específicos tem-se: aplicar o aporte teórico metodológico construtivista ao estudo da PEB e, mais especificamente, ao período em questão, tendo em vista a mudança paradigmática; recorrer a uma análise histórica de como a PEB foi instrumentalizada ao longo de diferentes fases político-econômicas de natureza interna e externa com base no paradigma desenvolvimentista; e finalmente, avaliar a política externa do período sob dois aspectos: quais as ideias centrais presentes no discurso e quais seus principais desdobramentos políticos que na gestão Lula. A hipótese de trabalho é a de que a exteriorização do vetor desenvolvimento pode ser tida como uma estratégia de inserção internacional baseada na formação de uma imagem que o identificasse com países em desenvolvimento e permitisse iniciativas de liderança no âmbito da cooperação Sul-Sul, atendendo aos interesses ligados ao seu *status* internacional. Centrada no uso do tema "desenvolvimento", a investigação é feita com base numa amostra de 40 discursos proferidos ao público externo, dos anos 2003-2004 e 2009-2010. Para cada recorte temporal tomou-se dez discursos de encontros empresariais e dez de temáticas sociais. Interpreta-se que a concepção do vetor teve caráter estratégico na inserção que permitiu, através da contestação, proposição e cooperação, maior confiança e reconhecimento em iniciativas junto a países de mesmo *status*.

Palavras-Chave: política externa; desenvolvimento; presidente Lula; discurso diplomático; identidade internacional.

ABSTRACT

This dissertation aims to investigate the relationship between the Brazilian foreign policy and the development in the period 2003-2010, it is analyzed from the constructivist theory perspective. Based on the presidential diplomatic discourse, the question is under which themes the development was designed and how it fulfilled the interests linked to the international insertion of the country, under the assumption that this was under the influence of a *neodesenvolvimentismo*. The main objective is to analyze how the vector development was understood in foreign policy in the period 2003-2010, when the priority of social aspects was at the center of the candidacy of President Lula. The specific goals are: to apply the theoretical and methodological constructivism to the PEB, especially to the period in question, in view of the paradigm shifts; use a historical analysis of how the PEB was manipulated through different phases and economic policies of internal and external nature-based developmental paradigm; and finally, evaluate the foreign policy of the period under two aspects: what are the central ideas that were present in the speech and what the main political developments that have expressed these guidelines by the Lula administration. The working hypothesis is that the outward vector development can be regarded as an international insertion strategy based on building an image to identify with developing countries and allow leadership initiatives within the framework of South-South cooperation, given the interests linked to their international status. The research is based on a sample of 40 speeches to external audiences in the years 2003-2004 and 2009-2010. For each time frame has been taken ten speeches of business meetings and ten of social issues. It is interpreted that its design was a strategic character in the insertion which could provide greater confidence and recognition to initiatives with other countries of the same status through the defense proposition and cooperation.

Keywords: foreign policy; development; Lula; diplomatic discourse; international identity.

LISTA DE SIGLAS

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA – Área da Livre Comércio das Américas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

FHC – Fernando Henrique Cardoso

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

ISI – Industrialização por substituição de importações

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

OPA – Operação Pan-Americana

PEB – Política Externa Brasileira

PEI – Política Externa Independente

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU – Organização das Nações Unidas

UE – União Europeia

UNCTAD - Sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas para
o Comércio e Desenvolvimento

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELA	1	-	PERFIS DA PEB COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO.....	53
TABELA	1.2	-	PERFIS DA PEB COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO.....	66
TABELA	2	-	ASSUNTOS QUE ACOMPANHAM O TEMA DO DESENVOLVIMENTO NO DISCURSO.....	78
TABELA	3	-	O DESENVOLVIMENTO EM FÓRUMS SOCIAIS/MULTILATERAIS.....	81
TABELA	4	-	COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL.....	89
TABELA	5	-	O DESENVOLVIMENTO NOS ENCONTROS EMPRESARIAIS.....	89
TABELA	6	-	O DESENVOLVIMENTO NA PEB DE LULA.....	99
GRÁFICO	1	-	INVESTIMENTO BRASILEIRO DIRETO NO EXTERIOR.....	97

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 METODOLOGIA	14
2 A PEB E O DESENVOLVIMENTO: ESTADO DA ARTE E ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS.....	17
2.1 O ESTADO DA ARTE: O DESENVOLVIMENTO COMO ELEMENTO IDEACIONAL.....	17
2.2 TEORIA E CONCEITOS: O CONSTRUTIVISMO DE WENDT	21
2.2.1 O que e como analisar?	22
2.2.1.2 O “idealismo estrutural” de Wendt.....	26
2.2.2 As unidades de análise: a construção de identidades e a análise de conteúdo do discurso	29
2.2.3 Os conceitos de desenvolvimento e cooperação internacional para o desenvolvimento (CID)	32
2.3 CONCLUSÃO.....	37
3 A PEB A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ESTRUTURA E DOS INTERESSES NACIONAIS.....	40
3.1 A PEB NO MODELO DESENVOLVIMENTISTA (1930-1989)	41
3.1.2 A era Vargas: a construção do Nacional-Desenvolvimentismo	45
3.1.3 O desenvolvimentismo de JK.....	50
3.1.4 O “nacionalismo de fins” como nova unidade de análise no pós-64	54
3.1.4.1 Geisel: II Plano de Metas e o Pragmatismo responsável	55
3.2 A ABERTURA DOS ANOS 90: A NOVA ORDEM SISTÊMICA E O IDEÁRIO NEOLIBERAL.....	62
3.2.1 A PEB de Collor a FHC	65
3.3 CONCLUSÃO.....	71

4 O DISCURSO DE LULA: UM NOVO PAPEL PARA O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO?	74
4.1 LEITURAS DA PEB DE LULA.....	75
4.1.1 O ideário <i>neodesenvolvimentista</i>	79
4.2 POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO NO PROJETO INTERNO	81
4.3 O DESENVOLVIMENTO NO CONTEÚDO DA PEB.....	85
4.3.1 O discurso em fóruns de temas sociais/multilaterais.....	89
4.3.2 O discurso nos encontros empresariais	98
4.4 CONCLUSÃO.....	108
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115

1 INTRODUÇÃO

A história das políticas exteriores evidencia as diferentes concepções do destino nacional que os governantes propõem às suas nações. No caso do Brasil, a política externa, como fonte de promoção dos interesses do Estado e da sociedade na comunidade internacional está em grande parte dedicada aos interesses econômicos para servir de ferramenta e impulso do seu desenvolvimento. Conforme destacado por Amado Cervo (2008), há diversas variáveis que pesam sobre o modelo de inserção internacional, como exemplo cita a capacidade de estabelecer consensos internos, a identidade nacional e identidade internacional, o grau de racionalidade na gerencia de políticas de Estado, a existência ou não de projeto nacional, autonomia ou subserviência do Estado e conformismo diante de condicionamentos externos. Todas estas variáveis independentes de regimes ou governos.

Desde que o desenvolvimento, no segundo pós-guerra, tornou-se objeto de estudo por parte de acadêmicos, tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento, a busca por um modelo eficiente e democrático de desenvolvimento nacional é um tema de debates por políticos, acadêmicos e sociedade. Contudo, após o fim da Guerra Fria o debate intensificou-se motivado pelas mudanças políticas que transformaram o cenário mundial, expressas no forte embate das tensões sociais, na preocupação com a degradação do meio ambiente, no impacto da globalização de mercados e de assuntos internos, de flutuações e crises financeiras, desigualdades participativas, entre outras. Diante da multiplicação de questões que passaram a ser debatidas a nível global, a agenda internacional se tornou mais ampla, representando maior complexidade à inserção de um Estado e à condução de seus interesses políticos e objetivos concretos.

O argumento que motiva esta dissertação é a possibilidade de mudanças na percepção de como o projeto de desenvolvimento deve ser conduzido terem refletido nas relações externas brasileiras, uma vez que um de seus principais vetores é servir de instrumento ao desenvolvimento econômico e social do país. Baseado nos princípios da teoria construtivista, que pressupõe a construção da realidade a partir da interação e do compartilhamento cognitivo de ideias e conhecimento, esse vetor

é tomado como um elemento da identidade internacional da PEB. O objetivo geral da dissertação consiste em verificar como a orientação presente na condução do desenvolvimento se fez refletir na política externa brasileira no período 2003-2010, quando a prioridade em aspectos sociais e estruturais foi elemento central da candidatura do ex-presidente Lula.

Partindo do pressuposto de que houve uma reformulação de elementos identificados com o desenvolvimentismo e de que a orientação da PEB e as práticas diplomáticas são consideravelmente condicionadas pelo projeto interno de desenvolvimento, adota-se o enfoque teórico construtivista de E. Adler e A. Wendt. Este último autor pressupõe que a identidade de um agente é formada a partir de ideias e valores compartilhados, sendo a identidade, portanto, uma construção social endógena ao sistema internacional, uma vez que deriva da interação dos atores, nesse caso os Estados, neste sistema. Com esta orientação, e aliada à literatura acadêmica pertinente, a hipótese de trabalho consiste em que a exteriorização do vetor desenvolvimento no discurso internacional de Lula pode ser tida como um meio de gerar uma imagem de identificação com os países subdesenvolvidos/em desenvolvimento, servindo às aspirações de liderança no âmbito da cooperação Sul-Sul e atendendo aos interesses ligados ao seu *status* internacional.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar como a orientação assumida na condução de um modelo de desenvolvimento interno foi incorporada/correspondida nas posições políticas internacionais e nas ações diplomáticas. Por objetivos específicos tem-se i) aplicar o aporte teórico metodológico construtivista à PEB e, mais especificamente, ao período em questão, tendo em vista uma revalorização conceitual a partir de uma reintrodução, ou talvez de um adensamento, de valores e ambições nacionais no palco internacional; ii) recorrer à análise histórica de como a PEB foi instrumentalizada ao longo de diversas variações políticas e econômicas de natureza interna e externa; iii) identificar como o vetor desenvolvimento foi entendido e sobre que temas ele foi expresso no discurso de política externa ou, ainda, que impacto seu entendimento sob o *neodesenvolvimentismo* teve na inserção do país no governo Lula.

Essa pesquisa pretende contribuir para o debate construtivista de relações internacionais aplicado ao estudo da política externa brasileira, dado que este privilegia o estudo da formação das identidades e dos interesses como uma construção social, e não como uma variável dada, para explicar a realidade. Isso

proporciona para o problema proposto um entendimento a partir da análise dos interesses nacionais manifestos pela comunidade de política externa. O trabalho justifica-se, também, pela tentativa de atualizar o conceito desenvolvimentista no plano da política externa como política pública, tendo em vista ser possível identificar na literatura o relativo retorno de seus elementos, com modificações sensíveis ao atual cenário político e econômico, mas com a permanência da presença de um Estado intervencionista para a condução e orientação do desenvolvimento.

Para cumprir com os objetivos propostos, o primeiro capítulo está dividido em duas seções. Na primeira, são apresentados termos, temas e relações que envolvem a diplomacia brasileira, contemplando os paradigmas de política externa que identificam as relações internacionais em distintos períodos históricos com objetivo de tratar da relação identitária entre PEB e desenvolvimento. Trata-se brevemente dos aspectos contextuais que levaram à formação de percepções próprias. Esta seção apoia-se basicamente nas obras de Amado Cervo e Celso Lafer, entre outros. A segunda seção traz a discussão teórico-metodológica construtivista na qual se baseia a realização desta análise. A opção teórica é justificada por esta assumir o debate agente/estrutura como uma co-construção social a partir de uma estrutura de ideias compartilhadas pelos agentes, levando-a a ser adequada quando se pretende analisar a atuação diplomática brasileira num período no qual o seu problema central foi intensamente levado ao discurso internacional. Finalizando a seção apresenta-se algumas definições a respeito do uso conceitual de desenvolvimento e de cooperação internacional, fundamentais para execução da análise.

O segundo capítulo pretende expor como a orientação da política externa é basicamente direcionada a partir da interpretação das necessidades do modelo interno produtivo e, ao mesmo tempo, é condicionada pela conjuntura da política internacional e pela percepção das possibilidades de interação disponíveis nessa conjuntura. Aprofunda-se na leitura da formação dos paradigmas da política externa brasileira, suas opções ideológicas e principais iniciativas ao longo de três períodos a partir de 1930, quais sejam, o governo Vargas, JK e Geisel pela sua representatividade dentro do paradigma desenvolvimentista. O objetivo consiste em expor as diferentes posições diante de um objetivo central: contribuir para o desenvolvimento econômico. Ou, ainda, objetiva-se expor essa preocupação como um item da identidade internacional que se construiu ao longo de décadas. Por fim,

a título de contraste, será abordada brevemente a formação de uma nova concepção paradigmática a partir de práticas diplomáticas da década de 1990.

O terceiro capítulo está composto de três seções. A primeira seção traz a discussão conceitual do *neodesenvolvimentismo* e posteriormente são apresentadas análises e questionamentos sobre a diplomacia do governo Lula, produzidas por autores que tratam de política externa de relevância. Na seção seguinte busca-se apresentar as diretrizes do projeto de desenvolvimento bem como as da política externa contempladas nos Planos Plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011. Por fim, apresenta-se os temas mais frequentes ligados ao objetivo do desenvolvimento a partir de dois públicos diferentes, o das elites políticas, representado pelo discurso com temas sociais e o das elites econômicas representado pelo discurso em encontros empresariais.

1.1 METODOLOGIA

Esta seção metodológica tem o objetivo de melhor definir os procedimentos tomados para a seleção dos discursos e sua análise e para articular tal método com a teoria em aplicação.

Uma primeira questão se deve à escolha de trabalhar com discursos diplomáticos presidenciais, consistindo numa análise concentrada no indivíduo que se contrapõe ao caráter coletivo da teoria, baseada na construção social e cognitiva da realidade. Esta possibilidade, entretanto, se justifica por sua definição posicional e institucional, que legitima as escolhas de governo definidas como de interesse nacional. Entende-se assim, que o caráter coletivo e estatal – ou seja, de conhecimentos compartilhados e reproduzidos num sistema de Estados – se faz presente, entre outras formas, pela figura presidencial como portador da identidade coletiva e da representatividade do Estado-nação. A opção de trabalhar com os PPA's, por sua vez, atende à tentativa de não ater-se ao indivíduo cujo discurso serve de objeto, servindo de referência dos objetivos de política externa que ampara o discurso, para a partir daí versar sobre a centralidade do tema desenvolvimento, cuja problemática deriva da formação de um novo paradigma. Assim, o que se pretende obter é a manifestação dessa nova concepção tida como compartilhada,

independentemente da existência de outras, e não necessariamente sua ligação com um governo específico. Mas toma-se o discurso presidencial por entender este ser capaz de transmitir concepções estratégicas de temas como este.

Além disso, ao aplicar a lente dos pressupostos teóricos construtivistas, é necessário articulá-lo com o método da análise de conteúdo dos discursos. Diferente dos objetivos da análise de discurso, que buscaria encontrar significados contidos na relação entre o texto e seu contexto e lugar social para identificar formas de exercício ou conflitos de poder, a análise de conteúdo busca identificar um conjunto de valores supondo a preexistência do empírico em relação ao discurso, levando a buscar uma realidade subjacente à produção de linguagem. Assim, no caso da presente pesquisa, a análise de conteúdo atende ao pressuposto de que os termos identificados respondem como meios componentes de objetivos e estratégias de inserção internacional anteriormente concebidos, com base em avaliação da realidade social e material do “eu” e dos “outros”.

Foram selecionados discursos dos anos 2003-2004 e 2009-2010. Como o objetivo é verificar como o tema do desenvolvimento foi tratado na PEB durante a gestão de Lula, acredita-se que tal recorte possibilita verificar com amplitude a questão, dando conta dos temas relacionados ao objetivo do desenvolvimento. Os discursos foram selecionados da seguinte maneira: 20 do primeiro recorte temporal e 20 do segundo, sendo 10 de encontros empresariais com investidores estrangeiros – normalmente realizados no exterior com a presença de empresários brasileiros – e 10 envolvendo temáticas sociais em fóruns multilaterais. Essa divisão entre os dois tipos de encontros justifica-se pela relativa diferença de público, de elites econômicas e de lideranças governamentais, proporcionar um espectro para análise de maior amplitude quanto a seus objetivos e percepções. A seleção também buscou abranger atores de todas as regiões globais a fim de evitar vieses temáticos que possam estar ligados a determinados tipos de atores, como entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, por exemplo. Apesar de seguir tal método, fica que questão do “por que estes quarenta e não outros quarenta discursos”. Para a seleção de 40 discursos dentre os 49 cabíveis, os critérios principais foram a densidade do conteúdo, ou seja, pela quantidade de códigos que puderam ser ali identificados e a variedade de países. Vale mencionar que um mesmo código não foi marcado mais de uma vez num mesmo discurso.

Foram tomados dois procedimentos: o primeiro foi analisar a que aspectos a palavra “desenvolvimento” esteve integrada, justificado por oferecer uma primeira aproximação. O segundo foi a análise de conteúdo propriamente dita, no sentido de atribuir códigos (ou ideias gerais que expressam a mensagem discursiva) a partir da leitura dos discursos. Embora seja um procedimento relativamente subjetivo, buscou-se, na medida do possível, atribuir essas ideias gerais em consonância com conceitos/padrões já identificados pelos analistas na literatura acadêmica de política externa. Para isso, sua operacionalização foi feita a partir do uso do software Atlas ti 5, direcionado a análises qualitativas.

2 A PEB E O DESENVOLVIMENTO: ESTADO DA ARTE E ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

Apresentadas as linhas gerais da dissertação, esse capítulo está dividido em duas seções e dedica-se a dois objetivos. O primeiro é apresentar como alguns autores analisam a relação que é o tema central desse trabalho: a política externa brasileira a serviço do desenvolvimento. Desta forma, recorreu-se a importantes autores, de acadêmicos a diplomatas, para estabelecer algumas visões existentes a respeito das possibilidades de atuação e contribuição da política externa em relação aos interesses de uma nação. O segundo objetivo desse capítulo, presente na segunda seção, é apresentar os aportes teóricos da teoria construtivista, aqui representados de forma mais significativa pelo teórico Alexander Wendt, buscando articular a aplicação dos conceitos com o objeto aqui estudado, a política externa brasileira (PEB) e sua relação com o desenvolvimento. De forma complementar, mas não menos importante, apresenta-se algumas reflexões a respeito da evolução do conceito de desenvolvimento e de um dos instrumentos de política externa, a cooperação internacional para o desenvolvimento.

2.1 O ESTADO DA ARTE: O DESENVOLVIMENTO COMO ELEMENTO IDEACIONAL

A política externa, como meio de promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no âmbito externo esteve em grande parte dedicada aos interesses que servissem de impulso ao crescimento e ao desenvolvimento.

Cervo (2008, p. 8) esclarece que a diplomacia, a política exterior e as relações internacionais são três dimensões de convivência que dão origem a três conceitos quando se tornam objetos de análise e cuja especificidade é determinada pelo grau de abrangência. Dentre eles, o conceito de relações internacionais é o conceito mais abrangente. A diplomacia, por sua vez, é a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos a fim de realizá-los. A política exterior fornece o conteúdo

da diplomacia, pois como colocado por Cervo, a diplomacia sem política caracteriza-se por uma ação externa sem estratégia de realização de interesses. Disso resulta a exigência de que haja, nos diferentes contextos da história mundial, uma revisão de estratégias e posturas nas relações internacionais. Desde que o Barão de Rio Branco no início do século XX deixou como legado de suas ações diplomáticas a consolidação jurídica do território de um país de dimensões continentais, a política externa brasileira passou a ter como principal preocupação o desenvolvimento nacional. Para a eficiência da ação externa do Estado, surge a necessidade de se compreender as aspirações internas que orientaram o foco de sua ação na estrutura do sistema internacional.

Para Rodrigues (1966, p. 76) a relação entre política externa e interesse nacional não envolve uma definição difícil, afirma tratar-se de um conceito quase cognitivo formado pela somatória de aspirações permanentes e atuais geradas no processo histórico, que dependem das características do povo e das etapas do desenvolvimento econômico.

Conforme elucida Lafer (2004, p. 16-19), identificar os interesses e as especificidades de cada contexto consiste num exercício diário da representação da identidade coletiva de um país para a ação da política externa, que cada vez mais se encontra num ambiente em que a diferença da esfera “interna” de uma “externa” autônoma é uma concepção que vem se diluindo com o advento da globalização. A multiplicidade de atores, por sua vez, não elimina a importância dos Estados no cenário internacional. A legitimidade de sua ação apoia-se justamente na capacidade e na eficiência de intermediar com o mundo as possibilidades de satisfazer as necessidades e aspirações da nação a partir de uma identidade coletiva. Desta forma, a intermediação externa parte, conforme Lafer, de uma identidade coletiva que assinala suas especificidades, dentre as quais ele destaca a cultura, o código linguístico, o processo histórico, o nível de desenvolvimento etc. A interação desta subjetividade coletiva com elementos objetivos gera diferentes interesses estratégicos, políticos e econômicos que, por sua vez, dão origem a visões sobre como a inserção de um país no mundo pode ser organizada e coordenada.

De maneira mais enfática, Rodrigues (1966, p. 180) associa diretamente a política externa com o interesse nacional dizendo que “a política externa brasileira é

um reflexo limpo de toda a sua história. Ela apresenta o mesmo quadro de flutuações, sem fim, de avanços e regressos da história interna”.

Na análise de Rubens Ricupero (apud LAFER, 2004, p. 84) do discurso de Barão do Rio Branco, o desenvolvimento era tomado como um meio de reduzir o diferencial de poder e, portanto, da vulnerabilidade sul-americana; sua visão de futuro baseava-se na expansão externa amparada na conduta grociana das relações internacionais. A partir disso Lafer, na análise da questão da identidade no exercício da política externa brasileira, nos remete à seguinte questão: de que maneira o nacionalismo teria dado conteúdo concreto a essa visão no século XX? Houve de início, conforme esclarece, um processo de tomada de consciência decorrente de avaliações realistas das deficiências da formação do país, apresentadas primeiramente por Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr nos anos 1930. Essas avaliações tiveram como consequência a percepção de que, para a construção da nacionalidade, seria necessário um projeto de ação sistemática que superasse essas deficiências. Diante desse contexto, de um nacionalismo integrador como meio para o desenvolvimento, a política exterior passou a ter duas linhas mestras com as quais a ação diplomática trabalhou até o final da década de 1980: “a de cultivar o espaço de autonomia” e o empenho na identificação de quais recursos externos “podem ser mobilizados para atender ao imperativo interno do desafio do desenvolvimento” (LAFER, 2004, p. 84-88).

Nesse sentido converge a análise de Cerro (2008, p. 13) ao afirmar que no estudo das correntes de pensamento brasileiro das relações internacionais podemos identificar dois traços constantes em sua trajetória: a vinculação com as teorias latino-americanas de relações internacionais e o problema epistemológico central, o desenvolvimento.

Derivada desses princípios norteadores, a política externa brasileira, pelo menos desde os anos 1950, conforme revela Paulo R. de Almeida (2002, p. 8), caracteriza-se por ser essencialmente uma política econômica externa, ainda que problemas de ordem regional, de tipo político-ideológico, ou de cunho social-humanista tenham ocupado a agenda diplomática em certos momentos. Conforme afirma este autor, praticamente todas as grandes questões de política interna do País como a industrialização, o capital estrangeiro, a política energética e de segurança nacional, modernização tecnológica etc., são também, e antes de mais nada, enfatiza Almeida, questões de política externa da Nação.

A partir dessa economia política que caracteriza a atuação externa brasileira é possível identificar diferentes fontes para a sua formulação, ou melhor, diferentes matrizes intelectuais que geraram alguns paradigmas da política exterior. Tem-se, a partir da periodização de Amado Cervo, quatro modelos paradigmáticos de política externa: o liberal conservador, predominante durante o século XIX e na chamada Primeira República (1910-1930); a desenvolvimentista, que predominou entre 1930 e 1989; o neoliberal, que vigora de 1990 a 2002 e, mais recentemente, identifica o paradigma do Estado logístico ou, ainda, conforme se adota nesta dissertação, *neodesenvolvimentista*.

O paradigma liberal-conservador perdeu força e tornou-se obsoleto após mudanças na dinâmica das relações no sistema capitalista mundial, motivadas pela crise de 1929. No período de 1930 a 1989, formulações de projetos nacionais imprimiram novo rumo às políticas exteriores dos países latino-americanos; a diplomacia deveria atender ao processo de desenvolvimento em curso com o propósito de trazer insumos externos, pois tecnologia, capital e empreendimentos deveriam complementar os esforços internos. Com o advento do processo de globalização e decorrente de variáveis internas, foi adotado o paradigma neoliberal, baseado na redução do Estado, na prevalência do mercado para induzir à eficiência econômica e colocando a política externa, para alguns autores, em segundo plano a partir de uma linguagem diplomática baseada no idealismo. Embora os efetivos resultados sejam um tema controverso, para muitos analistas a eleição do candidato Lula em 2003 restabeleceu por outras vias o padrão de conduta e o desenvolvimento como vetor da política externa (CERVO, 2008, p 30-31, 43-44).

Em contraposição a esta visão que leva a uma realidade dicotômica entre um governo classificado como neoliberal e outro como “nacional” e “autônomo” no plano externo, o pensamento de Almeida diverge ao argumentar ser difícil reconhecer rupturas e continuidades na vertente diplomática. Esse tipo de visão diminuiria o sentido da atuação consciente de diplomatas que trabalharam de modo profissional em ambos os governos e distorceria as condições sob as quais são tomadas decisões e implementadas as linhas de ação na área da política externa, como se num governo existissem concessões e adaptação e, no outro, apenas firmeza e liderança (ALMEIDA, 2008, p. 332-334).

Com essa periodização paradigmática, contudo, é possível entender que a condução do desenvolvimento, quando atrelada à política externa, depende da

projeção que as autoridades nacionais fazem do tamanho do protagonismo internacional do país, possuindo ligação com seu paradigma político-ideológico, assim como com um projeto estratégico para articular desenvolvimento e pressões domésticas (PAULA, 2009, p. 7).

Já para Guimarães (2005, p. 246), qualquer que seja a visão da estrutura e da dinâmica do sistema internacional e o grau de importância que se atribua ao Estado, a política exterior deve ter como objetivos principais a defesa e a promoção dos interesses nacionais sem ilusões quanto à amizade ou tendências benevolentes. A política exterior, segundo Guimarães, está vinculada ativamente com a política de defesa nacional e com a estratégia geral de desenvolvimento econômico e político, as quais ela deve auxiliar a formular e a executar. Assumindo que a política externa é de fundamental importância para a concretização de uma estratégia nacional de desenvolvimento, entende que esta se reveste, dentro de seus padrões de ação característicos, do pensamento de grupos de interesses que articulam a visão predominante em determinados períodos históricos.

Nesta seção buscou-se apresentar alguns aspectos gerais do papel que a política externa exerce para a política nacional e como a política externa como política do Estado tende a incorporar os interesses nacionais e a identidade nacional que a precede, como modo de identificar algumas interpretações a respeito de seu conteúdo e seus limites. Diante dos aspectos mencionados, depreende-se que a política externa envolve considerações a respeito do contexto cultural, institucional e do processo de construção de identidades e seleção de interesses baseados nos valores subjetivos compartilhados pelos atores.

A análise de política externa com abordagem de elementos cognitivos passou a ser desenvolvida depois da Segunda Guerra, quando se buscou explicações para as relações internacionais a partir de aspectos subjetivos dos atores como a cultura e a leitura de imagens (HERZ, 1994). Assim, a política externa pode ser analisada a partir de um enfoque teórico que privilegie os aspectos ideacionais presentes no seu processo de decisão de forma endógena ao sistema, sem negligenciar, entretanto, os aspectos materiais.

2.2 TEORIA E CONCEITOS: O CONSTRUTIVISMO DE WENDT

A presente seção tem por objetivo apresentar a perspectiva teórica dada pelos pressupostos construtivistas à luz dos quais será analisada a problemática já apresentada na introdução e contextualizada por meio de uma breve exposição de como alguns autores entendem a questão dos elementos ideacionais presentes na política externa na seção anterior. Dividida em três subseções, na primeira serão apresentados os principais pressupostos teóricos do construtivismo das relações internacionais no que se refere à sua forma de ver e analisar as questões relevantes para entender o cenário internacional e seus atores. Ao adentrar nos fundamentos ontológicos e epistemológicos que assume, é recorrente e deveras necessário ser ressaltado que o construtivismo não se trata exatamente de uma teoria homogênea, como será brevemente demonstrado. Mas conta sim com pensadores que têm em comum a valorização das ideias e da construção social da realidade. Diante de uma teoria de diferentes vertentes, utiliza-se o entendimento da teoria oferecido por Alexander Wendt. Na segunda, apresenta-se três das principais ênfases utilizadas pelos construtivistas para analisar a relação agente-estrutura, a saber, a que contempla a formação de identidades coletivas, a interpretação do discurso e das normas, relação na qual os construtivistas negam antecedenças ontológicas a ambos, como se verá em seguida. A terceira, finalmente, traz conceitos a respeito de desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento que, além das contribuições da teoria construtivista, conta também com contribuições da teoria neoliberal e realista. Por fim ter-se-á a conclusão desse primeiro capítulo com o intuito de destacar o que lhe for mais pontual e relevante, bem como reunir o que se percebe como a forma adequada de aplicá-los nesse estudo.

2.2.1 O que e como analisar?

Embora a teoria construtivista no estudo das relações internacionais seja normalmente inserida no conjunto de teorias denominadas pós-positivistas, dentro dela há muitas controvérsias e vertentes que têm percepções gradualmente distintas quanto a questões metodológicas (ADLER, 1999, p. 221) e epistemológicas a serem adotadas. O foco central do construtivismo é a consciência humana. Desta forma, para seus teóricos, o sistema internacional não é algo material exterior a este foco

por não existir por conta própria, mas se trata de uma construção intersubjetiva dos agentes incluindo seu sistema de normas, organização, valores e ideias localizadas em determinado tempo e espaço. Conforme definido por Jackson e Sorensen (2007) o construtivismo seria pós-positivista ao incorporar a subjetividade e positivista ao defender a cientificidade, sendo esta última característica não bem compartilhada por todos aqueles que aderem à contemplação dos elementos ideacionais.

Considerando a definição neorealista de estruturas em termos materiais, os construtivistas enfatizam a estrutura intersubjetiva, embora deixem espaço para os efeitos emergentes de recursos materiais. Estruturas sistêmicas intersubjetivas consistem no entendimento compartilhado, expectativas e conhecimento social incorporado nas instituições internacionais, em termos dos quais os estados definem alguns dos seus interesses. Em última análise, os agentes e as estruturas seriam produzidos ou reproduzidos porque os atores o fazem. Com isso, tem-se que estruturas e processos sistêmicos podem afetar o contexto da interação, mas as ações específicas raramente seriam ditadas por elas (WENDT, 1994, p. 6).

O termo “construtivismo” foi introduzido por Nicholas Onuf em 1989 e, também, por Alexander Wendt em 1992. Segundo Fierke e Jorgensen (2001), surge do chamado terceiro debate das relações internacionais, de natureza ontológica, resultando na divisão entre construtivistas modernos e pós-modernos. Ainda segundo estes autores, Alexander Wendt introduziu o debate agente-estrutura aos estudos de RI e adotou a ênfase que toma o Estado como unidade central de análise. Os pressupostos de Wendt o fazem ser classificado como construtivista positivista, diferenciando-o de construtivistas interpretativistas e pós-modernos (Wendt, 2002). Embora com outras classificações, Adler define o construtivismo como “um conjunto de lentes paradigmáticas por meio das quais podemos observar as realidades socialmente construídas, as “boas” e as “más”” (ADLER, 1999, p. 224).

Os três pressupostos básicos do construtivismo são o de que vivemos em um mundo construído pelas escolhas dos agentes cuja interação constrói os interesses e as preferências; a negação da precedência ontológica entre agente e estrutura assumindo, portanto, constituírem-se simultaneamente ¹; e que são as

¹ Para Nogueira e Messari, essa afirmação pode ser interpretada como apenas uma adaptação das ideias de Anthony Giddens na Sociologia, mas, se assim for, isto revela como os dilemas encarados pela disciplina de Relações Internacionais podem extrair grandes contribuições do diálogo com outras ciências sociais. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005: 161-163). A respeito da teoria da estruturação de Giddens, ele defende que “a estrutura é tanto meio quanto resultado da reprodução das práticas”,

ideias e os valores que podem dar entendimento a respeito da relação de causalidade entre o agente e o mundo material tendo, portanto, uma função central para o conhecimento das relações.

No que tange à última premissa, referente à relação entre materialismo e idealismo, não significaria ignorar a existência de um mundo material “lá fora”, mas supor que o mundo lá fora só faria sentido a partir do momento em que recebe a atenção dos indivíduos e a partir do significado atribuído pelos agentes. Mais que isso, embora as relações sejam constituídas por entidades físicas, seriam as crenças mútuas que sustentam os arranjos sociais por determinado período (JACKSON; SORENSEN, 2007: 343-4). Ainda conforme estes mesmos autores, para os construtivistas tudo aquilo que é inerente ao mundo social dos indivíduos é elaborado por eles mesmos e, pelo fato de o construírem, torna esse mundo compreensível e modificável. Assim sendo, no estudo das relações internacionais as crenças intersubjetivas comuns devem englobar a visão que um grupo de pessoas tem de si, de sua nacionalidade, de seu país como Estado, diferenciando-se dos demais grupos em termos culturais, ideológicos, políticos, institucionais etc. Essas crenças comuns constituem os interesses e as identidades, as quais se estendem até certo limite no espaço e no tempo, determinando as maneiras de criar e manter as relações sociais, econômicas e políticas na relação com outros grupos apesar de suas diferenças.

As ideias, entendidas como conhecimento coletivo institucionalizado em práticas, podem ser entendidas como o meio propulsor da ação social, por definir o que é cognitivamente possível ou não; entretanto, são também resultado da interação dos agentes intencionais e portadores de interesses. A intersubjetividade presente na explicação construtivista, de acordo com Adler, não seria apenas o agregado de crenças de indivíduos que interpretam o mundo em conjunto. Ela tem atributos estruturais que definem a realidade social.

Tanto construtivistas modernos quanto pós-modernos estão interessados em como as práticas constituem temas e com a questão “sociológica” da formação de identidades e interesses. Possuem uma concepção intersubjetiva do processo em

explicando as instituições sociais e a mudança social como resultado de uma “dualidade estrutural” (ADLER, 1999, p. 209). Assim, completam Nogueira e Messari, uma vez que se nega a antecedência às duas unidades analíticas, não se pode falar em sociedade sem falar dos indivíduos que a compõem e a constroem e, da mesma forma, não se pode falar destes indivíduos sem falar da sociedade que eles constituem.

que identidades e interesses são endógenos à interação dos atores. Conforme argumenta Wendt, por exemplo, as políticas de poder autointeressadas não seguem a lógica ou a causalidade inescapável da estrutura anárquica, são instituições e não características “naturais” da anarquia. E se nos encontramos neste mundo é devido ao processo e não à estrutura (WENDT, 1992, p. 394). A lógica da anarquia advém, portanto, de práticas que criam uma estrutura de identidades e interesses ao invés de outros. Desta forma, a estrutura não tem poder causal ou existência separada do processo, pois são os significados coletivos que a constitui. Como as estruturas sofrem os efeitos dos atributos e da interação dos agentes, sua questão central é como eles estão estruturados pelo sistema para produzirem diferentes efeitos, ou ainda, como a estrutura se refere aos agentes.

Conforme resume Adler (1999, p. 210), “o principal objetivo do construtivismo é, portanto, fornecer explicações tanto teóricas quanto empíricas de instituições sociais e da mudança social com o auxílio do efeito combinado de agentes e estrutura social”. Visto isto, sob o pressuposto de que a preocupação da política externa para com o desenvolvimento é uma constante histórica, julga-se que para esta pesquisa é adequado e produtivo trabalhar sob os pressupostos do construtivismo por oferecerem relevante poder explicativo pela assunção de uma realidade socialmente construída e pela ênfase dada ao papel das ideias na formação da estrutura que condiciona e pode ser modificada pela ação dos agentes. Dentro desta perspectiva teórica, a política externa caracteriza-se como um veículo de propagação da identidade nacional, sendo que a formação de identidades e da política externa não é baseada apenas na relação com outros Estados, mas é, também, influenciada pelas narrativas de outras épocas desse Estado e de grupos que tenham uma visão distinta da identidade e da preservação dos interesses nacionais (GONÇALVES, 2005).

Entretanto, como é possível observar, *o que e como* analisar o objeto empírico dentro do construtivismo permite a escolha de interessantes opções. Conforme já mencionado anteriormente, julga-se mais pertinente proceder com uma análise feita sob os pressupostos de Alexander Wendt. Em seguida, são apresentados os pressupostos ontológicos e epistemológicos assumidos pela teoria construtivista com ênfase na interpretação oferecida por Wendt, que traz uma importante discussão sobre o debate agente-estrutura a partir de um enfoque

Estado-centrista e que atribui importância ao processo de formação de identidades e interesses de forma endógena ao sistema.

2.2.1.2 O “idealismo estrutural” de Wendt

Para aqueles que optam pela ontologia idealista a natureza e a estrutura da consciência social, ou a distribuição de ideias e conhecimento, é o fato mais fundamental sobre a sociedade. Esta estrutura pode ser compartilhada entre os atores na forma de normas, leis, instituições. Contudo, conforme ressalta Wendt, o idealismo não se trata de uma visão normativa, mas de uma visão científica do que o mundo é e que pretende ser tão realista quanto o materialismo. A estrutura social pode ser importante, entre outras maneiras, constituindo identidades e interesses, ajudando atores a encontrarem soluções comuns a problemas, definindo expectativas, etc. Tomando-se a ontologia idealista, entretanto, não é negada importância às forças materiais, porém são secundários à medida que são significantes a partir do significado particular atribuído pelos atores.

Wendt (1999, p. 20) define a estrutura como a distribuição de conhecimento e ideais que organizam as ações, tratando-se de um fenômeno material e social. Portanto, é necessária a crença em algo, que induzirá a tomada de certas ações que reproduzam determinada estrutura. Os agentes são definidos como atores socialmente constituídos e, ao assim considerar os Estados, é possível atribuir-lhes identidade e interesses a partir dos quais realiza ações segundo determinados propósitos. Ou seja, os Estados são atores verdadeiros, não sendo possível reduzir suas intenções e ações a indivíduos. Seguindo nessa direção, são os significados coletivos que constituem as estruturas e organizam as ações. Pois, se a distribuição de poder afeta os Estados, por exemplo, isto depende do entendimento intersubjetivo e da distribuição de conhecimento constituída pela concepção do “eu” e do “outro”. Conforme afirma Wendt, assim como as pessoas, o Estado tem múltiplas identidades ligadas a papéis institucionais, mas cada uma é uma definição social do ator baseada nas teorias que os atores têm coletivamente sobre si e sobre os outros, constituindo a estrutura social do sistema (WENDT, 1992, p. 398).

Em defesa de sua teoria sistêmica, Wendt (1999) enfatiza o poder causal das estruturas do sistema na explicação comportamental, diferenciando-se de teorias que aderem ao reducionismo do comportamento do Estado por meio da ênfase em fatores como a psicologia dos *decision-makers* e na política doméstica.

Ao estudar os atores do sistema internacional, Wendt afirma que o construtivismo não nos informa quais atores deve-se estudar e onde são construídos, sendo necessário ao pesquisador escolher as unidades e os níveis de análise. Diante disso, define o Estado como unidade e o sistema internacional como nível de análise, dentre outras possibilidades existentes para objetivos analíticos distintos. Junto com sua escolha, traz a premissa de que os Estados são a forma dominante de subjetividade no mundo político contemporâneo, pois o sistema muda, em última instância, através da ação do Estado. O que não impede, contudo, a inclusão de atores não-estatais. Como consequência, outro pressuposto que assume é que os Estados são verdadeiros agentes, não apenas o “*as if*”² metafórico assumido na teoria neoliberal. Conforme afirma o autor, através da fala dos *decision-makers* em termos de interesses e necessidades nacionais, um Estado define a si mesmo e os “outros” atores.

A contribuição de Wendt também se distingue de outros construtivistas por defender a produção de conhecimento científico e de seu progresso baseado no emprego de métodos de observação e hipóteses, distanciando-se de vertentes pós-positivistas que algumas vezes descontrolam teorias sem necessariamente propor alternativas analíticas. Criticado por construtivistas radicais por tentar estabelecer pontes com a cientificidade das correntes dominantes da disciplina, inclusive por adotar o Estado-centrismo, Wendt identifica a si próprio como positivista e moderno, ou ainda, como construtivista moderado. Vale salientar, ainda, que no construtivismo as explicações têm efeito constitutivo e não efeito causal. Explicações causais retratam uma relação mecânica entre condições anteriores e efeitos posteriores. Conforme define Wendt, embora também seja vista de formas diferentes pelos construtivistas³, há concordância no fato de se tratar de uma explicação não apenas descritiva e de oferecer uma opção à causalidade formal e material.

² Sobre a discussão, com conceitos, critérios e distinções ver “The State as a Person in the International Theory” (2004).

³ Uma ilustração mais detalhada disto pode ser vista em Adler (1999, p. 221-223), que adota uma tripla classificação, adicionando a explicação mediativa que, juntamente com a constitutiva, pertence à epistemologia interpretativa.

Conforme os fundamentos expostos, a contribuição teórica de Alexander Wendt fornece auxílio na compreensão da questão proposta nesta dissertação por tomar os Estados como atores cuja política externa reproduz quem o Estado é no sistema ao produzir a sua subjetividade no ambiente internacional. Pois, a partir do seu reconhecimento, torna-se “eu” por meio do “outro” (WENDT, 2003). Isso é relevante pois acredita-se que o interesse nacional além de determinações internas, pode influenciar e é influenciado pela estrutura sistêmica internacional. Isso ocorre seja na forma de demandas externas político-institucionais, seja por condicionamentos que levem à percepção de necessidade de revisão interna de conceitos e estratégias políticas.

A política externa definida como a política do Estado para com outros Estados no ambiente internacional e como meio de garantir sua permanência soberana neste, trata-se de um processo construído no seu interior, que conta com uma avaliação de si próprio por meio da qual reproduz o Estado (FERRAZ, 2010). Ou seja, consiste num duplo processo de construção do conhecimento e da imagem do ambiente internacional e interno. Nisso, esclarece Ferraz (2009, p. 39): “(...) acredita-se ser observando o movimento de formação de uma determinada identidade prática que se pode entender o porquê de um determinado discurso permanecer (...)”.

Além da análise sob a formação de identidades, dentro do construtivismo a política externa pode ser analisada também do ponto de vista da linguagem⁴, por ser entendida como estruturadora da própria realidade e também ser afetada por esta. Por ser a atividade prática da política entre os atores estatais, a linguagem como ferramenta metodológica foi grandemente defendida por Nicholas Onuf ou, mais especificamente, a análise das regras que regem o discurso. Outro ponto de vista possível é a análise das normas e regras produzidas, por serem importantes no contexto do processo da tomada de decisão. Elas seriam, portanto, definidas como resultado do discurso intersubjetivo que molda e rege as ações. Esta análise é mais significativamente defendida por Kratochwil, para quem as normas estariam entre os agentes e a estrutura (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Estas abordagens serão tratadas em seguida, com o objetivo de identificar os limites do embate agente-estrutura da PEB para, posteriormente, serem instrumento de análise.

⁴ Advinda do movimento Virada Linguística nas Ciências Sociais a partir de meados dos anos 1960, grandemente desenvolvida pelo teórico Mikhail Bakhtin.

2.2.2 As unidades de análise: a construção de identidades e a análise de conteúdo do discurso

Embora não seja para todos os construtivistas um conceito explicativo relevante, a identidade é um dos que mais chama a atenção para o construtivismo, devido à incapacidade dos positivistas tradicionais de lidar com esse conceito de maneira endógena. Para esta perspectiva o teórico construtivista que mais contribuiu foi Alexander Wendt, ao apresentar um conceito preciso que, conforme Nogueira e Messari (2005), permite que se transforme e se adapte aos processos e às necessidades da política internacional.

A respeito da relação entre identidades e interesses, Wendt (1992) afirma que as identidades constituem a base dos interesses, definidos no processo de reconhecimento de situações. Uma vez que situações novas surgem, seus significados são construídos, assim como os interesses, a partir de papéis institucionalmente definidos.

Wendt define a identidade como responsável de algo ser o que é, ou mais especificamente, como uma propriedade dos atores intencionais de gerar uma tendência de motivações e comportamentos baseada numa qualidade intersubjetiva (WENDT, 1999, p. 224). São constituídas tanto por características internas quanto externas que sugerem a formação de tipos de identidades⁵ que, por sua vez, implicam tipos de interesses, embora não se reduzam a eles. Os interesses estariam enraizados nos tipos de identidade e se referem ao que o ator quer, designando motivações que ajudam a explicar o comportamento. É possível classificar os interesses em dois tipos: os objetivos, referente às necessidades para a reprodução das identidades e que não dependem da vontade dos atores; e os subjetivos, que são as crenças dos atores sobre como satisfazer as necessidades de suas identidades e apresenta, conforme Wendt, a um significado próximo do termo “preferências”, usado pelos racionalistas.

⁵ Wendt sugere haver quatro tipos de identidades: a identidade pessoal/corporativa, constituída pela organização e de base material; a identidade “tipo”, que consiste em plataforma para outras identidades por se referir a características compartilhadas como valores culturais e idioma; a identidade “papel” dependente da cultura e é definida apenas a partir da relação com o “outro”, não possuindo uma natureza pré-social como a anterior; e, finalmente, a identidade coletiva, que toma a relação entre o “Eu” e o “Outro” para uma identificação de processo cognitivo.

Com base na identificação de três interesses sugeridos por George e Keohane (1990), Wendt acrescenta um quarto e apresenta: a sobrevivência física, a autonomia, o bem-estar econômico (ou vida, liberdade e propriedade) e a autoestima coletiva. Estes quatro interesses são necessidades que devem ser atendidas para a segurança do Estado/sociedade, definindo limites para o que os estados podem fazer em suas políticas externas.

A identificação coletiva entre os Estados permite a construção de uma transformação estrutural, pois o processo social de construção e reconstrução de identidades e interesses é constituído pelos significados coletivos sempre em movimento, que agem sobre o “eu” e sobre sua relação com os “outros”.

Entretanto, a ferramenta do trato endógeno do elemento identidade coletiva dos Estados tem seus limites. Conforme a crítica de Maja Zehfuss (2002) ao construtivismo de Wendt centrado na identidade, há dois pontos delicados: um é a separação clara que ele faz entre política externa e doméstica atribuindo as mudanças na identidade de um país às forças de natureza externa, gerando negligência com os aspectos internos. Decorrente disto, o outro ponto de crítica é tomar a identidade como estável, negligenciando as questões políticas que envolvem a construção das identidades.

Da mesma forma que o conceito de identidade, há outra premissa que causa divergência entre os construtivistas: é a chamada virada linguística na análise da intersubjetividade, importante para autores como Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil e praticamente ignorada por Wendt. A virada linguística analisa as normas e regras que organizam e regem o discurso, dando significado a concepção destes autores de que a realidade é socialmente construída. Por meio de estudos de linguística e de direito, com influência em Habermas e Wittgenstein, Kratochwil foi um dos proponentes da virada linguística em RI. Para este teórico, é possível entendermos a realidade a partir dos entendimentos das regras que regem e organizam o discurso. Na sua visão, o mundo ao qual nos referimos é construção dos discursos. Desta forma, a linguagem além de refletir a ação é o seu próprio fundamento (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 170).

Por meio da análise da contribuição de Bakhtin sobre a linguagem do sistema internacional, cuja dimensão prática é o pronunciamento, a política externa pela ótica do discurso advém do entendimento de que a linguagem é a atividade prática da política externa cujo processo é relacional, isto é, sua constituição ocorre

de acordo com as práticas sociais que tornam reais os conceitos que estimulam a sua produção (GONÇALVES, 2005, p. 36; 40). Em suma, a política externa seria a linguagem do sistema internacional, no sentido de ser a prática social e política entre os Estados (ibid., p. 41).

Destaca-se também a análise centrada nas regras, na qual a maior contribuição é de Onuf. Para ele, as regras informam o que pode e deve ser feito, considerando sempre a co-construção entre os agentes e a estrutura num processo contínuo em que as regras se situam no meio deles. Essas regras geram assimetrias de poder e, por isso, são fundamentais nos processos de tomada de decisão, representando, para ele, a principal influência das ações humanas. Em consequência disto, é necessário entender os processos de comunicação social e de intersubjetividade e as normas. Porém, não é necessário ater-se nesse terreno de análise por não ser adotado nessa dissertação.

Nesse momento cabe justificar e posicionar-se diante destas três perspectivas metodológicas dentro do construtivismo. Conforme visto, é possível proceder com a análise das normas, do discurso (Kratowill e Onuf), ou da formação de identidades (Wendt). Esta dissertação propõe situar-se na perspectiva de Wendt, justificada pela sua assunção do Estado como ator e da importância dada à formação de identidades endogenamente ao sistema. Porém, julga-se ser também pertinente proceder com a análise de conteúdo como ferramenta que auxilia e enriquece o entendimento da problemática proposta. Isto porque o desenvolvimento, além de ser um vetor identitário da PEB, foi introduzido a partir de reavaliações de seu conceito.

A partir disto, o instrumento para interpretar a identidade do Estado será composto do discurso na política externa, em suas ações e diretrizes, aliado a percepções demonstradas a nível interno. Os Estados podem ser vistos como atores que tomam decisões que podem tanto influenciar quanto constituir respostas aos movimentos da estrutura sistêmica. A política externa constitui um instrumento e reflexo da prática múltipla que é a produção da identidade nacional. Ela é resultado da identidade coletiva do Estado que opera em uma estrutura sistêmica e doméstica que sofre mudanças, que revela processos e, portanto, provoca novas leituras dos seus objetivos. Sendo a política externa construída por um movimento relacional, o construtivismo é importante no entendimento da política externa como ponto de interseção entre o internacional e o doméstico.

Para aplicação da teoria adotada no estudo da política externa brasileira, proceder-se-á com uma análise que identifique como o conceito de desenvolvimento foi interpretado e como esta interpretação refletiu na formulação das diretrizes e ações da política externa. Ou seja: a teoria construtivista nos permite assumir que o conhecimento compartilhado é parte da estrutura e, ao mesmo tempo, que a realidade é uma construção simultânea da relação entre os agentes (aqui o Estado) e a estrutura ideacional (o sistema internacional e o contexto nacional, que sofre reflexos do primeiro); isto implica que se entenda o objeto, a política externa, e a problemática, o conteúdo da política externa no que se refere ao desenvolvimento, como consequência do entendimento que se tem de seus imperativos, dos meios de ação e articulação com o exterior para que sejam obtidos resultados.

2.2.3 Os conceitos de desenvolvimento e cooperação internacional para o desenvolvimento (CID)

Desenvolvimento

Definir e falar a respeito de desenvolvimento não é simples, pois seu conceito possui múltiplas dimensões. De forma sintética é possível dizer que seu objetivo final é assegurar o bem-estar e a segurança à população de forma estável e sustentável, ou seja, remete a um estado de sobrevivência digna de longo prazo.

O conceito se refere a questões econômicas, sociais e políticas expressas no âmbito produtivo, ambiental, distributivo, participativo, entre outros. A noção moderna de desenvolvimento aparece logo após a 2ª Guerra Mundial, diante da Guerra Fria, com a divisão do mundo em dois grandes grupos de países, os industrializados e os que não haviam realizado esse processo. Questionar as causas do subdesenvolvimento tornou-se tão necessário quanto incorporar os países do “Terceiro mundo” ao desenvolvimento capitalista constituindo uma garantia de que permaneceriam fora do “bloco socialista” (AGUIRRE, 2008).

O desenvolvimento como objetivo, e então entendido como crescimento econômico, passou a ser incorporado na agenda internacional a partir do Ponto IV do discurso do presidente norte-americano H. Truman em 1947, momento a partir do

qual se passou a associar subdesenvolvimento e vulnerabilidade político-ideológica (LOPES, 2008, p. 32) e que propaga o sentido de transitividade (RIST⁶ apud LOPES, 2008, p. 36). Essa concepção foi instrumentalizada pela bem-sucedida operação político-ideológica do Plano Marshall.

Com o conceito de “círculo vicioso de pobreza”, Nurske (1952) defendeu que nos países subdesenvolvidos, que apresentavam ausência de poupança e, conseqüentemente, de investimentos com recursos internos, era necessária a intervenção externa ou não seria possível que percorressem as etapas de desenvolvimento. Ao longo do tempo as necessidades e os problemas se modificaram, e por consequência, o próprio conceito de desenvolvimento é redefinido.

Na década de 1970 a teoria econômica percebe que o crescimento não é sinônimo de desenvolvimento e a atenção passa a ser dada aos aspectos sociais do desenvolvimento. A ajuda externa direcionada por projetos em diferentes setores tornou-se uma prática consensual até o advento da crise da dívida externa, que alterou completamente esta evolução. Junto a isto, os aumentos do preço do petróleo tornaram as teses neoliberais, que tomam a economia como motor e condição necessária e suficiente para o desenvolvimento, as de maior adesão. A primeira prioridade da CID tornou-se conquistar o equilíbrio macroeconômico e financeiro com medidas de estabilização, de ajustamento estrutural e, a partir de 1990, da boa governança. A lógica econômica e financeira com base na execução de programas feitos pelos técnicos das instituições internacionais e no condicionalismo *ex-post* passaram a determinar a evolução de toda a ajuda e o chamado *Washington Consensus* passou a definir o conteúdo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

As crises que se seguiram com os modelos preconizados, como a crise asiática e russa, geraram mudanças na concepção da ajuda, tornando a luta contra a pobreza pela melhoria do bem-estar humano a meta objetiva da cooperação internacional. Essa mudança implicou uma retomada do papel do Estado receptor da ajuda como autor das prioridades e portador de responsabilidades assumidas perante a comunidade internacional, que deve subordinar os programas de cooperação internacional a essa definição. O nível de intervenção do Estado deveria

⁶ RIST, G. **The history of development: from Western origins to global faith**. London, New York: Zed Books, 1997.

ser o de principal agente de planejamento, apenas “*market friendly*”, ou de garantia da existência de condições para os pobres aumentarem as suas possibilidades de escolha. A formulação da CID recuperou os temas da participação dos países receptores, incluindo a sociedade civil, de harmonização entre as práticas da ajuda dos países financiadores, do alinhamento com as políticas locais para a concepção dos programas e do condicionalismo definido pelas próprias autoridades locais.

Na América Latina, o debate ocorreu principalmente no âmbito da CEPAL, instituição criada pela ONU em 1948 para repensar e tentar promover o crescimento da região (MUNHOZ, 2007, p. 65). Na década de 1990, a discussão é reavivada diante de altíssimas taxas de crescimento, como no Leste Asiático, em parte devido aos efeitos proporcionados pela globalização, contraposta com outras de nível medíocre (Ibid., p. 66).

Desta forma, sabe-se que o desenvolvimento é um conceito multidimensional, que escapa ao reducionismo economicista. Para demonstrar como não se trata tampouco de um conceito estático, é possível ilustrar com as prioridades adotadas pelo Banco Mundial, uma instituição cujo objetivo central volta-se à reconstrução e ao desenvolvimento que, conforme apresenta Munhoz (2007, p. 75), teve sua ação influenciada por pelo menos quatro concepções de desenvolvimento diferentes desde sua criação. Na década de 1950, a ideia era que o desenvolvimento seria alcançado pelo acúmulo de capital fixo, conforme o pensamento de Rostow em seu estudo sobre os insumos necessários para o crescimento de uma economia⁷. Como consequência, esta visão leva o Banco Mundial a apoiar investimentos em capital fixo, como estradas, canais, maquinário. Já no começo dos anos 1960, a visão começa a mudar em direção a importância do capital humano, desafiando pressupostos fundamentais do paradigma da política de desenvolvimento então em curso com um novo ingrediente fundamental: a necessidade de trabalhadores saudáveis e com educação; desta forma, a ação do Banco Mundial passa a abranger as áreas de educação e treinamento. Ao final da década de 1970, o Banco muda de postura diante de sérios problemas conjunturais, como os dois choques do petróleo e o frágil ambiente econômico interno dos países em desenvolvimento para uma fase de ajuste estrutural, passando a responder com um processo de

⁷ Composta de cinco estágios, pelos quais os países passam linearmente e estabelece as diversas condições de investimento, consumo e tendências sociais que podem ocorrer. Os estágios são: o da sociedade tradicional; as pré-condições de decolagem; a decolagem; o caminho para a maturidade e a era do consumo em massa. (ROSTOW, 1974 apud MUNHOZ, 2007, p. 76)

reformulações para o mercado e instituições, formando o que veio a ser conhecido como o Consenso de Washington e restringindo sua agenda a desafios macroeconômicos em detrimento de outras perspectivas e de altos custos sociais que permanece até a década de 1990. Desde 1995, quando assume o novo presidente da instituição, há mudanças na sua estrutura e atuação e passa-se a falar em “moldura de desenvolvimento abrangente”, que engloba uma série de princípios que devem guiar o desenvolvimento e a redução da pobreza, enfatizando a interdependência entre todos os elementos envolvidos no processo: social, estrutural, humano, ambiental, econômico, financeiro e de governança (MUNHOZ, 2007, p.76-94).

Em *Ethics and Economics*, A. Sen (1990 apud SACHS, 2004, p.13) lembra que, desde Aristóteles, a economia e a ética estavam interligadas por duas questões de fundo: o problema da motivação humana e a avaliação das conquistas sociais. No entanto, a outra origem da economia – questões logísticas que A. Sen chama de “abordagem de engenharia” – hoje prevalece a ponto de fazer a ética praticamente esquecida. Por isso, insiste na aproximação entre a economia, a ética e a política. Para Sachs (2004), o desenvolvimento cumpre com a necessidade desse requisito na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da multiplicação de riqueza material. No contexto histórico que surgiu, a ideia de desenvolvimento implica a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas metrópoles e a sua periferia colonial. O desenvolvimento traz consigo a promessa de modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural implicando, portanto, igualdade de direitos, equidade econômica e solidariedade. (SACHS, 2004, p.13).

O desenvolvimento econômico, na definição de Bresser-Pereira (2008, p.1), é um fenômeno histórico que decorre da realização, por parte dos estados-nação⁸, da Revolução Capitalista que permite a acumulação de capital, aumento da produtividade e o crescimento sustentado. Bresser (2006, p. 2) salienta que o sucesso do processo de desenvolvimento econômico capitalista depende, dentre outras instituições formais e informais, de uma “instituição-chave”: da existência ou não de uma estratégia nacional de desenvolvimento, assim como da qualidade

⁸Bresser faz uma clara distinção entre ‘estado-nação’ e ‘estado’. Estado é a instituição organizacional e normativa maior de um ‘estado-nação’, ‘sociedade nacional’, ‘estado nacional’, ou ‘país’. Sendo estas quatro últimas expressões sinônimas.

desta. Desta forma, salienta ainda, a importância das instituições formais e informais que cada sociedade nacional adota não se oporem, mas antes, favorecerem o desenvolvimento econômico. Finalmente, conclui que o desenvolvimento econômico “é o resultado de uma estratégia nacional, que, em cada momento histórico, procura combinar escassos recursos disponíveis e instituições, motivando e orientando os agentes econômicos a investir e inovar” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 6), uma vez que governo, empresários, técnicos e trabalhadores atuam dentro de uma estratégia minimamente concertada.

Cooperação internacional para o desenvolvimento

O tema da cooperação internacional para o desenvolvimento está presente de forma crescente entre os objetos de estudo das relações internacionais. A cooperação internacional vincula-se a problemas antes tratados como questões exclusivas de cada Estado. Contudo, com o fim da Guerra Fria houve maior interesse das nações em direção à cooperação, com uma sequência de conferências sobre diversos temas realizadas na década de 1990. Parte das iniciativas de cooperação miram problemas das economias do Sul como as relações de trabalho abusivas, a fome e a miséria, a degradação ambiental, exclusão social, etc., indicando a tentativa de superar alguns problemas em corresponsabilidade a partir de ações acordadas.

As instituições, por sua vez, podem induzir a cooperação na medida em que modificam a relação custo/benefício por meio da redução de incertezas, diminuição de custos de transação e estabilizando expectativas. Para autores liberais-institucionalistas como Krasner e Keohane, os interesses estatais não se limitariam mais a questões de poder e sobrevivência e a concepção de segurança passa a abranger questões como meio-ambiente, economia e ameaças transnacionais que propiciam o comportamento cooperativo.

Assim, a cooperação pode ser vista como um importante instrumento de política externa de um país. Dentro de uma visão realista, a cooperação visa antes de tudo os próprios interesses nacionais, enquanto que para correntes idealistas essa prática atende ao princípio do “internacionalismo humanizado” de um mundo cada vez mais interdependente (PUENTE, 2010, p. 87). Pela ótica do construtivismo entende-se que pode contribuir para o desenvolvimento de uma relação de

confiança baseada na subjetividade de processos e interesses socialmente construídos, ou seja, a exemplo de Puente (idem, p. 91), entende-se nesse trabalho que a cooperação para o desenvolvimento tem relação direta com a política externa do país doador, articulando motivações de cunho político, estratégico, econômico-comercial e também morais, históricas e culturais.

Ao analisar em que termos discursivos a PEB, no período 2003-2010, interpretou as possibilidades para o desenvolvimento, torna-se consequência abranger as experiências nacionais de cooperação. Conforme admite Corrêa (1999, p. 16), o Brasil tem buscado desenvolver sua atuação política externa de forma sensível às situações que representam obstáculos ao desenvolvimento e de modo a construir consensos que ajudem sua superação. Desta forma, mais do que a as questões de paz e segurança, o desafio do desenvolvimento nacional é a prioridade do trabalho da diplomacia brasileira.

Uma vez que o desenvolvimento passou a adotar um caráter social e humanitário, a cooperação internacional ganha papel central na PEB do governo Lula, uma vez que mostra ser um instrumento para por em prática argumentos discursivos. Considerando o *status* do país, trata-se de cooperação horizontal, ou seja, é estabelecida com países em condições semelhantes ou piores que a do Brasil. Para a questão de como a PEB refletiu uma reorientação interna sobre o modelo de desenvolvimento, refletir sobre a importância da cooperação internacional se justifica pela sua funcionalidade para a tentativa de construção dessa reorientação junto aos demais atores.

2.3 CONCLUSÃO

Nesse capítulo foram demonstradas as bases conceituais que orientam a análise de política externa proposta. Primeiramente foi apresentado como alguns autores trabalham os elementos ideacionais da PEB e sua particular relação com o processo de desenvolvimento brasileiro. Embora esta associação com o desenvolvimento não fosse a única, ela foi predominante a partir da década de 1950, com a mudança de paradigma decorrente da mudança na orientação do modelo

produtivo brasileiro. Com isso, a política externa passa a ser um instrumento para interesses nacionais mais amplos.

Em seguida, foram expostos os fundamentos teóricos adotados. Conforme demonstrado, a teoria construtivista tem, ao menos, três pressupostos comuns a todos os autores situados sob essa perspectiva: o foco na relação agente-estrutura, em cuja relação é negada a antecedência ontológica a ambos, a construção social da realidade e, no que tange à estrutura, as ideias intersubjetivas têm papel central. Apresentou-se ainda, dentre as vertentes existentes, a defendida por Wendt. Julgou-se mais adequado adotá-la, entre outras razões, por assumir como pressuposto o Estado-centrismo, pela atenção dada ao poder explicativo do processo de formação de identidades e interesses endogenamente ao sistema e pela defesa do “idealismo estrutural” no que tange a relação agente/estrutura juntamente com a possibilidade de produção do conhecimento científico.

Finalmente, na terceira seção, buscou-se trazer possíveis definições do conceito de desenvolvimento e cooperação internacional, temas fundamentais no entendimento da relação sistêmica entre os Estados. O desenvolvimento, embora envolva o desempenho de diversas variáveis em diferentes áreas sociais, que vão desde a equidade social à liberdade política, passando pelos clássicos problemas do crescimento e distribuição de renda, é aqui tomado de forma simplificada como aumento de bem-estar de forma sustentável, sumo produto das contribuições vistas. A cooperação, por sua vez, é um aspecto importante por estar presente (em geral) nas relações internacionais. E, como ser instrumento para o desenvolvimento é um dos principais objetivos da PEB, a cooperação internacional configura-se como uma importante estratégia de inserção internacional.

Apresentados estes pontos, sua adoção leva a assumir que a estrutura das relações internacionais consiste em uma construção dos agentes por meio das ideias e valores compartilhados e que os eventos devem ser examinados por seu conteúdo intersubjetivo por terem poder explicativo sobre a forma de criar e manter relações sociais, políticas e econômicas. Assim, a internalização da necessidade de contribuir para o desenvolvimento, inicialmente a partir do projeto desenvolvimentista, formando uma identidade e gerando interesses coesos com o conceito, torna possível a investigação de como esta identidade se faz presente nos interesses da PEB. Como visto, o desenvolvimento não é uma associação recente, mas é uma constante da PEB. Se as ideias e a estrutura se modificam isto leva à

necessária revisão e mudança de estratégias conforme elas se demonstrem enfraquecidas. Isto se deve a interpretações e ênfases diferentes, por parte dos formuladores da PEB, dos objetivos e da forma de buscá-los. Por isso, se faz necessária também a análise dos períodos anteriores ao que se objetiva compreender, a fim de mostrar como a assunção deste vetor se refletiu no passado. Esse será o tema do próximo capítulo desta dissertação.

3 A PEB A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ESTRUTURA E DOS INTERESSES NACIONAIS

Ao analisar os caminhos percorridos pela política externa brasileira em suas diretrizes e enquanto ferramenta para o desenvolvimento, o objetivo deste capítulo é discorrer a respeito das estruturas de ideias sobre as quais a política externa brasileira esteve inserida. A ênfase recai em como os interesses nacionais ligados ao desenvolvimento sofreram reformulações diante de desafios conjunturais, sejam de ordem ideológica ou material. Ou seja, quais foram as interpretações e reformulações presentes na política externa para a consecução de seus objetivos. A política exterior, como já visto no capítulo anterior, é entendida como a face externa que reproduz a identidade e os interesses nacionais nas relações com os outros atores. Por isso, aqui ela é investigada principalmente sob os seus aspectos ideacionais determinantes e o modo como ela foi instrumentalizada nos diversos contextos desde a década de 1930.

Sob a orientação do construtivismo, entende-se que esse capítulo deve ser elaborado de forma a auxiliar no entendimento de como a PEB esteve articulada com o modelo de desenvolvimento em voga e com o sistema internacional neste processo. Pois, se o desenvolvimento é o seu principal vetor, este é determinado pelo modelo de desenvolvimento e pela presença (ou não) de um projeto nacional. Ou seja, entende-se que suas condições internas e os constrangimentos delas derivados na relação com os demais atores, contribuem para a formação de sua identidade internacional e de seus interesses no cenário internacional. Esses interesses, por sua vez, podem ser objeto de diferentes estratégias de inserção ao longo do tempo. Os constrangimentos estruturais da política externa, de ordem interna e externa, devem ser avaliados sob o impacto que exerceram na formação e busca de interesses e na construção da identidade internacional brasileira. Analisar os movimentos da política externa sob estes parâmetros serve para perceber como a prática da política externa brasileira foi direcionada por seu principal vetor na consecução de seus interesses como tentativa de transformar sua condição no sistema a partir da construção de sua própria imagem dentro dele.

Compartilha-se ainda das seguintes premissas adotadas por Letícia Pinheiro (2004, p.10): que um mesmo modelo de desenvolvimento permite a adoção de mais

de uma linha de política externa, em termos estratégicos e político-ideológicos; e que a mudança de regime político não determina uma mudança no conteúdo político da política externa e, em contrapartida, ela pode sofrer profundas revisões dentro do mesmo regime. Disto, entende-se que a investigação da política externa de determinado governo, embora revele suas próprias particularidades, é também determinada pela estrutura de ideias que formaram ao longo do tempo sua identidade, portadora de princípios e interesses quase sempre presentes na interação internacional. Em suma, observa-se que embora o contexto e a orientação político-ideológica da equipe governante possam ter introduzido mudanças no modo e na intensidade de sua ação externa, seu conteúdo permaneceu quase sempre voltado para o objetivo do desenvolvimento nacional.

O capítulo está dividido em duas seções. A primeira analisa aspectos internos e externos que determinaram a política externa do período de 1930-1989, entre elas, a adoção do modelo desenvolvimentista de crescimento, preocupada em promover a industrialização no país, levando a reformulações práticas e ideológicas na política externa. Para isso há três subseções, cada uma com ênfase sobre os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek (JK) e Geisel, justificadas pelo fato destes três governos serem identificados como períodos em que o modelo desenvolvimentista foi amplamente adotado, guardadas suas diferenças. A segunda seção analisa o período pós-1990, em que o sistema internacional como um todo passa por um processo de reordenamento político e econômico baseado no ideário neoliberal, normalmente associado ao abandono de um projeto nacional e à desregulamentação de mercados, sob o contexto da globalização.

3.1 A PEB NO MODELO DESENVOLVIMENTISTA (1930-1989)

A partir da década de 1930, assistiu-se a uma reorientação do modelo de desenvolvimento econômico. Dado o excedente do capital cafeeiro, foram implantados os primeiros setores industriais no Brasil a partir das últimas décadas do século XIX. Todavia, isto não representava ainda um processo de acumulação industrial. Conforme Maria da Conceição Tavares (1998), se entendermos industrialização como forças produtivas capitalistas capazes de sustentar a

dominância de capital industrial no processo global de acumulação, isso pode ser verificado apenas na década de 1950. Nesse processo foi decisiva a ação do Estado e das empresas internacionais. A primeira, para que se construísse a indústria pesada de bens de capital, e a segunda para a instalação de um setor diferenciado de bens de consumo. Diante disso, ainda segundo a autora, o período que merece adequadamente a designação de industrialização via substituição de importações (ISI) seria o período entre a crise da década de 1930 e 1950. Entretanto, conforme assinala Tavares (1998, p. 228), embora esta expressão possa sugerir uma operação simples de redução da pauta de importações com o propósito de aumentar a participação de produtos nacionais no consumo interno, esta ideia está longe da realidade⁹.

É possível adotar aqui o conceito de desenvolvimentismo definido por Bielschowsky (1988, p. 7), como a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico composto pela industrialização integral, com indispensável planejamento do Estado definindo os setores de expansão e os instrumentos para promovê-la, além de participar aplicando diretamente ou captando e orientando os recursos financeiros¹⁰. Com base na sistematização da evolução das ideias econômicas Bielschowsky (1988, p. 247) defende que o projeto desenvolvimentista pode ser dividido em três grandes fases que serão eventualmente tomados como referência neste capítulo: de 1930-1944 sua origem, de 1945-1955 seu amadurecimento e 1956-1964 seu auge e crise.

Do cenário externo, essa mudança foi introduzida pela queda nas exportações e nas importações, provocadas pela crise de 1929, o que repercutiu gravemente sobre o comércio internacional. Conforme analisam Marcus Faro de Castro e Maria I. V. de Carvalho (2002), o ano de 1930 pode ser tomado como um marco por dar início ao “processo de evolução da política oligárquica para as políticas populistas centralizadoras, bem como a construção do *modelo desenvolvimentista*¹¹ de formulação e implementação de políticas”. Além disso, é

⁹ Para detalhes sobre o processo do modelo ISI, ver TAVARES, 1998.

¹⁰ De acordo com este autor, o ciclo ideológico do desenvolvimentismo permite definir cinco correntes de pensamento econômico no debate entre 1945-1964: a corrente neoliberal, três desenvolvimentistas (no setor privado, com uma posição antiliberal; no setor público, os não-nacionalistas e os nacionalistas) e a socialista.

¹¹ Com base na definição de Castro e Carvalho (2002, p. 112), o modelo desenvolvimentista incluía: 1) um papel ativo do Estado na promoção do crescimento econômico por meio da industrialização rápida; 2) uma política comercial protecionista; 3) estruturas estatais regulatórias e financeiras (crédito

possível assumir essa mudança como a correspondência, de certa forma, “às mudanças ocorridas em outras sociedades, tais como as transições de políticas liberais para políticas keynesianas intervencionistas, típicas do *New Deal* nos EUA e do *Welfare State* na Europa Ocidental” (CASTRO; CARVALHO, 2002, p. 112).

Essa transição no plano interno, segundo Cervo (2008), foi induzida pelas pressões das massas urbanas e da burguesia (as quais almejavam oportunidades de negócios), dos militares, dos intelectuais e de políticos, configurando as condições para mudança paradigmática, composta por três noções básicas: realismo de conduta, consciência da transição e desenvolvimento como vetor da política externa, para as quais, acionada a diplomacia econômica, deu ao setor externo a função de realizar os interesses nacionais, conceber o desenvolvimento como expansão da indústria mediante autonomia decisória, subordinando a política de segurança aos fins econômicos (CERVO, 2008, p. 71-72).

Essa mudança de estratégia ocorreu em vários países da América Latina, inclusive no Brasil, cuja concretude da postura se visualizou a partir da era Vargas (1930-1945) que, ao dar caráter nacionalista à política econômica, iniciou o processo de implantação da indústria de base. Essa iniciativa recebeu recursos norte-americanos em troca do apoio prestado pelo Brasil na Segunda Guerra Mundial, com a expectativa negociada de receber assistência econômico-tecnológica que se concretizou com a fundação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Essas e outras experiências configuraram a formação do paradigma desenvolvimentista de política exterior, que veio a servir de inspiração para a teoria estruturalista cepalina que surgiu anos mais tarde (Ibid., p. 14, 74).

Após a Segunda Guerra Mundial cresceu no Brasil a consciência de condição de país subdesenvolvido (LAFER, 2007) e a percepção das desigualdades de oportunidades e condições entre as regiões. No plano internacional, a nova ordem econômica e política foi marcada por iniciativas multilaterais como a Conferência de Bretton Woods, realizada entre junho e agosto de 1944, responsável pela formação dos pilares que restabeleceram a ordem no campo monetário e financeiro internacional. No plano político, políticas para o estabelecimento de uma nova “confraria entre as nações” (OLIVEIRA, 2006, p. 5) resultou na criação da

oficial); e 4) uma participação direta do Estado no processo produtivo, com a criação de empresas públicas.

Organização das Nações Unidas (ONU) em abril de 1945, por meio da Carta de São Francisco.

Neste contexto, em 1948 foi criada a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), no âmbito da ONU, que gerou as bases do pensamento e da ação política voltada ao desenvolvimento da América Latina. Para fazer uma concisa referência ao seu pensamento teórico, em primeiro lugar, os teóricos da Cepal entendiam que o subdesenvolvimento seria consequência da deterioração dos termos de troca, em função da prática de troca especializada de bens, inspirada na teoria ricardiana das vantagens comparativas. Em segundo, a forma de reverter esta especialização dos termos de troca e avançar rumo ao crescimento econômico e ao desenvolvimento seria a industrialização baseada na substituição de importações (ISI).

Sem pretender entrar no mérito dos pontos fortes ou fracos da doutrina cepalina, a importância da Cepal¹² pode ser interpretada, conforme colocado por Mantega (1985, p. 29, 47-48), como uma combinação de forças sociais que lutaram para consolidar os “países de ponta” da América Latina, ajudando a fornecer a ideologia da “afirmação nacional” para promoção de estratégias de desenvolvimento, diante de um cenário composto por dois blocos de interesses: de um lado, o bloco formado por aqueles que defendiam o desenvolvimento capitalista, com o fortalecimento da nação capaz de desenvolver dinamismo próprio e para o qual era bem-vinda a participação de capitais e empresas estrangeiras, desde que empenhados nesses objetivos; de outro lado, o formado pelos interesses dos agroexportadores em manter a periferia como celeiro do centro. Disto deriva a

(...) coloração nacionalista do desenvolvimentismo, que ultrapassava até mesmo os interesses econômicos das burguesias locais, preocupadas em atrair capital estrangeiro para acelerar a acumulação interna. As vivas cores nacionalistas ficaram por conta da oposição ao imperialismo comercial e da sedução das classes dominadas. (MANTEGA, 1985, p. 48)

No que tange o pensamento aplicado às relações internacionais, Cervo (2008, p. 18) apresenta que nos anos 1960 havia duas formas de entender o modo de promover e gerenciar o processo de desenvolvimento: através do desenvolvimento associado, ligado às forças do capitalismo, e o desenvolvimento autônomo, ligado

¹² Sobre o modelo cepalino, sua tradução em políticas governamentais e avaliação do projeto nacional-desenvolvimentista, ver MANTEGA (1985).

ao fortalecimento das forças internas. Dessa diferença surgiu, então, duas vertentes ideológicas, a dos associacionistas e os nacionalistas. Cervo pondera, entretanto, não ser conveniente insistir sobre a divisão do pensamento entre as duas vertentes, dado que normalmente houve interpenetração de influências e diálogo político na tomada de decisões. Isto porque dominava um novo pensamento:

A gênese do novo paradigma ocorre, entre 1930 e 1945, como fenômeno regional latino-americano, tendo, porém, o Brasil como primeiro motor. A ideologia liberal não é abandonada, mas passa pela metamorfose do desenvolvimento a promover. Este se converte no vetor do cálculo político e da decisão, porém reduz-se, à época, ao conceito de industrialização. A percepção do interesse nacional evoluiu para contemplar interesses de uma sociedade complexa, em transformação, rumo à modernidade. A promoção da atividade industrial, vista como solução para todas as necessidades sociais, levou ao controle das relações econômicas com o exterior. O sistema produtivo manteria a abertura liberal com o fim de trazer de fora insumos de desenvolvimento – capital, empresa, tecnologia. (CERVO, 2005, p.16)

De forma e terminologia um pouco diferente, Pinheiro (2004, p. 19) apresenta essas vertentes como dois paradigmas: o *americanismo* e o *globalismo*. O primeiro surge com o fim da Primeira Guerra Mundial, a partir do aumento de investimento norte-americano no país e do declínio econômico britânico. Conforme afirma Pinheiro (idem, p. 21), o *americanismo* se reafirmou “ainda que a industrialização por substituição de importações (ISI) viesse a se sobrepôr ao modelo agrícola-exportador como modelo de desenvolvimento”. O segundo, embora nunca estivesse totalmente ausente quando da predominância do *americanismo*, este teria se consolidado apenas na política externa sob a orientação do governo Geisel. Sob a ordem da Guerra Fria e o estreitamento do espaço de manobra internacional a política externa teria reforçado o consenso em torno do *americanismo* (PINHEIRO, 2004, p. 28).

3.1.2 A era Vargas: a construção do Nacional-Desenvolvimentismo

Em referência ao pensamento econômico desse período, Bielschowsky afirma que embora de forma marginal à vida nacional, assim com a própria indústria, que era mesmo hostilizada por Vargas até 1937, o período 1930-45 marcou um salto qualitativo na ideologia industrializante adicionando-lhe elementos para a formação

de uma estratégia que passou a ser associada com a “prosperidade” ou com o “progresso” do país (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 248-259). Como ressalta o autor, as questões nacionais com que se deparava a nova elite técnica das instituições implantadas pelo governo centralizador, eram obrigatoriamente conduzidos a pensar nos problemas e soluções de longo prazo.

O primeiro período Vargas (1930-1945), tem sua política externa identificada pela negociação e alinhamento com os EUA, que naquele momento era a única potência ocidental. Além disso, parte desse período foi marcado pela crise do liberalismo, com diminuição do comércio internacional, e pela ascensão de regimes totalitários. Desta forma, o pensamento estratégico-comercial dependente no Brasil foi facilitado pelo estreito campo de manobras daquele momento.

Durante a Segunda Guerra, ocorre o processo de triangulação estratégica entre o Brasil, os EUA e a Alemanha, relação esta que Gerson Moura (1980) denominou de “Autonomia na Dependência”. Esta estratégia de barganha diplomática permitiu ao Brasil alavancar, por meio dos recursos e vantagens obtidas junto aos EUA em troca de seu apoio na Guerra, o seu processo de desenvolvimento industrial iniciado nos anos 1930 com base no processo de ISI (PECEQUILO, 2010, p. 182). Esta relação triangular contou com a atuação do chanceler Osvaldo Aranha (1938-1944), permanente defensor da priorização das relações Brasil-EUA. A tentativa de promover uma unanimidade hemisférica baseada na cooperação incluía-se na chamada “política de boa vizinhança”, preconizada pelo então presidente norte-americano Franklin Roosevelt, e era recorrente nos discursos do período:

Atendendo a outra pergunta, disse o Presidente que a situação do Brasil, na política internacional, é muito boa; diria: o país goza, mesmo, atualmente, de grande prestígio. Quanto aos países americanos, a política brasileira inspira, hoje, grande confiança, porque demonstra o verdadeiro desinteresse e a sinceridade da nossa colaboração. Existe, acrescentou S. Exa., em virtude da Conferência de Lima, uma política continental americana. A atitude do Brasil perante a guerra europeia é a atitude conjunta dos países americanos. O Brasil não agirá individualmente, mas sim de acordo com todos os países do Continente (VARGAS, 12/03/1940)¹³.

É pena que essa política de "boa vizinhança" não tenha sido iniciada antes. Se, em lugar do ambiente de desconfiança que persistiu durante largos anos, se tivesse praticado a política de "boa vizinhança" desde a outra

¹³ Realizações e projetos do Estado Novo - entrevista coletiva à imprensa no Palácio do Governo. Porto Alegre, 12 de março de 1940.

guerra, toda a América estaria agora mais forte, melhor equipada e armada para cooperar na grande tarefa de defesa comum (...) (VARAGAS, 26/06/1941)¹⁴.

Apenas para não deixar de mencionar, o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) embora tenha sido inicialmente marcado pelo liberalismo econômico da Conferência de Bretton Woods (1944), logo estipulou o controle das importações visando diminuir o desequilíbrio externo. Resultados positivos para a política desenvolvimentista foram obtidos com a criação, em 1950, ao final de seu governo, da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, oferecendo nova perspectiva à cooperação e à colaboração entre os dois países, com projetos aprovados nas áreas de transportes e energia produzidos por técnicos de ambos os Estados a partir de levantamento das necessidades que se impunham ao avanço da industrialização do país (CERVO; BUENO, 1992, p. 251). O objetivo básico da Comissão era o de elaborar projetos que atraíssem o investimento estrangeiro, pois dada a falta de recursos nacionais para viabilizá-los a solução seria recorrer à “poupança externa”. Conforme atenta Mônica Hirst (2006, p. 270), a Comissão foi tida pelo Brasil como instrumental para o desenvolvimento econômico, enquanto a mesma representava uma operação política para os EUA. Esta política de desenvolvimento proposta, conforme analisa Mantega (1985, p. 68-69), era muito próxima da assinalada pela Cepal e pelos nacional-desenvolvimentistas. Porém, a Comissão teria ido mais longe ao gerar projetos de investimento e sugestões práticas que refletiam as necessidades de acumulação industrial e que foram amplamente aderidas pelo governo.

O fato de no imediato pós-guerra o clima liberalizante ter recebido manifestações de apoio foi apenas metade da história do pensamento econômico, sendo a outra metade formada pela ideologia desenvolvimentista que sobreviveu à confusão ideológica entre o liberalismo econômico e o liberalismo político (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 267). Assim, os próprios adeptos mais apegados à ortodoxia clássica mostram dificuldade de sustentar ideologicamente a vocação agrária do país e procuravam evitar uma imagem de oposição à diversificação da economia. Frequentemente respondiam ao debate como oposição apenas ao protecionismo, embora tivessem a seu favor o fato da escassez de oferta agrícola no

¹⁴ O Brasil perante a América e o mundo - entrevista concedida ao enviado especial de La Nación, Sr. Fernando Ortiz Echague, publicada em Buenos Aires e transcrita na imprensa brasileira, 26 de junho de 1941.

período final da guerra (ibid., p. 272). Assim, Bielschowsky afirma não ser equivocado tomar o início do segundo governo Vargas (1951-54), de reinserção consciente do desenvolvimentismo, como um marco histórico diante da análise da evolução do pensamento econômico brasileiro.

A política exterior da segunda era Vargas (1951-1954) esteve apoiada em duas ideias básicas que definiram seu conteúdo: a de que as relações externas deviam contribuir para o desenvolvimento econômico brasileiro e a de que fosse mantido o alinhamento político e militar aos “princípios de solidariedade do mundo ocidental” (HIRST, 2006, p. 263).

(...) Vargas procurou deixar explícito seu alinhamento ao governo norte-americano. Seus discursos internalizavam as noções mais elementares da guerra fria que confundiam o inimigo interno com o externo. Eram endossadas concepções ideológicas que justificavam a ação concreta de seu governo nos entendimentos com os EUA (HIRST, 2006, p. 264).

Esse último objetivo era guiado por noções menos ideológicas dos laços econômicos. Conforme Hirst (2006, p. 263), Vargas permitiu a combinação entre modelos diferentes através de espaços alternativos de formulação de políticas. Buscava-se um projeto econômico que articulasse a cooperação econômica internacional à capacidade empreendedora do Estado e à participação do interesse privado nacional. A política econômica de Vargas, ao mesmo tempo em que tentava ser desenvolvimentista associada ao capital estrangeiro, assumia compromisso de cunho nacionalista visando consolidar certa autonomia. Tudo isto, conforme Hirst, não consiste num paradoxo em si mesmo, mas gerou, no campo da política externa, algumas contradições e ambiguidades. Vale lembrar que o triênio 1953-1955 consistiu, conforme sistematização de Bielschowsky (1988, p. 364), o ponto de amadurecimento intelectual que permitiu que análises que contrariavam a proposta de industrialização fossem recebidas com atentas respostas, demonstrando que a ameaça daquele tipo de discurso se tornavam cada vez menor.

Nesse período houve a tentativa de avanço em direção a uma agenda internacional mais diversificada, com a busca de posições convergentes com países subdesenvolvidos em temas que não confrontassem com os interesses dos EUA. A projeção internacional junto a esses países, também gerou uma valorização do espaço multilateral, representado por instituições como OEA e Cepal.

Parte do desgaste nas negociações entre o país e o sistema internacional, em meados de 1953, se deu em função do fracasso da tentativa de reativar um alinhamento negociado com os EUA, numa ordem bipolar que pôs a região à margem das prioridades norte-americanas. Mas apesar disso, os desdobramentos políticos da eleição de 1950, vencida pelo republicano Milton Eisenhower, observavam com preocupação e incompatibilidade a política de Vargas, o que lhe representava condicionamentos externos (HIRST, 2006, p. 286). Assim, o esgotamento da fórmula teria feito com que “a partir deste período a ilusão de um alinhamento negociado com claros benefícios econômicos perdesse sentido como premissa orientadora da política internacional do país” (idem, p. 288). Entretanto, é possível discordar desta afirmativa, pois posterior tentativa com essa intenção ainda terá lugar com JK.

Outro aspecto que Hirst (2006, p. 276) aponta é a presença dos EUA na América Latina como fator condicionante que obstaculizou o aprofundamento das relações do Brasil com a região, bem como com outras nações industrializadas; além disso, reforçando esta tendência, havia falta de interesse provocado pela visão de mundo da elite e da classe política pela região.

No modelo desenvolvimentista, o capital privado estrangeiro era essencial para o crescimento da indústria de base e o capital público e estrangeiro asseguraria as obras de infraestrutura que amenizassem os chamados pontos de estrangulamento. Entretanto, a ênfase da política norte-americana para a América Latina manteve-se no combate ao comunismo, no investimento privado e estabilização monetária. Esse tratamento gerou uma insatisfação no continente, embora as queixas dos países latino-americanos não representassem uma recusa ao alinhamento (PINHEIRO, 2004, p. 31).

No plano multilateral, conforme posto por Henrique Altemani de Oliveira (2006, p. 233), em meados da década de 1950, o GATT era visto como um *rich men's club*, pois atendia, na visão dos países em desenvolvimento, inclusive do Brasil, a interesses e necessidades dos países desenvolvidos. Em meio a essa conjuntura de insatisfação e repulsa dos países subdesenvolvidos à ordem econômico-comercial ocorreu, em 1964, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês, *United Nations Conference on Trade and Development*). A UNCTAD serviria como base para os países em desenvolvimento exercerem pressão por reformas no sistema multilateral

de comércio (SMC) e pelo estabelecimento de um sistema de preferências não recíproco, levando em consideração, portanto, as diferenças competitivas. Como destaca Oliveira, a importância da diplomacia brasileira durante a fase de preparação e constituição da UNCTAD, representou “uma contundente colaboração para o surgimento de uma organização que, pela primeira vez na história econômica mundial, tinha seu foco de ação verdadeiramente voltado para o problema do desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2005, p. 234).

3.1.3 O desenvolvimentismo de JK

O desenvolvimentismo como modelo ideacional possuía diferentes significados para os diferentes grupos sociais, como empresariado, trabalhadores e partidos de esquerda (BENEVIDES, 1991, p.17). Mas é no governo de JK que o vocábulo “desenvolvimentismo” é consagrado, nos termos de “um “novo” nacionalismo voltado para as experiências de um capitalismo periférico e dependente do capital estrangeiro” (ibid., p. 9; 16). Com uma campanha que pretendia avançar cinquenta anos em cinco e estando no auge do pensamento desenvolvimentista (1956-1964), a esta altura questões sobre industrializar-se ou não ou de caber ou não o planejamento da industrialização deixara de ter relevância, posto que este era fato consumado. Assim, as correntes de pensamento podiam se unir na defesa de questões monetárias (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 407-408).

Nesses termos, a cooperação internacional era tida como elemento necessário para o desenvolvimento. A superação das assimetrias, ou ao menos sua redução, passava necessariamente pela cooperação com nações desenvolvidas.

Sabe o Brasil... que somente uma lúcida política de cooperação com os povos livres de todos os continentes poderá marcar seu lugar na história (JK apud CARDOSO, 1978, p. 169)

O desenvolvimentismo como uma ideologia, conforme posto por Mirian Cardoso (1978), supunha a pobreza como fator politicamente perigoso. Entendia-se que diante de deficiências de recursos, parte do desenvolvimento brasileiro dependeria da cooperação internacional. A cooperação se fazia nos planos econômico, político e cultural. O primeiro teria a participação do Estado, da empresa

privada e das entidades financeiras internacionais. A segunda passava pelo plano ideológico e pelo plano propriamente político.

Uma vez que se está associando projeto interno à política externa, a utilização desta última como ferramenta para o desenvolvimento passa por princípios ideológicos/ideacionais que selecionam as suas possibilidades de ação. Assim, a análise de Mirian Cardoso (1978) demonstra que a busca pelo apoio exterior, entretanto, não se fazia indiscriminadamente. Esta triagem a nível político-ideológico revelaria, então, que havia um tipo de desenvolvimento que se busca. Esta dimensão política, ainda que não posta pela ideologia, revela que ela “reconhece que alguma influência política interna existe na participação estrangeira, mesmo quando esta é especificamente econômica” (CARDOSO, 1978, p. 169).

Num ambiente de valorização da opção de alinhamento aos EUA, a Operação Pan-Americana (OPA) foi lançada por Juscelino Kubitschek como uma proposta multilateral com o intuito de promover uma revisão das relações interamericanas que atraísse recursos norte-americanos, sob o argumento de que o subdesenvolvimento constituía verdadeira ameaça à estabilidade política e econômica do capitalismo. Esta iniciativa, conforme descreve muitos autores, foi recebida com frieza pelo governo norte-americano que logrou apenas obter aumento da assistência técnica e a criação do Banco Interamericano para Desenvolvimento (BID).

Conforme a sistematização de A. M. Silva (1992, p. 18-19), a OPA pode ser apresentada sob três preocupações: i) expressão de um anseio de dar ao Brasil uma postura mais atuante e autônoma na política internacional apoiada nas condições objetivas que o país teria atingido. Havia o desejo de assumir um papel mais ativo dentro da coligação que integra e cujas responsabilidades e riscos assume; ii) seu objetivo central é definido como o combate ao subdesenvolvimento econômico da América Latina, visto como o principal problema do continente, inclusive em termos de segurança; iii) de caráter multilateral que, apesar da iniciativa de lançamento da proposta não visava uma liderança no continente, mas apenas dar expressão a “um sentimento que pertence a toda a América”. Esta última, conforme Silva, foi usada como justificativa à generalidade da proposição. Esses pilares podem ser percebidos nas seguintes falas de JK:

O tempo vai tornando mais madura a ideia inicial desse movimento de alerta que reafirma, com ênfase, a necessidade de valorizar todo este chamado Novo Mundo, pelo combate à chaga do subdesenvolvimento. Aproxima-se o

momento de passarmos aos atos, à tentativa de nos compreendermos todos efetivamente, dando-nos conta de que abrimos o nosso entendimento na hora exata, quando ainda é tempo de fazer alguma coisa de positivo, não apenas em favor dos países latino-americanos, mas também da causa do Ocidente que integramos. (...) Neste sentido é que a Operação Pan-Americana tem um indeclinável caráter político, em cuja realidade cumpre ao representante do Brasil insistir. (JK, 13/11/ 1958)¹⁵

A OPA representa precisamente uma tomada de posição, um protesto contra a desigualdade de condições econômicas neste Hemisfério, uma advertência pública e solene no tocante aos perigos latentes no atual estado de subdesenvolvimento da América Latina. Não estamos pleiteando favores, auxílios ou empréstimos. Não estamos exigindo a execução imediata de um programa rígido e perfeitamente configurado e definido (JK, 26/11/1958)¹⁶.

A iniciativa do lançamento da OPA por Juscelino Kubitschek, na interpretação de Cervo (1992, p. 251), foi o desdobramento de questões como nacionalismo e soberania que posteriormente evoluíram para a Política Externa Independente (PEI), cuja diferenciação básica consiste no caráter regionalista da primeira, na qual se buscou questionar o diálogo e a cooperação que os EUA tinham com a América Latina e o caráter mundialista do segundo (CERVO, 1986). E, além disso, pela disposição política de romper com a presença hegemônica dos EUA presente na PEI, introduzindo o princípio da autonomia e universalização da política externa (OLIVEIRA, 2005, p. 74).

Na visão de Rodrigues (1966, p. 66), foi a partir de Kubitschek que as políticas nacional e internacional passaram a atuar motivadas em promover seus interesses e potencialidades, configurando uma política externa para o desenvolvimento. Entretanto, pondera o autor, devido à sua intenção estar limitada à região continental, esta iniciativa continuava identificada com a política exterior norte-americana, sem liberdade e correndo os riscos de sua responsabilidade. Desta forma, a OPA teria servido para mais uma vez comprovar que os interesses não coincidiam, uma vez que os EUA estavam muito mais focados em questões globais de segurança e não com as condições dos países em subdesenvolvimento. Da percepção dessa divergência e da inviabilidade de manter o ideário desta relação parte-se para a busca de um paradigma alternativo (OLIVEIRA, 2005, p. 73-74).

Disto resultou espaço para a crítica e o desejo da prática alternativa do *globalismo*, que deveria melhor adequar-se ao modelo de desenvolvimento nacional.

¹⁵ Discurso na cerimônia de instalação no Palácio do Itamaraty, da Comissão Brasileira da Operação Pan-Americana.

¹⁶ Discurso no auditório da Escola Superior de Guerra, sobre a Operação Pan-Americana.

Pois, neste momento, a maior complexidade do setor produtivo demandava diversificação e ampliação do mercado tanto para os produtos primários como para os manufaturados.

A PEI, posta em prática pelos diplomatas Afonso Arinos e San Tiago Dantas e implementada nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) respectivamente, tinha como um dos pontos norteadores o pragmatismo voltado para o desenvolvimento econômico, aproveitando as brechas oferecidas pela conjuntura internacional marcada pela bipolaridade (BUENO, 1992, p. 326). Entretanto, no primeiro momento em que surge a PEI não houve condições de desenvolver novas parcerias, tratando-se, ainda, apenas de ideias e discursos cuja gestação foi influenciada por fenômenos conjunturais internacionais, como a movimentação dos países em desenvolvimento para uma ação conjunta e a possibilidade de promover parcerias alternativas quando da reconstrução japonesa e europeia (OLIVEIRA, 2005, p. 88). Assim, a orientação pragmática da PEI apresentou maior capacidade de implementação na década de 1970, baseado no nacionalismo de fins, que perdura até o final da década de 1980, cujo maior objetivo centrou-se na manutenção da autonomia e na busca de recursos e espaço externo para as necessidades do desenvolvimento (LAFER, 2007, p. 88).

Em suma, e utilizando as palavras de Vizentini (2008), entre 1951 e 1964 houve avanços e recuos entre grupos nacionalistas, representados por centros como Cepal e ISEB que defendiam autonomia diante dos EUA e o desenvolvimento da indústria nacional, e grupos identificados como “entreguistas”, que encontravam apoio na Escola Superior de Guerra, a favor de um liberalismo econômico baseado na produção agrícola e da agenda de segurança alinhada aos EUA. De acordo com Vizentini (2008, p. 14), durante esses quatorze anos é possível identificar características novas, apesar das diferenças de contexto histórico entre os quatro governos que dele fazem parte. Todos apresentaram em comum um contínuo aprofundamento que partiu do nacional-desenvolvimentismo populista, passando pelo desenvolvimentismo associado e atingindo sua forma superior com a PEI. As raízes dessa linha política, completa o autor, remontam a 1930, quando Vargas buscou transformar a política exterior num instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico.

A título de reconhecimento da mudança de regime político em 1964, a próxima subseção apresentará as principais oscilações do pensamento sobre o uso

da política externa para o desenvolvimento, com maior ênfase no governo do general Geisel conforme já justificado.

3.1.4 O “nacionalismo de fins” como nova unidade de análise no pós-64

A partir do golpe militar não só a política doméstica, mas também a política exterior passou por reformulação. Ademais, suas esferas se reforçavam mutuamente, dado que o regime militar se instalou sob a tese de reação contra a ameaça comunista internacional (PINHEIRO, 2004, p. 37). Em consequência disso, o realinhamento automático aos EUA e a adoção da Doutrina de Segurança Nacional foi incorporada à diplomacia brasileira, baseada na imagem dos círculos concêntricos e das fronteiras ideológicas. O interesse do desenvolvimento, por sua vez, ficou subordinado a um modelo dependente e associado.

A interrupção do pensamento independentista ocorre na diplomacia de Castelo Branco, que além de voltar ao alinhamento automático norte-americano, redefine a política exterior no sentido de garantir a segurança externa do país, confiando a principal responsabilidade pela segurança e pelo desenvolvimento aos EUA, praticando a política da “interdependência”. Dessa forma, o papel da política externa seria propiciar o aumento dos investimentos norte-americanos e de mercados para absorção da produção nacional; mas a peculiaridade desta política coube ao fato de Castelo Branco ter optado por ter como objetivo prioritário a segurança coletiva, opostamente a Kubitschek (OLIVEIRA, 2005, p. 108-109), prioridade que recua assim que assume seu sucessor, Costa e Silva.

Esse retorno do alinhamento político brasileiro aos EUA sofreu reformulação assim que assumiu Costa e Silva, em 1967. Momento a partir do qual a unidade da política externa praticada no período militar deve, conforme Cervo, ser procurada no nacionalismo, “cuja ação externa destinou-se a suprir a sociedade e o Estado de condições e meios adequados a impulsionar o desenvolvimento, o mais autônomo possível” (CERVO, 1992, p. 343). O nacionalismo de fins, presente na política externa desde 1967, ainda conforme Cervo (1992, p. 354), fixou os objetivos em três fases cumulativas: a consolidação da indústria de transformação (Costa e Silva e Médici) implantada com apoio do capital transnacional; a de consolidação da

indústria de base (Geisel) implantada com o capital monopolista do Estado; e a de implantação de tecnologias de ponta (Figueiredo e Sarney) via associação do Estado à empresa privada nacional.

3.1.4.1 Geisel: II Plano de Metas e o Pragmatismo responsável

Na década de 1970 presenciou-se o crescimento de outros países, como o Japão e os da Europa, por exemplo, que promoveram maior competitividade no sistema internacional e que permitiu reorientações no desejo de ampliar a autonomia e a influencia externa do Brasil. Adicionado a isso, a crise internacional causada pelo aumento no preço do petróleo fez maior a necessidade de amenizar a vulnerabilidade externa da economia. Assim, foi possível a quase total superação das fronteiras ideológicas para dar espaço aos interesses nacionais, que se direcionavam tanto para o desenvolvimento como para a ampliação de poder (SARAIVA, 1990, p. 98). Embora para alguns estudiosos a política externa de Geisel não represente uma ruptura ou inovação, é corrente que se observe um novo conteúdo e novo propósito. É o que defende autores como Carlos E. Martins (1975), Soares e Moura (1982) e Saraiva (1990), por exemplo. Essas novas percepções se traduziram em maior engajamento à multipolaridade, por exemplo.

Para Souto Maior (2006) o governo do General Geisel (1974-79) pode ser tomado como um ponto de inflexão da política internacional, com algumas diferenças em relação aos três antecessores desde 1964. Isto porque a questão do alinhamento ideológico apriorístico, embora já atenuada, cedeu lugar ao pragmatismo, dando prioridade aos interesses autonomamente definidos. Entra no discurso de Geisel a definição de sua política externa em termos de um “pragmatismo responsável” e a prioridade de promover relações com nações com as quais havia um vazio a ser preenchido de “aquém e além-mar” com as “opções e realinhamentos necessários”. Diante deste posicionamento, as prioridades geográficas foram dadas à América Latina e à África.

O desenvolvimentismo se expressava na “grandeza” com que o Brasil deveria atuar. Esta percepção visava um papel regional de protagonismo, não como porta-voz, mas como um dos catalisadores do seu processo de projeção internacional, não

limitando, portanto, o país à escala regional, conforme se observa na citação abaixo. Aí entrava o caráter “ecumênico” da diplomacia daquele momento, que compreendeu o esforço de preencher vazios diplomáticos, totais ou parciais, sem preconceitos ideológicos e a partir dos interesses nacionais, evidenciando uma releitura de suas capacidades a partir de dados objetivos do país. Os principais alheamentos naquele momento se davam em relação aos países árabes e à República Popular da China.

Quanto a este último campo — o internacional — pôde o Governo atuar com a maior liberdade de ação, imprimindo à política externa do país, desde os primeiros dias, um dinamismo acrescido, para reajustamentos impostergáveis em nosso relacionamento com variadas áreas estratégicas. E buscou-se, sobretudo, desde logo, desfazer equívocos subjacentes no quadro de nossas relações com diversos países amigos e, ao mesmo passo, ampliar ao máximo o leque de alternativas para o nosso comércio internacional e para o intercâmbio cultural e político com outros povos, segundo fórmula que acabaria por ser caracterizada como a de um «pragmatismo responsável e ecumênico». O Brasil assim continuou, conscientemente e cada vez mais, a exercer o papel que lhe cabe no contexto mundial, sem preconceitos descabidos e sem temores injustificados, na defesa de seus próprios interesses e da paz internacional (GEISEL, 30/12/74)¹⁷.

Nesse sentido, no governo do Presidente Geisel, as propostas do paradigma *globalista* tornaram-se mais perceptíveis. Pois nele “reconheceu-se que as assimetrias de poder internacional congeladas e o relativo isolamento político do Brasil requeriam uma ação diplomática ágil para o estabelecimento de novas parcerias com países do Terceiro Mundo” (CASTRO e CARVALHO, 2002, p. 118). Além disso, ainda conforme os mesmos autores, o paradigma *globalista* “emergiu como uma visão articulada sobre o setor externo, que complementava e apoiava as políticas internas do Estado desenvolvimentista. Essa articulação do paradigma de política externa deu-se a tempo de apoiar o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do Presidente Ernesto Geisel” (idem). Essa articulação incluía, de um lado, a ação multilateral que beneficiasse a industrialização, e de outro, a continuação do processo de ISI.

É possível assumir que Geisel, e seu chanceler Azeredo da Silveira, introduziu uma revisão de senso mais realista, cuja conduta diplomática se expressou no “Pragmatismo ecumênico e responsável”, livre de ideologias, e devendo guiar-se pelas circunstâncias; dimensionou o poder ao estoque disponível

¹⁷ Saudação ao povo brasileiro pela televisão.

de meios psicológicos e materiais da nação, quando o estágio de desenvolvimento alcançado permitiu prover as decisões de meios econômicos (CERVO, 2008, p. 49, 133). Com um discurso moderado no que tange às relações Norte/Sul, as opções políticas com a Europa foram também favorecidas, tendo em vista seu interesse na cooptação de líderes do Terceiro Mundo para uma mudança gradual e pontual na ordem econômica internacional (SARAIVA, 1990, p. 102).

Devo ressaltar outro aspecto que particularmente me sensibiliza neste evento: a reafirmação dos propósitos de cooperação continental e internacional. A economia mundial — e especialmente, os interesses das nações na luta por desenvolver-se — requer uma nova ordem, um novo quadro, capaz de reforçar os vínculos de solidariedade entre as nações (GEISEL, 15/06/1979).

À semelhança do que argumentava JK, o desenvolvimento era percebido como base da segurança nacional. Assim, contribuir para o potencial econômico e social nacional deveria ser o principal objetivo da diplomacia. Conforme Souto Maior (2006 p. 438) essas diretrizes geravam duas consequências: a aproximação de países em desenvolvimento e um certo grau de atrito com as potências econômicas, não apenas no plano econômico como também no político. Essa aproximação, atenta Souto Maior, não se revelava um objetivo em si mesmo, mas uma tática para uma meta de escopo global que era a mudança da ordem mundial. Uma prova disto seria a não adesão ao Movimento Não-Alinhado, revelando o caráter seletivo da cooperação no plano político. Na avaliação do autor é possível dizer que “o “pragmatismo responsável” tinha-se mostrado coerente consigo mesmo. Mais importante ainda: tinha-se mostrado adequado ao posicionamento internacional de um país que se percebia – e era então percebido pelos demais – como uma potência emergente” (SOUTO MAIOR, 2006, p. 465).

Desta forma, sua política externa pode ser vista como a mais desenvolvida dentro da diplomacia do regime autoritário. Houve condições internacionais que afetaram diretamente o modelo de desenvolvimento e o desempenho econômico, além de uma situação político-econômica de mudanças internas. Conforme aponta Vizentini (2004, p. 204), a maioria dos espaços explorados no governo Geisel tinha sido aberta na gestão de Médici. Mas a diferença está, em grande parte, nas mudanças no modelo econômico que redimensionaram as estratégias externas. Geisel deu vida a um projeto de autonomização econômica. Ainda segundo Vizentini

(idem, p. 211), a “originalidade do pragmatismo responsável situa-se no fato dele respaldar uma política de autonomização econômica que não existia antes e na resposta imediata e ousada aos desafios gerados pela crise internacional. Isso explica a ‘agressividade’ dessa diplomacia”.

Conforme apresenta Vizontini (idem, p. 202), o primeiro passo do pragmatismo responsável foi aproximar-se dos países árabes, adotando uma política exportadora de produtos primários, industriais e serviços em troca do fornecimento de petróleo, além de firmar acordos de cooperação com potências regionais. Com os países socialistas houve intensificação comercial com aqueles que já possuíam vínculos, cabendo destaque ao início das relações diplomático-comerciais com a China em 1974. Diante do difícil relacionamento com os EUA, intensificou-se as relações com o Japão e a Europa Ocidental na área comercial, na atração de investimentos, transferência de tecnologia e implantação de projetos agrícolas e industriais. Dessa forma, desenvolveu relações e mecanismos de cooperação bilaterais de forma ainda mais intensa que o governo Médici. Dois exemplos de coerência do pragmatismo responsável, ressaltados por Fonseca Jr. (2006, p. 428), são o rompimento do Acordo Militar com os EUA que vigorava desde 1952, quando as atitudes desse país demonstraram atentar contra os interesses nacionais, e a realização do Acordo Nuclear com a Alemanha. Dessa forma, atribui-se a este governo e seu chanceler, Azeredo da Silveira, a virada na percepção a partir da qual se obteve um consenso para a prática de uma política externa que visava a maximização dos interesses nacionais de forma coerente.

A política externa do Brasil, coerente com as tradições do país e animada pelo espírito que preside as realizações, no plano interno, dos governos da Revolução, guia-se pelos magnos objetivos nacionais do Desenvolvimento e da Segurança (PRESIDENTE GEISEL apud FONSECA Jr., 2006, p. 381).

A despeito das similitudes entre as proposições da PEI e do Pragmatismo Responsável, diferenciam-se pelo contexto interno e externo: pela maior complexidade da economia brasileira, pelo crescimento da polaridade Norte/Sul, assim como pelas mudanças na dinâmica internacional, na relação entre os países e pelo crescimento do movimento para a formação de uma nova ordem econômica internacional. Para Lafer (2007, p. 101-102) outro ponto que diferencia a PEI do Pragmatismo Responsável reside no relacionamento com a Argentina, já que o

primeiro termo caracteriza-se por ter promovido uma aproximação e o segundo pela relação difícil em consequência do contencioso de Itaipu.

Dentro do contexto de crescentes dificuldades econômicas geradas pela segunda crise do petróleo (1979) e pela crise da dívida externa provocada pela elevação da taxa de juros promovida pelo então presidente norte-americano R. Reagan em 1981, a economia brasileira sofreu dificuldade para exportar, queda no afluxo de capitais estrangeiros, inflação e, conseqüentemente, recessão e pedido de moratória. A política exterior no governo de Figueiredo (1979-1984) com Saraiva Guerreiro como chanceler buscou praticar a chamada “Diplomacia do Universalismo” e dar continuidade ao Pragmatismo Responsável. Contudo, conforme observa Vizontini (2004, p. 277), não foi proposta uma mudança de curso, mas uma adaptação aos novos e conturbados ambientes interno e externo. Nessa situação, é acertada a observação de Pinheiro (2004, p. 50) de que:

Para uma política externa que tinha como função principal coadjuvar o processo de desenvolvimento econômico, não é de se estranhar que, ao ruir a base do modelo econômico em vigor tenham surgido sérias interrogações sobre a eficácia dos dois paradigmas que, até então, haviam se alternado para lhe dar sustentação: o *americanismo* e o *globalismo*.

Conforme lembra Pinheiro (2004), a crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo paralisou a política externa em função da necessidade de administrá-la. Ajustes de condução diplomática foram operados para dar continuidade ao “nacionalismo de fins” logrando consolidar internamente a aceitação da atuação do Itamaraty, dentro dos princípios da autonomia e da inserção controlada. Uma diferença nessa gestão apontada por Hélio Jaguaribe (2006, p. 12) consiste na crescente importância dada ao relacionamento com os países da América Latina, principalmente com os do Cone Sul.

Por fim, é possível sistematizar os três períodos considerando as leituras feitas de suas próprias possibilidades em diferentes contextos internacionais, mas dentro do mesmo paradigma desenvolvimentista, da seguinte forma:

TABELA 1 – PERFIS DA PEB COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO EM VARGAS, JK E GEISEL

	VARGAS 1930-45 e 1951-54	JK 1956-1961	GEISEL 1974-1979
Cenário da Política internacional	I – Pós-Crise de 29; II: Ordem bipolar da Guerra Fria, política de “contenção”	Subordinada à política externa intervencionista e protecionista dos EUA	Ascensão de novas economias competitivas; multilateralismo
Estágio/ênfase desenvolvimentista	Início do modelo ISI, implantação ind. de base; industrialização como progresso; planejamento e investimento estatal	Ideologia em seu auge; nacionalismo; Plano de Metas; ênfase em infraestrutura; associado ao capital estrangeiro	Brasil Potência, imagem de potência emergente proveniente do crescimento material
Prioridades no discurso da PEB	Promover industrialização, atrair investimento	Cooperação internacional; subdesenvolvimento como vulnerabilidade política	Diversificação de parcerias; autonomia decisória
Mecanismos de ação	Barganha pela triangulação; política da “boa vizinhança”	OPA, questiona política dos EUA para a região da AL;	Maior pragmatismo nas relações internacionais
Relação com a potência hegemônica	De negociação; interesse dos EUA pela região enfraquece; políticas incompatíveis	De desgaste pela falta de convergência de interesses; volta-se para o <i>globalismo</i>	Alinhamento é praticamente superado, sem, contudo, entrar em atrito direto
Relação com países subdesenvolvidos	Presença dos EUA na AL dificulta qualquer protagonismo; se dava a nível multilateral, como através da OEA.	Multilateralismo com base no tema do subdesenvolvimento	Aproximação de países da AL, Ásia, África, com caráter seletivo
Direção com avanços	Negociação de elementos objetivos; posteriormente a estratégia perde espaço	Amadurecimento da PEB, novos horizontes para seus objetivos	Globalismo e pragmatismo

Fonte: Elaboração própria da autora (2011).

Em uso da interpretação de Lafer (2007, p. 83), é possível dizer que o desejo de contribuir para o desenvolvimento nacional constitui historicamente duas notas marcantes da política externa brasileira. É nota *singularizadora* porque a PEB foi objeto permeado em suas formulações de análises feitas no plano interno sobre a identidade nacional. E é nota *forte* por ser objeto de discussão do contraste entre o seu potencial e a sua realidade, cabendo examinar, a partir dessa discussão, o papel do nacionalismo para a formação da identidade internacional brasileira. Dessa questão o autor deriva outra: de que forma o nacionalismo deu conteúdo, durante o século XX, à visão de futuro baseada na leitura grociana da realidade internacional?

E esclarece dizendo que este sentimento nacionalista, a partir de avaliações realistas por parte de cientistas sociais, deu início ao processo de percepção de que o Brasil necessitava de um projeto efetivo para superar as falhas de sua formação, fornecendo à diplomacia brasileira “um meio para o fim: o desenvolvimento” (LAFER, 2007, p. 85-88).

No turbulento contexto dos anos 1980, que aumentaria a vulnerabilidade externa, Pinheiro (2004, p. 55) afirma que seria incorreto dizer que a política externa do governo Sarney (1985-1989) se trata de um divisor de águas. É mais apropriado atribuir-lhe uma perda paulatina de legitimidade e mesmo de eficácia do paradigma diplomático em vigor devido à crise do próprio modelo de desenvolvimento que se agravava. Por outro lado, Lafer (2007, p. 104) atribui a este governo a agregação do valor da legitimidade, ao recuperar a projeção internacional brasileira como Estado de Direito e valorizar o elemento positivo da normalização democrática, norteados pela busca de parcerias multilaterais e bilaterais com o objetivo de gerar mecanismos de inserção internacional no quadro político-econômico e financeiro. Entretanto, conforme Cervo (1992, p. 355), a partir dos anos 1980 há inadequação entre fins e resultados, diminuindo a capacidade brasileira de influenciar o sistema internacional e com dificuldade de manter os próprios avanços alcançados.

O Brasil assistiu, assim como outros países latino-americanos, o esgotamento do modelo desenvolvimentista no qual a presença do Estado era fundamental uma vez que as elites nacionais não tinham capacidade de promover um processo de industrialização consistente e sustentado apenas pelo capital privado. Processo este, observa Pio Penna Filho (2006, p. 347), que foi o padrão para quase todos os processos de industrialização realizados plenamente, com exceção apenas da Inglaterra, que aplicou pioneiramente os pressupostos liberais.

A esta altura cabe reproduzir a colocação feita por Castro e Carvalho (2002, p. 114) sobre o fim da lógica do paradigma desenvolvimentista:

(...) a transição democrática em 1985 poderia ter trazido apenas mais um intervalo democrático no contexto de um padrão cíclico de mudança política marcado pela alternância de governos civis e militares no poder, mantendo-se a constante do modelo desenvolvimentista. Em outras palavras, a transição democrática dos anos 80 poderia ter resultado em uma segunda experiência de populismo democrático alinhado ao modelo desenvolvimentista. Foi o que ocorreu inicialmente sob a administração do Presidente Sarney. Porém, essa fase não teve continuidade, sendo o modelo desenvolvimentista abandonado nos anos 90.

A este respeito Castro e Carvalho (*idem*, p. 110) elencam condições políticas e econômicas, de natureza interna e externa, em parte resultado do declínio das condições econômicas mundiais que prevaleceram durante o período da Guerra Fria, configurando em sua natureza: (i) transições do ambiente internacional, como por exemplo, a hegemonia de políticas liberalizantes; mudança de ênfase na política comercial multilateral, refletida nas pressões americanas para a regulamentação de novas áreas de atividades econômicas; e (ii) transições domésticas como, entre outras formas citadas, um crescente pluralismo de interesses cívicos e econômicos e a prática de uma política externa *globalista*.

3.2 A ABERTURA DOS ANOS 90: A NOVA ORDEM SISTÊMICA E O IDEÁRIO NEOLIBERAL

O ambiente das transformações na década de 1990 é o da globalização. Junto a isto, mudanças na política internacional se faziam mais profundas que na década anterior. No Brasil, o fato de o impacto da globalização não ter sido sentido antes, como em outros países cuja transição para políticas e pensamento neoliberal ocorreu na década de 1980, pode ser em parte atribuído ao forte legado desenvolvimentista que apresentou resistências. Assim, Castro e Carvalho (2002, p. 110) afirmam que “a transição dos anos 1990 resultou, por um lado, na erosão do legado do Estado desenvolvimentista e, por outro lado, nas transformações institucionais que trouxeram novos condicionantes para o processo político e para a formulação e implementação de políticas econômicas”. Reforçando a conclusão

Dessa maneira, se os legados de políticas desenvolvimentistas e da estrutura corporativista explicam de modo significativo o *timing* tardio e a natureza pragmática da adaptação do país a um contexto internacional no qual há a hegemonia de políticas liberalizantes, tais legados tomados isoladamente não foram suficientes para explicar as transições ocorridas nos anos 90. Para isso é importante considerar, por um lado, a descentralização do poder político e social que acompanhou a transição para democracia no país, e, por outro lado, a hiperinflação e a crise econômica (CASTRO E CARVALHO, 2002, p. 126).

Aproveitado a menção do último ponto, observa-se ainda mais do que em outros momentos a latente preocupação com o cumprimento de compromissos

internacionais, tanto para contribuir com a imagem de estabilidade política e econômica quanto para a superação de novos desafios externos e internos; havia uma via de mão-dupla que aumentava a pressão para a solução dos problemas internos como a inflação e a dívida externa. O momento de redefinições era claro:

Prossegue o processo de abertura de nossas economias à competição internacional. Está em curso nos quatro países um exercício de redefinição do papel do Estado e de ampliação de espaço para a iniciativa privada, mediante políticas de desregulamentação e privatização(...). Prosseguirá, igualmente, a normalização das relações com a comunidade financeira internacional. Não podemos abrir mão da contribuição que o capital externo pode trazer para o novo ciclo de desenvolvimento que se anuncia, e no qual a poupança externa tem importante papel a desempenhar. Aprovamos, na semana passada, pelo Senado Federal, o acordo da dívida com os credores externos, e estamos recebendo uma carta de apoio do gerente-geral do Fundo Monetário Internacional à retomada de negociações em torno do programa econômico (Vice-presidente ITAMAR FRANCO, 28/12/1992).¹⁸

Diante dessas questões que afetam a soberania dos Estados, é possível adotar o argumento de Carlos M. Vilas (2000, p. 20) ao afirmar não ser possível ver o Estado como uma vítima da globalização, pois significaria olhar apenas um lado da questão, já que ele mesmo foi um facilitador deste processo tendo em vista o entendimento de esta ter um papel estratégico para o desenvolvimento. Como resultado, segue Vilas, os países competem entre si, demonstrando a grande capacidade de decisão dos atores da economia global. Assim, resume parte da questão por supor que *“la cuestión no es el progreso científico-técnico, sino la apropiación desigual de sus frutos. Es decir, una cuestión eminentemente política. El Estado reduce su autonomía respecto de ciertos actores (...) al mismo tiempo que la amplía tremendamente respecto de otros: pequeñas y medias empresas, trabajadores (...)”* (VILAS, 2000, p. 46).

Os projetos neoliberais visavam também reformas estruturais, remodelando o Estado e reduzindo sua participação na economia, tornando-o mais enxuto. Nesse movimento, o Brasil ficou em um nível intermediário de adoção das reformas, pois, embora tenha aderido fortemente à privatização, não implantou um programa de liberalização tão profundo como o argentino, por exemplo (VIZENTINI, 2006, p. 346). No projeto do ex-Presidente Collor é clara a nova percepção que predominaria para a modernização da política econômica:

¹⁸ III Reunião do Conselho do MERCOSUL, 28 de dezembro de 1992, p. 34-35.

Essa perversão das funções estatais - agravada por singular recuo na capacidade extrativa do Estado - exige que se redefina, com toda a urgência, o papel do aparelho estatal entre nós. Meu pensamento, neste ponto, é muito simples. Creio que compete primordialmente à livre iniciativa - não ao Estado — criar riqueza e dinamizar a economia. Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça, no sentido amplo e substantivo do termo. O Estado deve ser apto, permanentemente apto, a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais (COLLOR, Projeto de reconstrução nacional, 1990, p. 15).

Esse ideário tornou-se hegemônico por meio da internalização de reformas liberais, com valorização de consensos de instituições internacionais e multilaterais. Conforme a tese de Denis M. Gimenez (2007, p. 216-7), no Brasil, o projeto neoliberal impôs limites às reformas baseadas em direitos sociais como saúde e educação para focar e reduzir-se progressivamente ao combate à pobreza por meio da transferência da renda. Conforme o autor, houve assim, uma redefinição da questão social por parte do ideário neoliberal diante da necessidade temporária, que se tornou permanente, de enxugar gastos. Amplamente apoiada por agências como o Banco Mundial, esta estratégia tida como a mais eficiente, seria também mais barata e flexível do que aquelas assentadas sobre direitos tradicionais. No plano econômico, as reformas financeiras envolveram, entre outras, o tratamento preferencial ao capital estrangeiro e a flexibilização de mercados.

Em contrapartida a todo esse processo, o estudo de Antônio Botelho (2002) sobre a reforma regulatória (ou ainda a regulação econômica uma vez que compreende a desregulamentação, privatização e abertura de mercados à competição em setores específicos) corrobora a permanência do legado a que se referiu Castro e Carvalho ao detectar que:

Paradoxalmente, foi no limiar dessa década que esse nacionalismo renasceu no bojo de instituições epítomes da modernização burocrática do país, as agências reguladoras e revigorado pela regionalização político-econômica induzida pela globalização e pela crise fiscal do Estado (BOTELHO, 2002, p. 2).

E conclui que

Condições para a emergência desse neonacionalismo decorrem da manutenção nessas agências de elites técnicas oriundas das instituições governamentais que lideravam o desenvolvimentismo anterior, aliadas e/ou em conjunção com uma crescente regionalização de demandas por emprego e desenvolvimento, consequência, por sua vez, em parte das

pressões por um novo pacto federativo numa conjuntura de crise (BOTELHO, 2002, p. 2).

Diante disso, em adesão a reflexão de Ramalho da Rocha (2006, p. 79), percebe-se que há “influência de estruturas de ideias sobre agendas, preferências, interesses e sobre a constituição da própria identidade dos agentes”. Em termos metodológicos, coloca o autor, entende-se que os sistemas de crença, valores, interesses dos agentes, suas visões de mundo e de si mesmos não existem independentemente uns dos outros, “mas são condicionados e construídos iminentes ao ambiente em que estão inseridos”. Dessa forma, completa Rocha, as novas regras não apenas sofrem influência de instituições prévias, como também condicionam as identidades e a percepção de possíveis ações. Assim, admite-se que

Um aspecto a ser ressaltado é o de que as mudanças propostas para a política internacional brasileira não alteravam um de seus aspectos essenciais, i.e., sua estreita vinculação com o modelo econômico do país. Da mesma forma que a política de corte autonomista continha um sentido fortemente instrumental para a estratégia desenvolvimentista brasileira, pretendia-se que o novo padrão de política externa fosse um apoio para os desafios internacionais a serem enfrentados pelo país a partir de seu processo de reformas econômicas internas (HIRST;PINHEIRO, 1995, p. 7).

Em suma, com base na sucinta descrição de Reis da Silva (s/d, p. 4) a matriz de inserção internacional do Brasil nos anos 1990 teve o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento. A imagem do Brasil passou a ser construída como uma liderança regional, como compensação à ampliação da vulnerabilidade externa, bem como procurou uma aproximação com os países desenvolvidos, com demandas mais pontuais e menos sistêmicas.

3.2.1 A PEB de Collor a FHC

Um importante movimento da política exterior de Collor foi a assinatura junto com Carlos Menem, então presidente da Argentina, da Ata da Buenos Aires em 1990. Posteriormente, em 1991, o Tratado de Assunção, junto à Argentina, Uruguai e Paraguai dando origem ao Mercado Comum do Sul, o Mercosul.

Neste período vale destacar que apesar do *americanismo* e da relativa exclusão do MRE, a organização da Eco-92 no Brasil, Conferência da ONU sobre o meio ambiente, representou o esforço diplomático de se adaptar à nova agenda internacional. Sobre esse aspecto, Ramalho da Rocha (2006, p. 94) observa que a mudança no comportamento do governo brasileiro com relação ao meio ambiente a partir da adoção de um conjunto de regimes internacionais tratou-se de um dos casos mais notórios através do qual o Brasil projetou uma nova imagem no exterior.

A crise e o desmoronamento do governo Collor, por sua vez, conforme observam Hirst e Pinheiro (1995, p. 8), comprometeu profundamente o ideário neoliberal das elites brasileiras. Observou-se um recrudescimento de posturas *neodesenvolvimentistas* que procuraram influenciar a condução tanto de assuntos domésticos quanto internacionais e rompeu-se com a noção consagrada de que a continuidade e o consenso constituíam aspectos invioláveis da política internacional do país. Ou ainda, teria se tornado mais difícil apresentar o consenso como dado.

Vale destacar, ainda conforme Hirst e Pinheiro (1995, p. 9), que a política externa que havia resistido à mudança de regime político do Brasil em 1985, pela primeira vez desde meados dos anos 1970, teria saído da “clausura” institucional para ampliar as condições de transparência e *accountability*. Ao mesmo tempo, conforme observam as autoras, a agenda externa já não era apenas o resultado da vontade do Estado, mas passou a incluir com maior intensidade as questões discutidas no âmbito inter-societal.

No governo de Itamar Franco (1992-1994), a PEB expressou a tentativa de conjugar permanência do país rumo à liberalização econômica com margem de segurança e autonomia nos seus interesses. Internamente, no seu governo, o processo de privatização teve considerável redução, atribuindo maior importância do Estado na economia, levando em conta as especificidades de um país como o Brasil. Percebeu-se, assim, uma mudança significativa da política voltada ao paradigma *americanista* implementada pelo Governo Collor, com priorização da integração regional e pela defesa das negociações em foros de caráter multilateral que conforme Silva (s/d, p. 7) foi onde melhor percebeu-se a tentativa do Brasil de reverter o quadro do país diante do reordenamento internacional.

À frente do MRE esteve Fernando Henrique Cardoso (FHC), que visava a integração do país ao sistema internacional a partir de foros multilaterais e da integração regional. Num período marcado por grandes unanimidades cuja

centralidade não se encontrava no campo do desenvolvimento, mas sim no da liberalização econômica, da democracia, dos direitos humanos e do meio ambiente, a diplomacia buscou adaptar-se às circunstâncias internacionais sem deixar a prioridade do desenvolvimento e à busca de autonomia. Assim, procurou-se discutir na ONU uma agenda para o desenvolvimento junto à Agenda da Paz.

Conforme lembram Hirst e Pinheiro, nesse momento se questionava a essência estatal da política externa tendo em vista a necessidade de ampliar suas bases domésticas de apoio. Assim, a politização da sociedade brasileira chegou no âmbito diplomático trazendo em comum, entre as opções nacionalistas e liberais, a percepção de que o Brasil encontrava-se em uma posição particularmente vulnerável no sistema internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 08). Foi neste quadro que, em outubro de 1992, se iniciou o governo de Itamar Franco. Em meio a um debate interno sobre a estratégia de inserção internacional do país, o novo governante propôs uma política externa que se pretendia “voltada para o desenvolvimento do País, para a afirmação de valores democráticos e de sentido universalista, de (...) uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles (...) ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro” (AMORIM¹⁹ apud HIRST; PINHEIRO, 1995). Entretanto, conforme a perspectiva comparativa de Hirst e Pinheiro (1995, p. 20) entre os períodos Collor de Mello e Itamar Franco é possível dizer que, na maioria dos casos, tratou-se mais de um processo de ajuste do que de ruptura da política externa, pois se observou a manutenção das políticas iniciadas anteriormente junto à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento.

Nesse contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas diante do projeto de inserção internacional do novo governo. Entre elas é possível citar: a atuação nos foros políticos multilaterais; o aprofundamento da integração regional; a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos; a reafirmação das alterações implementadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai, endossando a alteração da postura brasileira no tocante à flexibilização de sua oposição a inclusão de novos temas, tornando-se defensor da institucionalização de um regime de comércio multilateral; e a aproximação com

¹⁹ AMORIM, Celso Luiz Nunes. “Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”, in: Fonseca Jr. G. & Castro, H. N. de (org.). **Temas de política externa brasileira II**, v. II, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/São Paulo: Paz e Terra, 1994.

pares potenciais da comunidade internacional como China, Índia, Rússia e África do Sul (ibid., p. 11). Merece destaque o esforço de viabilizar, no âmbito da ONU, a proposta brasileira de que uma Agenda para o Desenvolvimento fosse somada à Agenda para a Paz.

Ao usar da palavra na qualidade de Chefe de Estado de país latino-americano presente a esta iniciativa de concertação e de entendimento, desejo expressar que a região da América Latina e do Caribe busca acelerar seu processo de desenvolvimento, mantendo-se aberta à interação com os demais países do Sul, e atenta à velocidade das transformações no ordenamento internacional. Trabalhamos criativamente pela afirmação da identidade regional e pela realização de objetivos comuns a nossos povos, como o crescimento econômico, a justiça social e o pleno respeito aos direitos humanos, na vigência das liberdades democráticas.(...) Democracia e desenvolvimento são o binómio que melhor resume as aspirações de nossos países. A primeira como expressão da paz social; o segundo como condição propiciadora de uma vida digna para nossos povos (Vice-presidente ITAMAR FRANCO, 21/11/1992)²⁰.

Ao assumir a presidência, FHC pretendia em seu governo “encerrar a Era Vargas” no tocante ao modelo ISI e à prática intervencionista do Estado. No primeiro e segundo mandatos foi intensificado o processo de abertura econômica, privatização, liberalização das regras de comércio e responsabilidade fiscal, cuja credibilidade nacional foi possível pelo Plano Real. A diplomacia do governo FHC foi marcada pela intenção de influenciar o desenho da nova ordem e intensificar a participação brasileira em órgãos multilaterais como a ONU e a OMC, que, conforme denominou o então chanceler Luiz Felipe Lampreia, consistia no paradigma da “autonomia pela integração”. Permanecia o objetivo da autonomia em articulação com o meio internacional, comportamento de *mainstream* com atenção a especificidades dos interesses e condicionamentos do Brasil (PINHEIRO, 2004, p. 61).

A partir deste momento, a *diplomacia presidencial* viria a somar-se ao protagonismo do Itamaraty que, de acordo com Pinheiro (2004, p. 52), daria mais visibilidade e, às vezes, mais agilidade às decisões. Desta forma, no plano diplomático, FHC esvaziou o Itamaraty de algumas funções como, por exemplo, a transferência de atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Economia.

Conforme Moniz Bandeira (2005, p. 65), FHC assumiu a Presidência da República com a pretensão de revitalizar a agenda Brasil-Estados Unidos “sem as incompreensões do passado”. Reconheceu as divergências que existiam como

²⁰Por ocasião da III Reunião de Cúpula do G-15, Dacar.

“próprias dos relacionamentos caracterizados pela amplitude de interesses recíprocos” e, através do diálogo, procurou sobrepor ao contencioso bilateral cotidiano uma agenda mais abrangente, incluindo a “crescente democratização das relações internacionais”. As relações bilaterais mantiveram o caráter universalista, a partir do estabelecimento de parcerias com vários países que, conforme lembra Vizentini, consolidou o que os tecnocratas chamaram de *global player*. Assim, houve crescente intercâmbio com países asiáticos e africanos. O desaquecimento da economia japonesa na década de 1990 fez com que seu espaço fosse ocupado pela China e pelos Tigres Asiáticos.

O segundo mandato de FHC enfrentou crises internacionais que impactaram diretamente a economia brasileira. Houve a crise asiática em 1997 e a russa em 1998, que provocaram uma enorme fuga de capitais do país. Em 1999, o país passou pela crise financeira e cambial que acarretou a desvalorização do Real.

O período foi marcado pela tentativa de consolidar a integração regional e por uma postura bastante comedida em relação à Alca. As mudanças paradigmáticas da política externa, como é possível observar, foram estimuladas pela emergência de novas formas de estruturação da economia internacional e pelo esforço de refazer a imagem do país. Além disso,

No novo ambiente internacional, dominado por uma grande potência e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 32).

Para Cervo (2005, p.19), o equívoco de FHC esteve no entendimento segundo o qual convinha sacrificar as ideias nacionais em nome da governança global. Esse entendimento teria induzido-o a três conseqüências: o sacrifício (i) da autonomia decisória em matéria de política exterior, (ii) do interesse nacional em matéria de relações econômicas internacionais e (iii) da racionalidade histórica de um ponto de vista paradigmático. Ainda na perspectiva de Cervo (*idem*, p. 21), com a inspiração kantiana da diplomacia brasileira, “o próprio multilateralismo, de ação intensa e diversificada, do qual se esperava uma contribuição positiva à governança global, (...) trouxe grandes frustrações, mais do que benefícios”. Mas sua avaliação sugere ainda que, apesar de ter aprofundado a matriz neoliberal na política externa,

o modelo desenvolvimentista não foi substituído e sim coexistiu com o neoliberalismo:

Cardoso não rompeu de todo com o legado do pensamento brasileiro e até mesmo ensaiou um modo inovador e adequado de fazer política. Sua administração ofereceu ao observador o espetáculo de uma dança de paradigmas: o Estado normal ou neoliberal, o desenvolvimentista e o logístico.

Diante de suas observações, entretanto, vale destacar que a obsolescência que o modelo desenvolvimentista apresentava já na década de 1980, exigia a modernização de mecanismos de inserção e de política econômica condizentes com o novo contexto, embora sua forma possa ser alvo de diferentes críticas. Em suma, sob o aspecto ideacional da política externa, é possível compartilhar da seguinte análise,

No período FHC prevaleceu, pois, uma perspectiva cooperativa para a análise das relações internacionais. A reiterada denúncia das assimetrias, a insistência na crítica das políticas apoiadas no poder, a busca pela atenuação do uso do unilateralismo, particularmente dos Estados Unidos a partir de janeiro de 2001, com o governo George W. Bush, o fustigamento do uso distorcido dos princípios, tudo isso deve ser compreendido tendo-se em vista a luta por um ordenamento voltado para a cooperação. Esse legado parece ter sido a resposta às possibilidades de mudanças introduzidas numa determinada fase histórica, quando o fim da Guerra Fria fazia pressupor novas oportunidades (VIGEVANI ; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 33).

Conforme destacado por Penna Filho (2006, p. 340), diante dos efeitos da globalização econômica, a interação entre as relações internacionais e a economia política internacional gerou uma crescente relação entre os Estados envolvendo temas como combate à pobreza e o desenvolvimento social. Como os grandes interesses nacionais estão quase sempre presentes também em sua agenda internacional, o desenvolvimento social e o combate à pobreza são temas que têm gradativamente ganhado mais espaço na diplomacia brasileira no final do século XX.

Neste momento, o próprio conceito de desenvolvimento passa novamente por reflexões quanto ao seu conteúdo. Conforme visto no primeiro capítulo, desde 1995 há modificações a partir de uma “moldura de desenvolvimento abrangente”, que engloba uma série de princípios que devem guiar o desenvolvimento e a redução da pobreza, enfatizando a interdependência entre os elementos envolvidos no processo: social, estrutural, humano, ambiental, econômico, financeiro e de

governança. Essa concepção abrangente do conceito de desenvolvimento por sua vez, contribuiu para uma relativa intensificação de processos de cooperação internacional através de organizações e regimes internacionais.

3.3 CONCLUSÃO

Na tentativa de apresentar os aspectos ideacionais internos articulados com aspectos conjunturais externos, é possível perceber que, no período 1945-1990, a PEB foi marcada pela tentativa de obter autonomia perante os obstáculos às políticas desenvolvimentistas, ou seja, tratou-se de uma diplomacia voltada para o crescimento baseada na intervenção econômica do Estado no plano interno e externo. A PEB esteve extremamente vinculada ao modelo de desenvolvimento baseado na ISI, que por sua vez, exigia atração de investimentos e conquista de mercados. Esta necessidade ora esteve mais voltada à ideia de alinhamento à potência norte-americana ou de obter benefícios de uma cooperação, ora esteve mais voltada à conquista e ao fortalecimento de um universalismo. Conforme afirma Vizentini (2008, p. 39), no regime autoritário sobreviveu à noção de projeto nacional de desenvolvimento e, como consequência, a busca de autonomia. Assim, a política externa esteve orientada a buscar recursos para o processo de crescimento econômico e para a ampliação de sua capacidade de participar na evolução dos eventos internacionais.

Em adição às mudanças de regime político, crises e abertura econômica, fim da bipolaridade do sistema internacional e a intensa era da globalização, o fortalecimento dos fundamentos neoliberais trouxe um novo contexto político e econômico. A política externa brasileira foi marcada pela tentativa de adaptação e construção de novas prioridades no sistema internacional, refletidas tanto no modelo econômico quanto na reprodução de sua imagem por meio da participação dessa nova agenda. Essa foi uma das maneiras avistadas de exercer maior influência sobre os novos temas, que se deu mais por meio da definição e participação nas estruturas internacionais do que via interações com outros Estados na arena internacional, dado sua condição relativa a eles (ROCHA, 2006, p. 106).

Da adoção deste paradigma foram geradas numerosas críticas, entre elas, o distanciamento de um projeto nacional de crescimento e a ausência de maior preocupação com aspectos sociais. A expectativa de uma nova estratégia de desenvolvimento e, acompanhando-a, de um novo paradigma de política externa se fez perceber nos delineamentos a respeito de um *neodesenvolvimentismo*, desenvolvimentismo temperado, ou ainda, Estado logístico. É dessa “evolução” de um elemento permanente da identidade brasileira, o desenvolvimento, que resulta a investigação empírica do próximo capítulo. Ou seja, como a política externa refletiu, no que tange os instrumentos que impactam sobre o desenvolvimento, as prioridades de um projeto de desenvolvimento que incorpora elementos (neo) desenvolvimentistas. Ou ainda, como e em que medida a política externa se movimentou em direção a um novo paradigma. Vale esclarecer que não se trata de testar se o conceito pode ser inteiramente atribuído à gestão deste período. Ele é aqui tomado como pressuposto que motiva a investigação. Leva-se em conta, como não poderia deixar de ser ao se empregar o construtivismo, os condicionantes estruturais, as interpretações e ações da diplomacia brasileira, representada pelo discurso do ex-presidente Lula, para articular seus interesses e manter os elementos de sua identidade.

TABELA 1.2 – PERFIS DA PEB COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

	VARGAS 1930-45 e 1951-54	JK 1956-1961	GEISEL 1974-1979	COLLOR/ ITAMAR 1991-1994	FHC 1995-2002
Cenário da Política internacional	I – Pós-Crise de 29; II: Ordem bipolar da Guerra Fria, política de “contenção”	Subordinada à política externa intervencionista e protecionista dos EUA	Ascensão de novas economias competitivas; multilateralismo	Reordenamento pós-Guerra Fria; unipolaridade norte-americana	Agenda internacional abrangente;
Estágio desenvolvimentista/ Ênfase do modelo de desenvolvimento	Início do modelo ISI, implantação ind. de base; industrialização como progresso; planejamento e investimento estatal	Ideologia em seu auge; nacionalismo; Plano de Metas; ênfase em infraestrutura; associado ao capital estrangeiro	Brasil Potência, imagem de potência emergente proveniente do crescimento material	Após a década perdida, o modelo se torna insustentável; políticas liberalizantes	Modernização; continuidade da abertura

Prioridades no discurso da PEB	Promover industrialização, atrair investimento	Cooperação internacional; subdesenvolvimento como vulnerabilidade política	Diversificação de parcerias; autonomia decisória	Valorização de consensos, instituições internacionais e multilaterais	Perspectiva cooperativa e de crescente interdependência
Mecanismos de ação	Barganha pela triangulação; política da “boa vizinhança”	OPA, questiona política dos EUA para a região da AL	Maior pragmatismo nas relações internacionais	Regionalismo econômico; multilateralismo	Intensificação da participação em fóruns multilaterais
Relação com a potência hegemônica	De negociação; interesse dos EUA pela região enfraquece; políticas incompatíveis	De desgaste pela falta de convergência de interesses; volta-se para o <i>globalismo</i>	Alinhamento é praticamente superado, sem, contudo, entrar em atrito direto	Priorizada, porém, sem grandes resultados	Busca de diálogo
Relação com países Subdesenvolvidos	Presença dos EUA na AL dificulta qualquer protagonismo; se dava a nível multilateral, como através da OEA.	Multilateralismo com base no tema do subdesenvolvimento	Aproximação de países da AL, Ásia, África, com caráter seletivo	Integração regional; se faz mais significativa no governo Itamar	Caráter universalista das relações bilaterais é mantido; crescente intercâmbio com países da Ásia e da África
Direção com avanços	Negociação de elementos objetivos; posteriormente a estratégia perde espaço	Amadurecimento da PEB, novos horizontes para seus objetivos	Globalismo e pragmatismo	Adaptação à globalização via abertura e multilateralismo	Crescente “diplomacia presidencial”; cooperação internacional

Fonte: Elaboração da autora.

4 O DISCURSO DE LULA: UM NOVO PAPEL PARA O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO?

Atendendo o propósito desta dissertação, este capítulo tem o objetivo de executar uma análise da política externa brasileira do governo Lula (2003-2010) sob a perspectiva do construtivismo, ou seja, privilegiando o papel das ideias e percepções, aqui representado pelo discurso presidencial, em relação ao desenvolvimento. Toma-se o projeto de desenvolvimento nacional como elemento central e sua exteriorização na política externa sob o pressuposto desta sofrer significativa influência do primeiro. Será investigado, portanto, como o ideário sobre o desenvolvimento se manifestou na política externa nesse governo, tendo em vista o retorno de ideias que valorizam a ação do Estado na sua promoção.

O presente capítulo está composto por três seções. A primeira apresenta avaliações a respeito do conteúdo geral da política externa no período; em seguida apresenta-se o paradigma que o identifica, denominado *neodesenvolvimentismo*²¹. Essa identificação motivou o questionamento de como, afinal, o vetor “desenvolvimento” foi entendido e levado à política externa, ou ainda, sob que conteúdo e interesses ele foi expresso. Pois, de acordo com o construtivista Adler (1999, p. 210) “o principal objetivo do construtivismo é, portanto, fornecer explicações tanto teóricas quanto empíricas de instituições sociais e da mudança social com o auxílio do efeito combinado de agentes e estrutura social”. Aplicando ao problema proposto, trata-se de buscar explicações para a formação de um novo paradigma valorizando as percepções dos atores a respeito de sua realidade, incluindo seu legado histórico, sua capacidade de intervenção bem como a dos outros atores.

Na segunda seção são apresentadas as prioridades do desenvolvimento e da política externa a partir dos Planos Plurianuais (PPA) de 2004-2007 e 2008-2011. A terceira e última seção conta com duas subseções onde serão apresentados os

²¹ O *neodesenvolvimentismo*, é usado genericamente para fazer referência ao que é denominado por Amado Cervo de “Estado logístico”; por P. F. Vizentini de “desenvolvimentismo temperado”; por J. F. S. Saraiva de “pós-desenvolvimentismo” e por Bresser-Pereira de “novo-desenvolvimentismo”. Em comum, todas se referem à maior presença do Estado num momento posterior a políticas de cunho neoliberal, diferenciando-se do velho desenvolvimentismo por assumir uma postura de apoio ao invés da intervenção estatal direta e por contemplar aspectos sociais e econômicos de forma mais associada.

principais temas relacionados ao desenvolvimento no discurso diplomático de Lula divididos em encontros multilaterais/sociais e encontros empresariais, cujos critérios serão melhor esclarecidos no início da seção. Pretende-se efetuar um balanço da política externa da gestão Lula em variáveis que expressem a estratégia para o desenvolvimento a partir de diretrizes dialogicamente expressadas.

4.1 LEITURAS DA PEB DE LULA

O cenário político-econômico global entre o fim da Guerra Fria e os atentados de 11 de setembro foi marcado por transições democráticas, reformas liberais, emergência de novos temas e a globalização, que incluíram a valorização do multilateralismo e de projetos de regionalização (LESSA, 2010, p.116). O contexto internacional dos primeiros anos do século XXI foi marcado especialmente pelos atentados de 11 de setembro, que reforçou a necessidade de reformular e fortalecer o multilateralismo e criou espaços para a emergência de novos atores. Assim, conforme colocado por Amorim (2010, p. 15), o principal fenômeno pós-Guerra Fria foi o surgimento de grandes países em desenvolvimento como China, Egito, México, Índia, Brasil, entre outros, fato evidenciado principalmente após a crise financeira de 2008.

Diante das transformações estruturais e das mudanças na economia brasileira nas duas últimas décadas, demandou-se a construção de uma identidade internacional compatível com essa realidade, pois “um mundo sempre em mudanças, demanda uma política externa com capacidade de adaptação” (AMORIM, 2010, p. 214). Na definição de Raúl Bernal-Meza (2010, p. 198) Cardoso e Lula possuíam visões opostas da globalização e das políticas mundiais. Enquanto o primeiro confiou no desenvolvimento harmonioso das relações internacionais, no qual dominou a tendência hemisférica-bilateral, o segundo manteve a visão hierárquica e cética da visão idealista da paz e da cooperação, predominando a tendência multilateral-global por meio do *universalismo seletivo*. A este respeito, para Pecequillo (2010, p. 136), a política externa do século XXI “transforma e atualiza o passado ao mesclar e equilibrar as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul”.

A partir dos dois últimos anos do governo de FHC, percebeu-se uma mudança de postura diante dos desafios internacionais e seu maior aprofundamento a partir de 2003. Um dos campos onde essa mudança se verificou foi nos esforços da criação de uma agenda para a América do Sul, como meio de superar a crise do Mercosul. Defendeu-se juntamente a necessidade de reforçar a ordem multipolar e o multilateralismo, campo em que o Brasil levantou a bandeira da reforma das instituições internacionais, uma vez que a multipolarização não foi seguida da democratização das organizações multilaterais (AMORIM, 2010, p. 216). A adesão ao multilateralismo durante o período Lula teria se diferenciado, de acordo com Lessa, pela apresentação de contrapartidas na reconstrução do universalismo geográfico que, por sua vez, assumiu novas prioridades em decorrência das mudanças internacionais desde o início da década e da emergência de novos mercados (LESSA, 2010, p. 116).

Durante o período, houve a tentativa de reforçar a relação com parceiros tradicionais, representados por EUA e UE, que teria experimentado uma fase de amadurecimento. Houve o estabelecimento de relações sobre novos eixos, como com a Índia, com a China e com a África do Sul, refletindo o legado do universalismo da PEB. O esforço nesta direção representa uma forma de conquistar novos horizontes, consolidar relações econômicas e estreitar laços de cooperação política (LESSA, 2010, p. 115). Conforme afirma Celso Amorim, “embora os objetivos da PEB não possam ser reduzidos numa visão mercantilista do mundo, uma diplomacia ativa, não limitada por preconceitos ultrapassados, ajudou a impulsionar os negócios brasileiros ao redor do mundo” (AMORIM, 2010, p. 216). Com base no discurso de Amorim em 2003, Vizentini identifica os quatro eixos estratégicos da inserção internacional do país: i) fortalecer sua liderança e a cooperação na América do Sul; ii) compromisso com o multilateralismo em processos de paz; iii) agenda comercial afirmativa e iv) a diversificação de parcerias com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ricupero (2010, p. 37), por sua vez, cita como eixos principais da ação externa brasileira: i) atuar como ator político de primeira ordem num sistema multipolar em formação; ii) consolidação de condições internacionais que favorecessem o desenvolvimento, particularmente às vantagens comparativas na agricultura; iii) as relações sul-sul, com foco na emergência de China, Índia e África do Sul, expressa na criação de foros como o BRIC e IBAS; iv) a construção de um espaço sul-americano de preponderância brasileira. As ferramentas para seus

objetivos, conforme resume Vizentini, foram a promoção do livre comércio, a criação de capacidades pelo avanço tecnológico, a conquista de investimento produtivo, a integração regional e as negociações comerciais com novos parceiros em todos os continentes.

Assim, a política externa do período 2003-2010 anunciou uma inflexão por meio da qual, segundo Vizentini (2010, p. 55), teria sido construída uma nova matriz de política internacional associada à aspiração por mudanças guiada por uma perspectiva humanizada e de instrumento para o desenvolvimento, sendo mantida uma diplomacia autônoma, com contestações moderadas, de alianças estratégicas compatíveis com o seu peso (idem, p. 63). Contudo esse conteúdo não constitui por si só uma inovação, tendo em vista que fazem parte de um legado histórico que tampouco se ausentaram no paradigma que o precedeu. É possível entender que houve variações no grau em que foram empregados, conforme o contexto e a interpretação do sistema internacional e das possibilidades dentro dele, levando a estratégias diferentes de ação.

Na análise de Bernal-Meza (2010, p. 193), houve uma revisão do tipo ideal de Estado e renovação de alianças e políticas de inserção em vários países latino-americanos como resposta das sociedades nacionais à crise associada ao modelo liberal. A diplomacia passou a ser mais assertiva e buscou reforçar os organismos multilaterais e o desempenho do Brasil dentro deles. Em referência ao conceito de identidade usado por Lafer para explicar a política externa brasileira, Bernal-Meza (idem, p. 200) afirma que esta é fonte de diferenciações, derivadas do seu legado histórico. Conforme argumenta, o paradoxo da política externa de Lula reside no fato que esta aderiu aos princípios neoliberais ao crer que a cooperação via instituições e acordos internacionais poderiam amenizar efeitos da anarquia, mas também realista quando buscou construir alianças para enfrentar os desafios do surgimento de novas potências.

Na perspectiva metodológica, o conceito mais importante dentre os desenvolvidos nas relações internacionais brasileiras no período em questão, para Bernal-Meza, é o do “Estado logístico” de Cervo. Descreve-o como um sistema de ideias que orienta a ação do Estado, contando com uma série de tarefas que lhe permite ser uma plataforma de ações econômicas e políticas para as atividades públicas e privadas. Este conceito envolve duas dimensões, conforme identificadas pelo autor: i) uma série de percepções de mudanças recentes no sistema

internacional e ii) o papel do Brasil no cenário mundial e um conjunto de orientações políticas da estratégia de desenvolvimento interno e das relações internacionais (BERNAL-MEZA, 2010, p. 202). Ainda conforme o autor, a América do Sul foi palco de novas alianças governantes que procederam com o relançamento ou, em alguns casos, com a fundação do modelo desenvolvimentista gerando uma variação *neodesenvolvimentista*, caracterizado pela forte presença do Estado, embora se apresente sob diferentes formas e graus de intervenção. Para Bernal-Meza apenas Chile e Brasil adentraram no caminho do tipo ideal “Estado logístico” formulado por Amado Cervo (2008)²² e que será apresentado em seguida.

Importante destacar, conforme Ricupero (2010, p. 37; 39), que o prestígio do Brasil nos últimos anos foi resultado da conjunção de oportunidades favoráveis externas, de expansão econômica mundial, com a situação de estabilidade política e econômica interna que se deve ao esforço cumulativo de governos anteriores. Condições estas que permitiram que Lula potencializasse inicialmente por meio da identificação com causas sociais e de seu carisma pessoal. Além disso, no âmbito regional havia um vácuo de liderança na América Latina provocada pelo desvio da atenção dos EUA e pelo surgimento de grandes divergências políticas que beneficiou o seu discurso voltado a fortalecer uma identidade latino-americana. Para Rubens Ricupero (2010, p. 35-37), a política externa do período Lula pode ser caracterizada pelo forte caráter pessoal e carismático, permitindo compará-la com aquela praticada pelo General francês Charles De Gaulle. Dentro desta perspectiva encontra-se uma política externa nacionalista, com o intuito de acumular prestígio e o reconhecimento internacional da grandeza do país. O autor elenca, ainda, a tentativa de criar uma zona *de influência exclusiva*; a relativa indiferença pela falta de resultados econômicos e comerciais imediatos para manter o relacionamento político com vizinhos; e o distanciamento do ideal da prática republicana, baseada na institucionalização e impessoalidade que, embora tenha sido presente na França de De Gaulle, é modelo típico na América Latina. Relevante se faz em sua análise, portanto, o aspecto do protagonismo pessoal ter tornado a diplomacia presidencial demasiadamente personalista e intransferível (RICUPERO, 2010, p. 38). Diante disto, questiona o que desta ação se refere à realidade e aos interesses nacionais e o que é mera sedução de uma liderança carismática sem resultados concretos.

²² CERVO, Amado L. *Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

4.1.1 O ideário *neodesenvolvimentista*

Conforme mencionado no capítulo anterior, Cervo identifica o que chama de paradigma *logístico*, na gestão de FHC mais como um ensaio, uma retórica sem avanços operacionais, que alcança maior firmeza no governo Lula. Nesse momento, portanto, seria possível melhor conceituação de sua prática que, entretanto, estaria mesclado com o paradigma desenvolvimentista e liberal.

Sua esfera ideológica consiste na associação do liberalismo no plano externo e do desenvolvimentismo no plano interno; nas palavras de Cervo (2008, p. 85) “funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano”. Na esfera política, por sua vez, o paradigma é caracterizado por recuperar a autonomia decisória implementando o que o autor chama de inserção pós-desenvolvimentista.

Neste paradigma, o entendimento a respeito da globalização passaria pela noção de oportunidade de negócios, a qual exige competitividade. E aí caberia ao Estado a competência de dar suporte e apoio aos agentes privados na realização de seus interesses, ou seja, supõe o estreito envolvimento da economia e da sociedade. Por meio destas condutas o país passaria da fase de um Estado empresário e interventor daquela que caracterizava a estratégia nacional-desenvolvimentista para se colocar como agente de orientação e apoio (ibid., p. 201-202). No campo das relações econômicas, este comportamento teria por objetivo atenuar a dependência tecnológica e financeira a fim de promover a inovação produtiva e superar o argumento da dependência estrutural. Dessa forma, o objetivo seria fortalecer setores produtivos competitivos e abrir o caminho para sua internacionalização. Assim, o foco do paradigma consiste nesse apoio logístico aos empreendimentos público e privado, diminuindo a distância da capacidade competitiva em relação aos países avançados.

A política externa voltaria, conforme o autor, a tentar atender interesses diversificados mediante o combate ao protecionismo, o amparo ao desenvolvimento tecnológico, a defesa de salários e emprego. Segundo Cervo, o Estado logístico aproxima-se da teoria realista das relações internacionais por meio de duas iniciativas: a construção de meios de poder e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas, não mais as naturais, mas as intangíveis, como a capacidade empresarial.

Vem reforçar essa visão o “desenvolvimentismo temperado” a que se refere Vizontini (2008, p. 104-106) para retratar os movimentos da política externa a partir de 2003. Conforme define o autor, as relações internacionais foram dotadas de três dimensões. Pela diplomacia econômica, marcada pelo realismo; pela diplomacia política, de resistência e afirmação e pelos programas sociais, de forma propositiva. Afirma, ainda, que o projeto interno, representado por medidas de revalorização do mercado doméstico e da capacidade de poupança interna e por propostas sociais tem impacto internacional na medida em que suas propostas encontram espaço na agenda de política externa (VIZENTINI, 2008, p. 106).

É possível estabelecer, ainda, um significativo grau de semelhança com as percepções dos interesses nacionais de longo prazo presente em Sicsú *et al.* (2005), assim como em Bresser (2006, 2008), que chamam de novo-desenvolvimentismo a estratégia que faz referência à ideia de que os problemas sociais e econômicos não podem ser considerados separadamente, diferentemente do que ocorreu por muito tempo sob o signo do velho desenvolvimentismo. Numa perspectiva mais normativa do paradigma, a competitividade via incorporação de progresso técnico e o aumento da produtividade devem ser o elemento a ser buscado para proporcionar o crescimento econômico. Para isso, os retornos associados à facilidade de transferência de tecnologia podem ser maiores do que os retornos dos investimentos em pesquisa pioneira. Enfatiza-se, portanto, a gestão de políticas públicas que facilitem a transferência de tecnologia, assim como a sua absorção, consideradas as chaves do desenvolvimento. Para concluir, afirma-se ser fundamental a realização de uma transformação produtiva que eleve a produtividade e sustente a competitividade internacional apoiada na absorção do progresso técnico e gerencial devendo, para tanto, ser implementado o desenvolvimento de uma infraestrutura que ofereça competitividade sistêmica, tendo como agente necessário o Estado para a transferência produtiva, diferenciando-se da que fomentou a industrialização. Enfatiza-se ainda, a necessidade de um projeto que expresse um sentimento de nação, composto de um conjunto de atitudes com objetivo de defender o capital e o trabalho do país, permitindo observar um movimento que tenta revalorizar a ideologia do nacionalismo presente nos princípios do velho desenvolvimentismo, conforme visto no capítulo anterior, como um valor positivo para fazer frente aos desafios da ordem global.

Compartilhando da perspectiva da adoção do modelo “*Estado logístico*”, prosseguir-se-á com a análise das iniciativas governamentais e das propostas nos discursos diplomáticos a fim de permitir interpretar as conjugações dadas pelo modelo.

4.2 POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO NO PROJETO INTERNO

Para uma leitura dos eixos do projeto interno analisou-se os Planos Plurianuais (PPA) dos anos 2004-2007 e 2008-2011. A leitura buscou captar o que foi posto como prioridade, a interpretação das próprias capacidades do Brasil e do seu contexto nacional e internacional.

A partir da leitura do PPA 2004-2007 observa-se o eixo valorativo do papel do Estado, ou seja, o papel indispensável do setor público via planejamento e projetos, propondo como força-motriz a dinâmica das parcerias Estado-sociedade, público-privada, governamental e não-governamental. Essa estratégia não só compôs o planejamento nacional como esteve também no discurso no plano internacional.

Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. A ausência de um projeto de desenvolvimento resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. Na esfera social, por exemplo, acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos. É preciso uma virada total na forma de planejar. Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação (PPA 2004-2007, p. 15).

Sozinho, o Estado não tem fôlego para reverter a bola de neve orçamentária e social. Confiamos que o setor privado possa atravessar a ponte e se unir aos esforços do governo na construção da infraestrutura capaz de inaugurar um novo ciclo de desenvolvimento. O nome dessa ponte é Parceria Público-Privada. O Brasil não quer, não pode e não vai abdicar do desenvolvimento²³.

O primeiro PPA deste governo esteve organizado em três megaobjetivos, contemplando as dimensões sociais, as dimensões econômicas, regionais e

²³ Seminário “Promoção de Consenso Político para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe”. Brasília, DF, 17 de novembro de 2003.

ambientais e a dimensão democrática. Desde a campanha o discurso presidencial envolvendo as diretrizes do projeto de desenvolvimento nacional pairou sobre a infraestrutura física e a inclusão social, incluindo a campanha de combate à fome. Ambos foram levados constantemente ao debate internacional, principalmente nos órgãos multilaterais.

Construir uma sociedade dinâmica e moderna, tirar o País da letargia, gerar empregos e riquezas e estabelecer justiça social são objetivos que só serão alcançados com um crescimento firme e duradouro. Promover um desenvolvimento sustentado com equidade social requer grande união de esforços e a mobilização da sociedade brasileira. Cabe ao Estado utilizar todos os instrumentos e recursos disponíveis para dar o impulso indispensável à retomada do desenvolvimento. Não se faz uma mudança desse porte sem planejamento (PPA 2004-2007, p. 13)

O Brasil luta por uma ordem internacional mais justa e solidária. Uma das iniciativas na busca dessa ordem foi o lançamento, em 2004, da Ação contra a Fome e a Pobreza, que tem propiciado resultados concretos na forma de programas sociais dirigidos a países subdesenvolvidos, sobretudo, os africanos - os mais afetados pelos efeitos negativos da globalização (PPA 2008-2011, p. 105).

O combate à fome só vai acontecer de verdade, no mundo, quando a fome for transformada num problema político²⁴. E, quando falo num problema político, não é o de filiar os famintos a um partido. Quando falo em um problema político é quando os famintos começarem a preocupar os governantes²⁵.

Para além das questões de comércio exterior, as prioridades da política externa estão contempladas na dimensão voltada à cidadania e à democracia, no item 27 onde se lê: “Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional”.

A começar pelos interesses nele expressos, ressaltou-se novamente a necessidade de infraestrutura para a consecução da integração, definida como um dos principais objetivos. A exteriorização da preocupação com a integração física entre os países da região esteve relacionada diretamente com a superação de

²⁴ A Escola de Copenhague, corrente teórica que contribui para a análise de segurança internacional, propõem a análise de questões de segurança a partir de cinco setores: militar, político, econômico, ambiental e societal. Além da análise por setores, esta teoria entende que determinadas questões passam por um processo intersubjetivo de securitização em seu setor correspondente e serão niveladas como questões não politizadas, politizadas ou securitizadas.

²⁵ Na solenidade de assinatura de projetos de cooperação técnica entre a República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO. Palácio Itamaraty, 14 de fevereiro de 2003.

desigualdades regionais internas, como se observa nesse trecho do PPA 2004-2007:

Cada vez mais o destino das regiões depende de uma dimensão nacional e crescentemente relacionada à América do Sul e ao conjunto da dinâmica internacional. Isto muda o enfoque do planejamento e do desenvolvimento exclusivamente nacional e implica uma estratégia de fortalecimento e de integração das logísticas de infraestrutura na América do Sul, na construção progressiva de um destino comum para o continente. É uma alteração deliberada de perspectivas do desenvolvimento que se orienta para o oeste, novamente, contrabalançando o excessivo adensamento econômico do litoral (PPA 2004-2007, p. 100).

O processo de integração regional que busca complementaridades que favorecem o desenvolvimento harmônico dos países do continente deverá ser melhor explorado, em particular em relação à integração da infraestrutura regional da América do Sul, tendo como elemento central a revitalização do Mercosul como uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Os vínculos políticos e culturais entre o Brasil e as outras nações do mundo devem ser aprofundados com uma postura que permita a identificação e garanta a presença de elementos compatíveis com os objetivos estratégicos do País. (...) Assim, deverá ser estimulado o processo de integração regional com a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera, unida, com base em ideais democráticos e de justiça social, tendo como prioridade o revigoramento do Mercosul (PPA 2004-2007, p. 173).

Já o segundo PPA desse governo organizou as prioridades da inserção no item 7 (p. 102), de um total de 10, definido como “Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana”. Neste manteve-se como diretriz uma estratégia internacional ancorada em base regional, a começar pelo fortalecimento e aprofundamento do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). Um dos principais eixos dessa aproximação foi novamente a integração física entre os países da região, dando forte importância à execução dos projetos de infraestrutura viária.

Constitui objetivo básico da diplomacia brasileira fazer do Brasil uma nação respeitada internacionalmente, capaz de dar sua contribuição a paz e ao desenvolvimento de todos os povos. A atuação internacional brasileira com vistas ao fortalecimento da integração sul-americana, tendo o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) como elemento decisivo para a intensificação do diálogo político, do comércio e da cooperação com os países da América do Sul, figura como um dos objetivos setoriais do MRE para o PPA e permaneceu, no último ano do quadriênio, como objetivo de grande relevância. (Relatório anual de avaliação MRE 2007, p.3)

Na esfera comercial, o Plano Plurianual 2008-2011 inclui a manutenção da política de financiamento das exportações de empresas brasileiras que prestam

serviço de engenharia aos países sul-americanos por meio do BNDES. Ainda nessa esfera, esteve expressa a tentativa de diminuir o desequilíbrio comercial aumentando as importações dos países sul-americanos, por meio do Programa de Substituição Competitiva de Importações da América do Sul (PSCI).

O Programa se fundamenta na premissa de que o estímulo às importações da região substituam, competitivamente, importações procedentes de outras partes do mundo, contribuam para o crescimento dos países vizinhos e, conseqüentemente, promovam um círculo virtuoso, que estreite os laços de integração. O PSCI contempla um conjunto de medidas pontuais, destinadas a prover governos e empresários dos países da América do Sul com informações qualificadas sobre as potencialidades e oportunidades objetivas de negócios com o Brasil, e a promover contatos entre importadores brasileiros e exportadores dos países sul-americanos (PPA, 2008-2011, p. 103).

Além disso, esteve presente o objetivo da gradual institucionalização da União Sul-Americana de Nações (Unasul), a fim de promover a coordenação política dos países sulamericanos nos foros internacionais e a expansão dos fluxos de comércio com outras regiões.

Para além do âmbito regional, as grandes economias emergentes e os parceiros tradicionais também estiveram presentes como metas no planejamento, assim como a formação de novas parcerias e a cooperação técnica, mantendo o caráter *globalista* da PEB e revelando seu objetivo de contribuir para o desenvolvimento internacional.

O maior equilíbrio com os países que integram o Acordo de Livre Comércio da América do Norte - NAFTA, a União Europeia e o bloco asiático em torno do Japão, bem como uma maior aproximação com países de importância regional, como Índia, China e Rússia estarão sendo buscados como forma de promoção dos interesses nacionais. Deverão, ainda, ser intensificadas as relações com os países africanos, especialmente os de língua oficial portuguesa e a África do Sul, com o objetivo de estabelecer parcerias políticas de cooperação econômica, técnica, cultural e em ciência e tecnologia que contribuam ativamente para o seu desenvolvimento econômico e social (PPA 2004-2007, p. 173).

O Brasil procura dar impulso à cooperação Sul-Sul, diversificando suas parcerias. A criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), o incremento das relações com a África e a aproximação com o mundo árabe são iniciativas importantes para o adensamento do diálogo político, do comércio e dos investimentos entre países em desenvolvimento. Tais iniciativas são complementadas com a intensificação do relacionamento com a Ásia, novo centro dinâmico da economia internacional, e com o aprimoramento das relações com os EUA e a UE (PPA 2008-2011, p. 105).

Visto como o planejamento no governo Lula contemplou objetivos setoriais da política externa junto às prioridades do projeto interno, retornemos ao plano diplomático.

4.3 O DESENVOLVIMENTO NO CONTEÚDO DA PEB

Toma-se a análise de conteúdo do discurso com o intuito de identificar em que perspectiva o Governo Lula reproduziu a identidade nacional e valores no que se refere ao tema do desenvolvimento para levá-lo ao debate internacional, e como respondem aos interesses do país. Isso passa, por sua vez, pela forma como os atores do sistema internacional são vistos e como nele se vê. Vale lembrar que não se trata de fazer uma análise da política externa em geral, mas sim de identificar sob que termos o desenvolvimento foi levado ao debate internacional pelo ex-presidente, sob o pressuposto da estreita relação com o projeto nacional e sob a hipótese de que o desenvolvimento centrado na questão social e na ação do Estado permitiu a maior identificação de interesses comuns com os outros atores com base numa amostra de 40 discursos pronunciados ao público externo.

No primeiro e preliminar procedimento de análise, dentro dos discursos selecionados, encontram-se os seguintes temas em ordem decrescente:

TABELA 2: TEMAS QUE ACOMPANHAM O TERMO “DESENVOLVIMENTO”

Superação da pobreza/ inclusão social	7
Infraestrutura	6
Projeto de desenvolvimento	6
Integração/ cooperação /diálogo	5
Sustentável/equilibrado (redução de vulnerabilidade)	4
Construção de ciclos	4
Criação de instrumentos de financiamento	3
Atração de Investimento	2

Ação do Estado	2
Fortalecimento do mercado interno	2
Segurança e/ou paz como variável depende da equidade social	2
Comércio internacional (como instrumento)	2
Garantido por políticas públicas redistributivas	2
Arbítrio na definição do projeto	1
Não é uma ação unilateral	1
Estabilidade econômica, social e política	1
Meio ambiente	1
Potencial semelhante entre os PED	1
Globalizar os valores da democracia e do desenvolvimento	1
Desafios da globalização (assimetrias x oportunidades)	1

A partir dos temas que envolveram a questão do desenvolvimento observa-se, como esperado, a amplitude de temas que ela abrange. Ao mesmo tempo, é possível perceber como esteve mais intensamente relacionada a quatro questões principais: a amenização da pobreza e desigualdade social, a melhoria de infraestrutura física voltada a auferir competitividade econômica e uma inserção autônoma voltada a diversificar e fortalecer as relações Sul-Sul.

Essas temáticas expressam claramente a identidade internacional composta, entre outros aspectos, pelo *globalismo* e pela busca da autonomia política. Ou seja, esses elementos expressam a visão a partir da qual se definiu a estratégia de inserção internacional a fim de atingir os seus objetivos ligados à atração insumos para o projeto de desenvolvimento, amenização de assimetrias e obtenção de maior influência nas decisões da política internacional.

Esses temas, como vistos a partir dos PPA's, refletem a exteriorização de questões enfatizadas no plano do projeto interno, como a necessidade de enfrentar os problemas estruturais da desigualdade e da baixa competitividade apresentada pelo país, além da importância dada à integração regional.

É possível perceber claramente a tentativa de conquistar os interesses do país a partir da transmissão de uma imagem que produzisse a confiança e a credibilidade, necessidade derivada, além da normal vulnerabilidade do país, da desconfiança gerada inicialmente pela origem partidária de esquerda do ex-presidente.

Diante do afunilamento de opções externas e do inegociável compromisso do Brasil com a estabilidade, elegemos um caminho. O mesmo que pautou nossa trajetória política, consolidou uma visão de mundo e sedimentou uma chance histórica. Ou seja: a negociação transparente, a negociação soberana, a negociação por justiça. Significa dizer que a retomada do desenvolvimento nos países pobres não é uma equação unilateral. O projeto sustentável de crescimento do século XXI demanda alicerces que não se esgotam nas fronteiras nacionais²⁶.

A ideia de que o desenvolvimento não é responsabilidade unicamente de cada país, mas de toda comunidade internacional, no plano externo, e juntamente com a sociedade, no plano interno, retoma a questão da cooperação e do planejamento como meio de fomentar alternativas para superação dos problemas socioeconômicos. Outra associação presente no discurso, que remete, no Brasil, à tentativa de JK de atrair maior cooperação internacional ao lançar a OPA, foi a associação do desenvolvimento à garantia de segurança política e social, assim como a necessária e indispensável cooperação internacional. Exemplos dessas posições, mantendo sempre o “componente social”, vemos respectivamente em:

Em 2000, estabelecemos, coletivamente, as Metas do Milênio, dando o necessário destaque à erradicação da fome. Elas são justas e viáveis. Mas podem tornar-se letra morta por falta de vontade política. Não podemos permitir que isso aconteça. Seria uma frustração tremenda para grande parcela da Humanidade, com danos gravíssimos à própria paz mundial. Já não bastam as intenções proclamadas. Chegou a hora de tornar esse compromisso palpável e operacional. Não se trata apenas de cobrar dos países ricos aquilo que efetivamente podemos e devemos cobrar-lhes: uma postura radicalmente nova e um engajamento superior, frente à tragédia absurda da fome e da pobreza²⁷.

A agenda internacional tem se concentrado excessivamente nas questões de segurança. É preciso reequilibrar a agenda internacional com uma atenção redobrada para as questões sociais. A fome é, na verdade, a pior das armas de destruição em massa, pois vitima milhões de pessoas a cada ano. O combate à fome e à pobreza e a promoção do desenvolvimento são o caminho sustentável e verdadeiro para a paz mundial. A segurança da

²⁶ Seminário “Promoção de Consenso Político para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe”, Brasília, DF, 17/11/2003.

²⁷ Na reunião de líderes mundiais para a “Ação contra a fome e a pobreza”, na sede da ONU. Nova Iorque-EUA, 20 de setembro de 2004.

humanidade é indivisível. Não podemos dissociar os aspectos políticos, econômicos, sociais, e ambientais da questão da segurança. Não haverá paz sem desenvolvimento, e não haverá paz, nem desenvolvimento, sem justiça social. Proponho uma mudança de atitude, uma genuína parceria global²⁸.

A fome, a pobreza, a desigualdade e a exclusão dividem nossas sociedades. Geram instabilidade política. Contribuem diretamente para o aumento da insegurança. Põem em risco a governabilidade democrática. E podem representar ameaça à paz e à segurança internacionais. (...) O desenvolvimento econômico é condição necessária, mas não suficiente. Não há desenvolvimento econômico verdadeiro sem distribuição de renda, sem justiça social. A cooperação internacional tem papel importante a desempenhar nesse desafio. É indispensável para que nossa ação seja exitosa em cada um de nossos países²⁹.

É possível também destacar a conexão entre as três últimas expressões da tabela, que aludem à construção de uma ordem multipolar a fim de modificar a hierarquia de poder a partir da valorização da relação com potências regionais. A aproximação com esses atores, é possível pensar, poderia contribuir para que o país fosse reconhecido com o mesmo *status*.

Sabe-se que há décadas movimentos liderados por países subdesenvolvidos reiteram a reivindicação de relações econômicas mais equilibradas. Porém, pressupõe-se aqui que o diferencial do Brasil neste momento se deu significativamente, entre outras variáveis, pelo fato de o discurso externo ter estado atrelado a um projeto interno de medidas sociais que lhe rendeu maior prestígio, uma vez que não ficou apenas no plano de reivindicações no estilo do movimento dos “não-alinhados”. Disto deriva a hipótese de que o discurso voltado ao desenvolvimento socioeconômico e, inicialmente, mais intensamente ao aspecto social, foi elemento central para estabelecer os parâmetros de sua inserção internacional.

Dessa forma, a política externa brasileira neste período pode ser caracterizada por usar valores e ideias vinculadas à promoção do desenvolvimento econômico e social, aproximando o país de atores e círculos temáticos abrangentes que serviram para alcançar seus propósitos de cunho realista, ou seja, de maior influência política e obtenção de recursos para fomentar seu crescimento econômico. Pois, como visto no primeiro capítulo, a identificação coletiva entre os

²⁸ Na abertura da Conferência do Banco Mundial sobre Combate à Pobreza. Xangai, China, 26 de maio de 2004.

²⁹ Reunião de Trabalho sobre Coesão Social – III Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia. Guadalajara – México, 28 de maio de 2004.

Estados cujos significados coletivos estão sempre em movimento permite a construção de identidades e de interesses semelhantes.

Como esclarecido, a tabela acima trata de um procedimento de aproximação a partir dos contextos temáticos em que o conceito esteve inserido. A seguir apresenta-se a análise derivada da leitura na íntegra dos discursos selecionados, cujos critérios foram apresentados anteriormente na seção metodológica. Os itens não serão todos tratados individualmente, pois muitos estão intimamente relacionados, permitindo que alguns sejam tratados em conjunto com outros, e ainda, que a análise não se torne repetitiva, uma vez que normalmente é possível evidenciá-los num mesmo trecho do discurso.

4.3.1 O discurso em fóruns de temas sociais/multilaterais

A tabela a seguir apresenta os temas referentes à análise de conteúdo de discursos direcionados às elites políticas e governamentais em encontros internacionais voltados para o debate de temas sociais como o combate à pobreza e à fome.

TABELA 3: O DESENVOLVIMENTO EM FÓRUNS SOCIAIS/MULTILATERAIS

2003-2004	F	2009-2010	F
Componente social: inclusão social/combate a pobreza	8	Crítica à práticas comerciais que reforçam a desigualdade	6
Responsabilidade pelo desenvolvimento é coletiva (não unilateral)	7	RI's mais democráticas/diálogo	5
O subdesenvolvimento como ameaça à segurança/ estabilidade/ paz	5	Divulga políticas e programas de governo: estabilidade/credibilidade	4
Cooperação Sul-Sul/compromisso "moral" com países mais pobres	4	"Estado logístico"	4
Critica práticas comerciais que reforçam a desigualdade	3	Componente social: inclusão social/combate a pobreza	3

Divulga políticas e programas de governo: estabilidade/credibilidade	3	Crítica ao ideário neoliberal	3
Fome como problema político	3	Fortalecer a democracia	3
Compromisso com os ODM	3	Recuperar papel do Estado	3
Participação da sociedade no desenvolvimento	3	Inserção livre e soberana/projetos distintos	3
Recuperar papel do Estado	3	Participação da sociedade no desenvolvimento	2
Solidariedade como valor para o desenvolvimento	3	Responsabilidade pelo desenvolvimento é coletiva (não unilateral)	2
RI's mais democráticas/diálogo	3	Cooperação Sul-Sul/compromisso "moral"	2
Negociação solidária/oportunidade para o desenvolvimento	2	Solidariedade como valor para o desenvolvimento	2
"Estado logístico"	2	Compromisso com os ODM	1
Estabelece valores e princípios como parte do desenvolvimento	1	Estabelece valores e princípios como parte do desenvolvimento	1
Inserção livre e soberana/projetos distintos	1	Negociação solidária/oportunidade para o desenvolvimento	1

Fonte: Elaboração própria da autora (2011)³⁰.

Em eventos voltados à discussão de temas sociais, reforça-se a ideia que o ex-presidente usou intensamente o apelo voltado à questão da fome, da exclusão e da pobreza mundial, ou simplesmente o "componente social" de sua fala (conforme foi codificado), é o "elemento-chave" para expressar seu programa de governo e para ingressar nos espaços bi e multilaterais.

Derivado de uma percepção pessoal e de um plano de governo identificado com os problemas sociais internos, o desenvolvimento assume um caráter social, mais especificamente assume os problemas da pobreza, fome e exclusão³¹. Assim,

³⁰ Baseado nas fontes mencionadas e devidamente listadas em Anexos.

³¹ Caráter social este que não se pretende aqui atribuir-lhe exclusividade em relação aos ex-presidentes anteriores, porém reconhece-se a maior ênfase discursiva no aspecto "humano" nesse governo.

é possível assumi-lo como um elemento identitário que orientou seu discurso internacional, principalmente no primeiro período de análise, e do qual derivou parte da estratégia de inserção nos fóruns multilaterais para a consecução de parcerias e coalizões. É como se lê no trecho a seguir:

A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais não é apenas essencial para garantir um padrão de vida digno a todos. Ela é, sobretudo, importante para preservar direitos civis e políticos, para consolidar o Estado de Direito e para construir sociedades democráticas justas e prósperas³².

Como já visto na leitura dos PPA's, no discurso internacional percebe-se a frequência com que o papel a ser exercido pelo Estado é chamado a manifestar-se pela responsabilidade de conduzir o crescimento e reduzir as desigualdades sociais. No primeiro biênio analisado, a ênfase do apelo recai sobre a necessidade de políticas de combate a fome; no segundo, sob efeito da crise de 2008, o foco também recai sobre políticas sociais, porém reforçando a necessidade de investimento produtivo e da política redistributiva com o argumento de este ser o caminho para amenizar os efeitos da crise, como se observa nas citações abaixo. Em função desse momento de crise é possível mesmo observar que a proporção de discursos classificáveis como econômicos em relação aos de tema social é significativamente maior no segundo período.

Chegou a hora de resgatar e afirmar, de uma vez por todas, a primazia do interesse coletivo e da coisa pública nas Américas. Cabe ao Estado, em diálogo com a sociedade, traçar políticas para reduzir o fosso entre opulência e miséria. Devemos trabalhar com um novo conceito de desenvolvimento, em que a distribuição de renda não é mera consequência do crescimento, mas sua alavanca fundamental. Se queremos um mundo estável e seguro, devemos buscar um mundo mais justo e equitativo. A desigualdade social e a miséria são o principal obstáculo para nossa adequada inserção no mercado mundial³³.

A China, que crescia a 13% ao ano, talvez cresça 5% ou 6% este ano. A Índia está tendo problema. Nos Estados Unidos já tem recessão, na Europa já tem recessão. Aqui, graças a Deus, nós ainda não temos recessão, nós temos uma retração do crescimento. Se na crise passada a gente tinha que fazer ajuste fiscal, nesta crise agora o Estado tem que assumir a responsabilidade pelos investimentos. É hora de investir, é hora de construir, é hora de colocar dinheiro no setor produtivo³⁴.

³² Na sessão do Conselho de Direitos Humanos. Genebra-Suíça, 15 de junho de 2009.

³³ Na abertura da II Sessão de Trabalho – “Desenvolvimento Social”, na Cúpula Extraordinária das Américas. Monterrey, México, 13 de janeiro de 2004.

³⁴ No encontro com participantes do Fórum Social Mundial 2009. Painel “América Latina e o Desafio da Crise Internacional”. Belém-Pará, 29 de janeiro de 2009.

Vale notar que a visão em prol da recuperação do papel do Estado na economia carrega a crítica ao paradigma neoliberal que foi referência nas duas décadas anteriores. Essa posição é claramente defendida nas discussões internacionais, chamando os governos para atuarem ativamente em direção a mecanismos de regulação da atividade financeira.

E as pessoas precisam aprender, porque a contradição de quem vem aqui pedir para a gente ter uma carga tributária pequena, são os empresários dos países que têm a maior carga tributária do mundo e o maior Estado de bem-estar social do mundo. Ou nós enfrentamos esse debate com altivez e com responsabilidade... Eu chego em país em que eles me falam: “Presidente Lula, nosotros estamos creciendo mas o menos a uma taxa de 10% há não sei quantos anos, 8% há não sei quantos anos”. Mas qual é a política social, companheiro? Não tem. Não tem por quê? Porque a carga tributária é de apenas 10%, 9%, 12%. Vamos ver quanto é a carga tributária na Alemanha, no Reino Unido (...).³⁵

Essa crise trouxe um benefício para todos nós, que é para a gente firmar a convicção de que não existia “deus-mercado”, que o mercado não podia tudo, não sabia de tudo, e na hora que o alicate apertou, quem teve a confiança do povo e quem teve que fazer intervenção na economia foi exatamente o Estado, que foi desacreditado durante tanto tempo pelo Consenso de Washington, pelas políticas neoliberais. E é muito engraçado, é muito engraçado que quando tinha crise no Brasil, na Rússia, no México, quando tinha crise nesses países, que envolvia U\$ 30 bilhões de dólares, U\$ 40 bilhões de dólares, todo mundo sabia como resolver ou dar palpite como a gente tinha que resolver. Agora, quando a crise foi nos países ricos, ninguém falou nada. O FMI não tinha solução para a crise, o Banco Mundial não tinha solução para a crise. (idem)

Quando, na verdade, se o mercado pode tudo, para quê governo? Para quê governo? Quem vai para a rua pedir voto é o ser humano, é o político. Quem assume compromisso é o político, e depois o mercado governa? O mercado governa os seus interesses; os interesses da sociedade governa um governo que seja decente, democrático e comprometido com o povo. Por isso, considerem que a minha participação aqui não valeu, a minha não valeu. Isso aqui foi só uma avant-première, porque nós vamos vir mais preparados para falar muito mais coisas do que estamos fazendo, porque eu acho extremamente importante. Eu acho que as experiências do Brasil serão muito úteis a outros países, desde que tenha ajuda financeira. (idem).

Mantido o componente social do discurso, ao mesmo tempo em que fez a crítica ao modelo neoliberal, também criticou intensamente o protecionismo que compromete a prática do livre-comércio de países desenvolvidos com EUA e os da UE em produtos agrícolas que, conforme seu argumento, poderiam ser comprados

³⁵ Simpósio Internacional “Políticas Sociais para o Desenvolvimento: Superar a Pobreza e Promover a Inclusão”. Brasília-DF, 05 de agosto de 2009.

de países pobres que praticamente dependem do comércio destes produtos, demonstrando seu envolvimento no trecho a seguir:

É fundamental que os países desenvolvidos cumpram os compromissos assumidos e aumentem os níveis da Assistência ao Desenvolvimento. O sistema multilateral de comércio precisa livrar-se dos vergonhosos subsídios agrícolas dos países ricos. Eles sabotam a incipiente agricultura dos países mais pobres, cancelam suas esperanças de fazer dela uma ponte para o desenvolvimento. Não teremos êxito no combate à fome se não mudarmos radicalmente os padrões de cooperação internacional. É preciso virar a página dos modelos impostos de fora. Não faz sentido que o FMI e o Banco Mundial imponham ajustes estruturais que inviabilizem as políticas públicas de estímulo à agricultura dos países mais pobres. Não podemos desperdiçar as experiências acumuladas nos próprios países beneficiários. Esse é o caminho trilhado pelo Brasil para cooperar com as nações mais pobres na luta contra a insegurança alimentar. Transferimos, sem condicionalidades, a tecnologia de ponta que revolucionou nossa agricultura e compartilhamos nossas exitosas políticas públicas de inclusão social³⁷.

Assim, coloca à comunidade internacional o discurso da “responsabilidade coletiva” na melhoria do bem-estar e no combate à exclusão social, com uma retórica baseada em valores como a “solidariedade”. Valor este que foi incorporado como um conceito norteador da ação externa. Nos fóruns multilaterais esse conceito foi levado como parte de sua diplomacia do desenvolvimento representando a mobilização para *criar um movimento de solidariedade no mundo*, conforme seu discurso. Sendo assim, é um elemento central na construção da imagem e da identidade internacional e buscou reproduzir um *protagonismo engajado*, dando conteúdo à diplomacia do desenvolvimento. Esses são observados nos trechos a seguir:

Neste século vinte e um, temos a chance de curar nossas feridas históricas e recentes, oferecendo ao mundo um valor que a opressão do passado e as condições desiguais do presente insistem em sufocar. Quero aqui evocar um valor arraigado em nossos povos e sem o qual é impossível construir um futuro promissor para todos. O nome desse valor todos vocês conhecem. Chama-se SOLIDARIEDADE³⁸.

A solidariedade tem de assumir a forma de uma parceria global, capaz de mobilizar a determinação política e o apoio financeiro, de energizar governos, o sistema das Nações Unidas, as instituições financeiras e comerciais internacionais. Deve reorientar prioridades e políticas de desenvolvimento. Deve buscar reduzir assimetrias econômicas e

³⁷ Na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar. Roma-Itália, 16 de novembro de 2009

³⁸ Reunião de Trabalho sobre Coesão Social – III Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia. Guadalajara – México – 28 de maio de 2004

comerciais, através da eliminação das distintas formas de subsídio que perturbam o livre comércio. A luta pela inclusão social não é batalha solitária. A convocação para a cooperação internacional tem partido, felizmente, de um número crescente de encontros e tem inspirado importantes iniciativas.(idem).

Sempre acreditei na solidariedade como caminho para o desenvolvimento social. O Brasil quer compartilhar experiências bem-sucedidas, pois acredita na cooperação Sul-Sul, na parceria entre os que vivem realidades semelhantes⁴⁰.

Ligada ao conceito da solidariedade e à relação de parceria como mobilizador da comunidade internacional no combate às desigualdades, a participação da sociedade também esteve presente na “responsabilidade coletiva” para com o desenvolvimento.

Se cada país doar um pouco, vamos ter o suficiente para ajudar os países mais pobres e esperar os resultados. Também vamos incluir a iniciativa privada. Nós estamos fazendo um teste e viemos apresentar ao secretário Kofi Annan uma mostra de como é possível a iniciativa privada participar, se ela estiver motivada⁴¹.

Esses valores se estendem à defesa da inserção soberana e democrática dos países, ou seja, apela para além da liberdade de adoção de modelos políticos e econômicos mas também pelo direito, de acordo com o seu discurso, de estar presente nas decisões multilaterais. Conforme analisa Puente (2010, p. 220) o termo “presença soberana” no lugar de “autonomia pela integração” presente em FHC, tem implícita a tentativa de resgatar o conceito de soberania nacional e dar-lhe um caráter mais “*altivo e ativo*”. Portanto, ainda conforme Puente, o novo termo incorporaria ao menos quatro elementos: perspectiva humanista da ação externa, afirmação nacional, reconstrução da autoestima do povo e recuperação da função indutora do Estado no desenvolvimento econômico e no progresso social sem comprometer, entretanto, a estabilidade econômica. As passagens abaixo ilustram sua defesa em prol da autonomia e da democracia internacional, que aparecem mais intensamente no segundo período analisado, enquanto o tema da fome como um elemento político e sua relação com a segurança parece amenizado.

Mas a unidade não significa desconhecer diferenças. Atuamos em cenários econômicos, políticos e sociais distintos. Temos especificidades culturais e trajetórias históricas próprias. Não buscamos modelos únicos nem

⁴⁰ Na 98ª Conferência Internacional do Trabalho. Genebra-Suíça, 15 de junho de 2009

⁴¹ Lula ao fazer a doação para o Fundo Mundial de Combate à Fome e à Miséria. Sede da ONU – Nova Iorque - EUA, 25 de setembro de 2003.

unanimidades. Nossa força está na capacidade de construir a unidade de projetos distintos. Nossa unidade, na diversidade, é o principal trunfo que temos para garantir uma presença livre e soberana dos países em desenvolvimento neste mundo em transformação⁴².

Criado há mais de 20 anos, o G-15 foi nossa resposta às transformações inauguradas com o fim do mundo bipolar. Atravessamos juntos os anos difíceis da hegemonia do pensamento único. Éramos uma das poucas vozes dissonantes do projeto conservador defendido pelos seguidores do Consenso de Washington. Nunca hesitamos na defesa de um mundo mais democrático, onde todas as vozes pudessem ser ouvidas⁴³.

Antes de finalizar a seção é necessário estender-se sobre a tão frequente retórica da cooperação Sul-Sul, que não se tratou de uma inovação do Governo Lula, mas a resgata de forma abrangente (PUENTE, 2010). Em virtude da sua orientação humanista, esta se tornou uma estratégia que representa grande associação entre o discurso e a ação do governo Lula (LOPES, 2008), conforme se nota no discurso abaixo:

O Brasil tem trabalhado incansavelmente para consolidar alianças e parcerias que permitam às nações pobres recuperar o arbítrio sobre o seu destino e, portanto, sobre o seu desenvolvimento. Fortalecemos nossa convergência estratégica com a América Latina e o Mercosul. Intensificamos as relações comerciais e diplomáticas com a União Europeia. Inauguramos com a África uma nova era de negócios e parcerias⁴⁴.

Acredito que o exemplo é a melhor forma de persuasão. É preciso passar das palavras às ações concretas. O Brasil investe na cooperação Sul-Sul como forma de promover os direitos humanos⁴⁵.

Uma vez que dentro da cooperação Sul-Sul foram estabelecidas coalizões internacionais a partir da identificação de interesses comuns, é possível destacar a nível político e econômico iniciativas como o G-20 comercial e o IBAS, além de outras a nível social como o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural e a cooperação para o desenvolvimento internacional. Essas iniciativas são casos representativos do discurso da *diplomacia do desenvolvimento* pelo conteúdo social que as compõe.

⁴² Na sessão de abertura da 14ª Cúpula do G-15. Teerã-Irã, 17 de maio de 2010.

⁴³ Idem

⁴⁴ No Seminário "Promoção de Consenso Político para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe". Brasília, DF, 17 de novembro de 2003

⁴⁵ Durante sessão do Conselho de Direitos Humanos. Genebra-Suíça, 15 de junho de 2009.

O IBAS, acrônimo para Índia, Brasil e África do Sul, foi estabelecido em 2003, destinado a ser um mecanismo de coordenação entre os três países e também de parceria com projetos de cooperação com países menos desenvolvidos. Ou seja, conforme seu texto oficial, foi criado como um meio para redefinir o lugar desses países, de arquitetar posições consoantes em temas globais, contribuindo para uma nova ordem internacional. Constitui um instrumento de aproximação em diversos níveis com atividades divididas em quatro linhas: de coordenação política; de cooperação setorial com 16 grupos de trabalho, como por exemplo nas áreas de saúde, energia, tecnologia, promovendo oportunidades de comércio e investimento; do Fundo de Combate à Fome e à Pobreza e de iniciativas gerais de disseminação para além da esfera do Executivo por meio do envolvimento da troca de informações, práticas e habilidades. Mas, dentre essas atividades previstas, interessa destacar aqui o Fundo de Combate à Fome e à Pobreza por seu conteúdo social e por representar a cooperação horizontal para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) por meio do desenvolvimento de projetos concretos a partir de um fundo fiduciário trilateral.

Indo além do discurso para a análise do desenvolvimento na política externa, a cooperação para o desenvolvimento internacional constituiu um importante mecanismo de convergência com o discurso humanista e solidário do ex-presidente. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional data da década de 1960 e baseia-se nos princípios do respeito à soberania, da não intervenção em assuntos internos de outras nações sem imposições ou condicionalidades políticas e da demanda dos países interessados.

O crescimento expressivo dos recursos destinados à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional revela a importância dada pelo governo a este mecanismo para o compromisso com o progresso social e econômico assumido com base na solidariedade. Conforme se observa na tabela 5 abaixo, do quinquênio 2005-2009⁴⁶, o maior crescimento na modalidade assistência humanitária internacional (AHI) e cooperação técnica demonstra o avanço da política externa na cooperação Sul-Sul a fim de adensar suas relações com países em desenvolvimento.

⁴⁶ Período a partir do qual se iniciou sua sistematização executada pelo IPEA.

No tocante à cooperação técnica, 92% do total de recursos foram destinados ao do tipo bilateral, tendo como seus maiores receptores a Argentina (8%), Guiné Bissau (6%), Timor Leste, Cuba e Moçambique (com 4% cada). Já a AHI, teve como maiores receptores Cuba (21,5%), Haiti (19,2%), Palestina (12,8%), Honduras (10%) e OI que intermediam a ação (8,9%).

Conforme o estudo, o crescimento na modalidade de contribuição com organismos internacionais se deve às novas adesões de país a outras organizações, se alinhando à crescente relevância do Brasil junto à OMS, Opas e ONU. Na esfera regional, 30% do total dos recursos são destinados ao Fundo de Convergência Estrutural e de Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem).

TABELA 4: COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

Modalidade/ano	2005 (em milhões) (% no exercício)	2009 (em milhões) (% no exercício)	% aproximada do total de recursos do quinquênio
Assistência Humanitária (AHI)	1.185.826,34 (0,31%)	87.042.331,20 (12,02%)	5,36
Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T)	11.422.103,11 (7,22%)	48.872.380,00 (13,49%)	8,81
Bolsas de estudos	R\$ 56,1 (14,60%)	R\$ 44.473 (6,14%)	10
Contribuições para OI	R\$ 300 (77,86%)	R\$ 495 (68,35%)	75,9
Total	R\$ 384,2 milhões	R\$ 724 milhões	R\$ 2,9 bilhões

FONTE: Dados do IPEA (2010); elaboração própria da autora.

A seguir serão tratados os discursos empresariais. Há temas comuns aos dois tipos de público, como: compromisso no desenvolvimento de países mais pobres; demanda por uma ordem internacional mais democrática, pelo combate à pobreza e à exclusão social; a prática de negociação solidárias entendida como comércio equilibrado entre os parceiros; a ênfase no papel do Estado para a orientação do desenvolvimento e, finalmente, a crítica às práticas protecionistas de países desenvolvidos. Para não tornar a análise repetitiva nesses pontos, eles são tratados de forma menos detalhada ao serem vistos em conjunto com os outros temas.

4.3.2 O discurso nos encontros empresariais

A tabela a seguir apresenta os temas referentes à análise de discursos proferidos em encontros empresariais promovidos no país ou no exterior com a presença, além da do ex-Presidente, de empresários brasileiros interessados na oportunidade de negócios em conjunto.

TABELA 5: O DESENVOLVIMENTO NOS ENCONTROS EMPRESARIAIS

2003-2004		2009-2010	
União dos países em desenvolvimento para avanço em negociações (Coop. Sul-Sul)	11	Imagem: credibilidade e estabilidade	7
Relações internacionais mais democráticas	7	Combate à pobreza/exclusão social (investimento em políticas sociais)	5
Brasil conjugado à América do Sul	6	Divulga políticas do governo	4
Integração física da América do Sul	6	Diversificação estratégica	4
"Compromisso moral" no desenvolvimento de países mais pobres	6	Busca complementariedade e parcerias com PED	3
Imagem: credibilidade e estabilidade	6	Papel do Estado ("logístico")	3
Investimento em infraestrutura (postura "logística")	5	Autonomia para criar projeto de desenvolvimento	3
América do Sul como prioridade	5	Tenta estabelecer valores em comum	3
Diversificação estratégica	5	União dos países em desenvolvimento para avanço em negociações (Coop. Sul-Sul)	3
Negociação solidária	5	Construir relação de confiança com países vizinhos	2
Combate à pobreza/ exclusão social	4	Necessidade de integração física	2
Necessidade de política ativa	4	Relações internacionais mais	2

		democráticas	
Busca complementariedade e parcerias com PED	4	Investimento em infraestrutura (postura “logística”)	2
Crítica a práticas internacionais que reforçam a desigualdade	3	Brasil conjugado à Am. do Sul	2
Papel do Estado (“logístico”)	3	"Compromisso moral" no desenvolvimento de países mais pobres	1
Chama empresas brasileiras à internacionalização	3	Negociação solidária	1
Construir relação de confiança com países vizinhos	2	Chama empresas brasileiras à internacionalização	1
Tenta estabelecer valores em comum	1	Crítica a práticas internacionais que reforçam a desigualdade	1

Fonte: elaboração da autora.

Na tabela 5, destaca-se primeiramente o apelo para que os países subdesenvolvidos/em desenvolvimento se unam para um avanço nas negociações internacionais e constituir o que chama de uma “nova geografia comercial” com base num comércio mais “justo” e de igualdade de condições.

Ou acreditamos em nós e mudamos o jeito de fazer política, acreditando na boa-fé dos nossos governantes, na criatividade dos nossos empresários e na vontade política dos nossos povos, ou vamos continuar chorando na Organização Mundial do Comércio o fim de um subsídio, que não virá enquanto estivermos chorando. Mas virá no dia em que eles perceberem que temos novas opções de negócio. Eles virão atrás de nós para oferecer o que estão negando nesses últimos 20 anos⁴⁷.

Brasil e Egito têm cooperado em vários organismos internacionais e são duas lideranças importantes no recém-formado G-20, o qual influencia e continuará a influenciar, de maneira positiva, as negociações comerciais da OMC, especialmente no combate aos subsídios agrícolas. Mas temos que trabalhar juntos com o objetivo de aumentar os fluxos de comércio e investimentos entre os países do Sul, de forma a criar uma nova geografia econômico-comercial do mundo. Uma geografia que não despreze as relações com o mundo desenvolvido, mas que crie um equilíbrio justo de forças, interesses e benefícios para todos⁴⁸.

⁴⁷ Encontro com lideranças empresariais indianas, co-patrocinado pela Confederação das Indústrias Indianas (CII) e pela Federação das Câmaras de Comércio e Indústria Indianas (FICCI). Hotel Taj Mahal – Nova Delhi – Índia, 27 de janeiro de 2004.

⁴⁸ Seminário Empresarial Brasil-Egito. Cairo - Egito, 08 de dezembro de 2003.

A coalizão G-20⁴⁹ (comercial) constituiu uma coalizão de países emergentes de maneira informal, liderado por Brasil e Índia, que se diferenciou pela ação propositiva e bastante representativa que constituiu um dos grupos mais influentes nas negociações agrícolas da OMC normalmente deixadas em segundo plano nas rodadas. O grupo defendeu o cumprimento dos pilares do mandato agrícola da Rodada de Doha, quais sejam: o acesso a mercados via redução de tarifas e eliminação de subsídios tanto à exportação quanto de apoio à produção de modo a permitir que os países em desenvolvimento possam aproveitar suas vantagens comparativas em produtos agrícolas. A liderança brasileira sugeriu um perfil negociador do Brasil e representou elemento fundamental da estratégia na instituição ao defender um interesse que o identificava com os outros atores.

As iniciativas de liderança no âmbito multilateral constitui uma das principais estratégias de inserção internacional, conduzindo à visão promovida pela categoria de Potência Média, caracterizada conforme Ricardo Sennes (1998, p. 396) como um Estado intermediário que pode afetar o sistema internacional ao mesmo tempo em que participa intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais, que como já visto, foi uma das prioridades de política externa nos PPA's.

Em seguida, no segundo biênio analisado, destaca-se a ideia de transmissão de uma imagem de país responsável e estável desenvolvendo confiança para atração de investidores. A isso está relacionada a constante divulgação das políticas de seu governo. Dentre elas destaca-se as de infraestruturas física, institucional e financeira, reforçando a ideia de apoio e planejamento fomentado pelo Estado ao colocar as oportunidades de negócios aos empresários estrangeiros. Também argumentou a favor de suas políticas governamentais de redistribuição de renda, políticas habitacionais, investimento viário, etc, promovendo uma imagem de estabilidade do mercado brasileiro. Desse comportamento também deriva seu caráter "logístico", para fazer uso da definição de Cervo (2008).

Mas, para que isso possa evoluir, eu estou aqui. Eu estou aqui para dizer aos senhores que nós precisamos de investimentos e, sobretudo, investimentos na área de infraestrutura, para que a gente possa dotar os países de maior capacidade competitiva e, sobretudo, de possibilidade de crescimento econômico. Até porque o que interessa para um grande e bom empresário é que o povo tenha uma renda per capita razoável, que a massa

⁴⁹ Foi criado às vésperas da Reunião Ministerial de Cancún, em agosto de 2003, composto de 23 países representando 21% da produção agrícola e 26% das exportações, 18% das importações mundiais e 60% da população rural.

salarial seja boa e que o poder de compra seja ainda melhor. Se juntarmos isso a uma boa política de infraestrutura e a uma boa capacidade de formação profissional da nossa gente, eu penso que os empresários não desejam nada mais do que isso para acreditarem, para colocarem o seu capital nesse ou naquele país⁵⁰.

Então, o Governo brasileiro não está apenas fazendo a sua parte, estamos desafiando o empresariado brasileiro e o empresariado estrangeiro que têm investimentos no Brasil a não ficar parados. É preciso que a gente vá à luta, porque, nesse mundo globalizado, o planeta ficou pequeno e ninguém vai fazer concessão gratuitamente.

Estou convencido de que o fato de termos crianças de rua, o fato de sermos um país com problema social, o fato de termos analfabetos não são motivos para sensibilizar nenhum investidor a colocar um único centavo no Brasil. O que vai possibilitar e motivar investimentos no Brasil é o que podemos oferecer a vocês de infraestrutura, o que podemos oferecer de mercado e o que poderemos oferecer de mão-de-obra extremamente qualificada. Temos um grande mercado interno e a possibilidade de ampliar, e muito, o mundo comercial para quem produz no nosso país⁵¹.

Em função de estar em seu primeiro mandato, com o intuito de levar a questão social ao debate internacional, é possível observar que neste período é maior a demanda por relações internacionais com maior participação de outros atores que não apenas os mais desenvolvidos, representados pelo G-8, por exemplo. Junto a isso relaciona-se a presença da crítica às práticas protecionistas, como vimos na tabela anterior. No segundo biênio analisado na tabela 5, esta crítica aparece amenizada, dentre os discursos analisados.

Pois bem, nós, companheiros e companheiras, na apresentação feita pelo Paulo Bernardo e pelo Guido, pelo Luciano Coutinho e pelos empresários, está claro que os números do Brasil são sólidos, está claro que o Brasil tem previsibilidade e está claro que o Brasil quer ser um ator global. Primeiro, porque nós não concordamos com a atual governança global. A governança global de hoje, se a gente quiser ela representada pela ONU, ela representa o mundo político de 1945, mas não representa o mundo político de 2010. É preciso mudar, é preciso levar em conta a existência da África, é preciso levar em conta a existência do Oriente Médio e todas as suas confusões, é preciso levar em conta a América Latina, é preciso levar em conta a Índia, é preciso levar em conta o Japão, é preciso levar em conta outros continentes. E nós estamos brigando com isso há mais de 17 anos⁵².

A menção a respeito de uma inserção autônoma e respeitada consistiu numa retórica de reivindicação entendida como fruto de uma política ativa e não dependente de países ou regiões desenvolvidas, elemento quase sempre presente

⁵⁰ Almoço com investidores estrangeiros em Nova Iorque. Nova Iorque, 23 de junho de 2004.

⁵¹ Encerramento do 4º Fórum Empresarial Brasil-União Europeia. Palácio Itamaraty, 14 de julho de 2010.

⁵² Almoço-conferência do seminário "Brasil: Parceria para uma Nova Economia Global" Madri-Espanha, 19 de maio de 2010.

na PEB. Defendeu-se assim, o controle *soberano* do desenvolvimento e a redução da dependência e da vulnerabilidade das relações externas da economia, aparecendo em contrapartida à “autonomia pela participação” como visto na seção anterior. Essa posição pode ser interpretada como uma reação à relativa perda de controle de processos de tomada de decisões derivada da desagregação de atividades estatais decorrentes da interdependência política e econômica (GUEDES, 2006, p. 337). Entretanto, conforme argumenta esta autora, é importante ter em conta que certas metas de desenvolvimento estão diretamente ligadas ao quanto os Estados estão inter-relacionados com outros Estados e com atores não-estatais, gerando como consequência o fato de num sistema constituído de múltiplos atores, a característica que os define ser a autonomia em vez da soberania (ibid.).

E muita gente, se fosse pensar na macroeconomia, não faria isso (Bolsa Família).

Porque, durante mais de vinte anos, o meu país não tinha sequer liberdade de decidir a sua política econômica. O que ia gastar, era o Fundo Monetário internacional que ia ao Brasil dizer o que os nossos homens tinham que fazer. E a obediência era cega. E, muitas vezes, o Brasil assumia compromisso e não cumpria. E eu fui criado por uma mulher que nasceu e morreu analfabeta. Mas uma coisa é sagrada, palavra é palavra. Palavra, você não tem que assinar documento. Um cidadão deu a palavra, ele tem que cumprir⁵³.

O que nós não podemos é entrar numa mesa de negociação achando que somos pobrezinhos, que somos coitadinhos, que temos muita criança pobre, que temos muita gente passando fome, que temos muito desemprego, que somos um país de Terceiro Mundo. Se entrarmos assim, já entramos derrotados. Ninguém respeita, em negociação, e vocês, empresários, sabem disso, quem entra de cabeça baixa, de forma subalterna e submissa. É preciso altivez, porque, se quem estiver negociando não se respeitar, não é o adversário que vai respeitá-lo⁵⁴.

É importante observar também, convergindo com as diretrizes dos PPA's, a ênfase dada à integração física da América do Sul. Além disso, observa-se frequentemente a tentativa de construir uma identidade latino-americana, demonstrando a aspiração e a base de ação para conquistar uma liderança na região, embora as possibilidades desta sejam muito discutidas. Os interesses nacionais são colocados como comuns aos da região, tentando atuar como porta-voz político, função capaz de agregar-lhe maior influência como *global player*, e

⁵³ Seminário Empresarial Brasil-Alemanha. Hamburgo-Alemanha, 04 de dezembro de 2009.

⁵⁴ No encerramento da IV Reunião Plenária do Fórum Empresarial Mercosul -União Europeia. Brasília-DF, 29 de outubro de 2003.

porta-de-entrada comercial para o mercado regional. Embora a integração física apareça nos dois períodos, foi ainda mais intenso no primeiro.

Nós estamos pensando em consolidar outros parceiros. E começamos do jeito que deveríamos começar, consolidando a América do Sul, que é um mercado extraordinário para os investidores da Índia e para os empresários da Índia. Embora sejamos um continente pobre, a verdade é que o Mercosul e a América do Sul representam um mercado de mais de um trilhão de dólares, representa uma população extraordinária, só no Mercosul, de 220 milhões de habitantes. O Brasil se orgulha de poder ser a porta de entrada da Índia na América do Sul e no Mercosul⁵⁵.

Além disso, no que tange à priorização da relação com os países da América do Sul, associado ao argumento de negociação solidária e de desenvolver uma relação de confiança com os países vizinhos, buscou-se priorizar importações com origem nos países sul-americanos para diminuir o impacto do desequilíbrio comercial, atuando por meio do Programa de Substituição Competitiva de Importações da América do Sul (PSCI). O programa se fundamenta, conforme definido no PPA (2008-2011), na premissa de que o estímulo às importações da região via substituição competitiva de importações procedentes de outras partes do mundo, contribuiriam para o crescimento dos países vizinhos e, conseqüentemente, promoveriam um círculo virtuoso que estreitasse os laços de integração e reduzisse assimetrias com os demais países da região.

A diversificação de parceiros, que aqui se codificou como diversificação estratégica, atende à corrente *globalista* de política externa, mas também decorreu da percepção de limitações na relação com parceiros tradicionais. Atende também ao propósito de conquistar autonomia via universalismo e, posteriormente, com a crise de 2008, o argumento ganha ainda mais sentido no discurso com as novas parcerias.

Eu penso que a crise que aconteceu em 2008 está a nos provocar para uma mudança de comportamento muito forte, em relação ao comportamento que nós tivemos no século XX. O século XXI está a exigir de cada país mudanças na regra do jogo: primeiro, a diversificação das nossas relações comerciais. Eu digo isso aos empresários russos e invoco o testemunho dos empresários brasileiros, que foi um grande tema que nós colocamos em prática no Brasil, a partir de 2003. O Brasil tinha uma relação muito privilegiada com os Estados Unidos e com a Europa e uma relação menos prioritária com outros países do mundo.

⁵⁵ Lançamento do Fórum Empresarial Brasil/Índia. Mumbai-Índia, 28 de janeiro de 2004.

Então, nós tomamos uma decisão de não ficar dependentes de um único bloco ou de um único país. Resolvemos fortalecer a nossa relação, primeiro, com quem estava próximo de nós, e fomos procurando aqueles que tinham similaridades com o Brasil. Fortalecemos, e muito, a nossa relação com a América do Sul, com a América Latina. Fortalecemos, e muito, a nossa relação com o continente africano, e não é desprezível o fluxo comercial entre Brasil e o continente africano. Fortalecemos, e muito, a nossa balança comercial com os países árabes. Fortalecemos, e muito, as nossas relações com os países asiáticos e, praticamente, aumentamos em cinco vezes a nossa relação com a Rússia⁵⁶.

Desta forma, no âmbito econômico-comercial, priorizou-se a estratégia da autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), com destaque para os grandes países emergentes como China e Índia. A identidade internacional composta por uma autoimagem de grandiosidade territorial, proeminência regional e, principalmente, por uma PEB fortemente ligada ao projeto interno, aliada a uma visão particular dos constrangimentos estruturais, são parte da interpretação que levou ao encaminhamento desta estratégia de engajamento no comércio Sul-Sul, que em períodos anteriores, seguiu pelo caminho do isolamento ou da integração, por exemplo.

Esse universalismo tradicional, sob uma orientação Sul-Sul, revela-se também na estratégia voltada a demonstrar complementaridades econômicas e políticas a fim de conquistar ou consolidar novas parcerias com países em desenvolvimento das mais diversas regiões do globo. Essa busca da complementaridade fez uso de um discurso que tentou estabelecer valores e interesses em comum, como se vê em:

Ora, nós, agora, estamos percebendo, Zuma, que a África do Sul tem muito para oferecer para o Brasil e que o Brasil tem muito para oferecer para a África do Sul. O que nós precisamos é conhecer o potencial de cada um dos nossos países, o que nós poderemos fazer juntos, o que nós poderemos produzir em parceria. Nós poderemos produzir helicóptero em parceria, nós poderemos produzir avião de carga em parceria, nós poderemos construir parceria na agricultura – o Brasil tem uma sofisticada agricultura de empresa de tecnologia, na área da agricultura tropical⁵⁷.

Entretanto, vale notar que a política de comércio Sul-Sul envolve algumas observações críticas baseada no controvertido intercâmbio entre Brasil e China, devido ao fato da categoria do comércio Sul-Sul não existir na teoria do comércio

⁵⁶ Fórum empresarial Brasil-Rússia. Moscou-Rússia, 14 de maio de 2010.

⁵⁷ Encerramento do Fórum Empresarial Brasil-África do Sul. Johannesburgo-África do Sul, 09 de julho de 2010.

internacional, consistindo apenas numa evocação política e, ainda, pelas evidências de sua exportação para este país ser predominantemente de produtos primários. Conforme estudo do IPEA (2010), a pauta de exportação do Brasil com a China tem 50% de seu valor total representado pela soja em grão e o minério de ferro em troca de produtos manufaturados que comprometem a indústria nacional. Sendo assim, afirma Esteban Actis (2011): *“Si en términos políticos Brasil, con el cambio de su principal socio comercial, remplazó comercio Norte-Sur por otro Sur-Sur, en materia económica está substituyendo comercio Norte-Norte por otro de tipo Norte-Sur”*. De fato, o estudo do IPEA constatou que o comércio intra-indústria não é o caso que predomina nas transações entre o Brasil e os demais países que formam os BRICs. Embora referente à reciprocidade dos países da América do Sul, reforça-se a validade da pergunta feita por Ricupero, apresentada anteriormente neste capítulo, a respeito do custo objetivo do protagonismo e da opção das relações Sul-Sul diante de resultados não tão compensadores.

Um tema marcante nos discursos proferidos pelo ex-presidente foi o do incentivo à internacionalização das empresas nacionais, levando à conclusão que essa internacionalização foi entendida como um meio para o desenvolvimento.

Ontem, houve quem achasse que eu fui duro com os meus companheiros, empresários brasileiros, quando os desafiei, e não foi a primeira vez. Nós temos que desafiar a cada dia, não aqueles que estão aqui ou que têm viajado o mundo, mas aqueles que ficam dentro dos seus países esperando que aconteçam milagres. E no mundo dos negócios não tem milagre. Tem trabalho, persistência, perseverança. E isso é mais ou menos como garimpar⁵⁸.

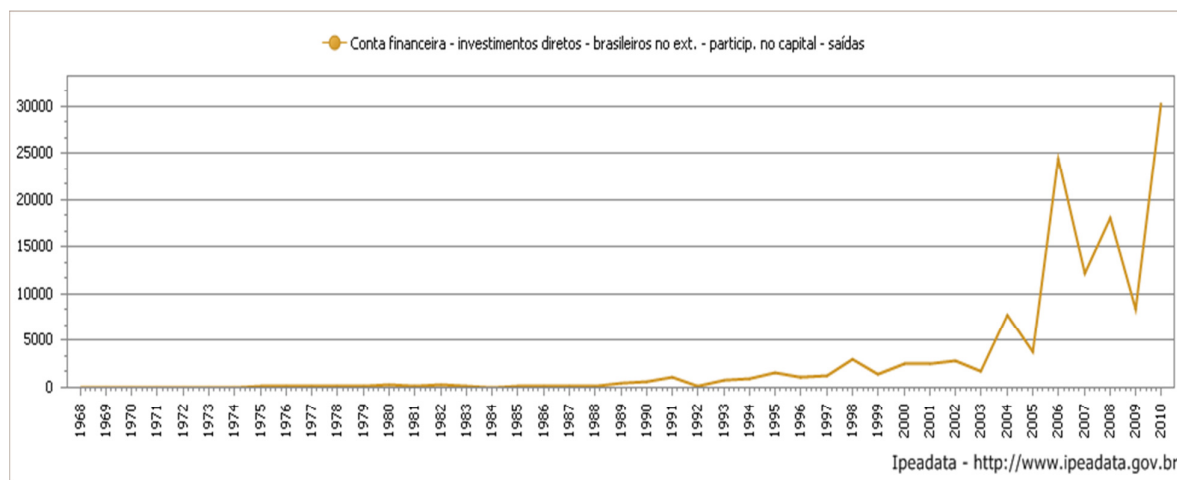
O discurso nos encontros empresariais faz clara a motivação à internacionalização de empresas nacionais revelando que esta faz parte da estratégia de inserção internacional e mais, é tida como uma política de desenvolvimento (GUEDES, 2006). Políticas de apoio governamental que aludem ao *neodesenvolvimentismo* conferem caráter representativo da associação entre discurso e medidas concretas, ou ainda, entre políticas públicas e a projeção de uma imagem internacional, fazendo interessante ater-se um pouco sobre esse ponto.

É possível observar que a internacionalização de empresas via realização de investimento direto de empresas nacionais no exterior, também chamado de investimento produtivo, constituiu um movimento que apresentou tendência de

⁵⁸ Lançamento do Fórum Empresarial Brasil/Índia. Mumbai-Índia, 28 de janeiro de 2004.

crescimento a partir de 2003, com seu maior volume em 2006, com US\$ 28 bilhões e US\$ 20 bilhões em 2008, conforme é possível observar na tabela abaixo. O processo de internacionalização gera ganhos de competitividade internacional pelo acesso a mercados maiores, economias de escala e especialização (CORREA; LIMA, 2008) entre outros.

GRÁFICO 1 – INVESTIMENTO BRASILEIRO DIRETO NO EXTERIOR



Fonte: Ipeadata (2011).

A empresa brasileira precisa parar de pensar pequeno e fazer parcerias com empresas no exterior, colocar capital dela no exterior. Quando nós chegamos no governo, nem a Petrobras e nem a Vale... tinham medo de fazer investimentos no exterior. O Banco do Brasil, que é um banco enorme, hoje é o maior banco deste país, não tem agência na maioria dos países que tem grande relação comercial com o Brasil. Nós ainda não ganhamos a dimensão psicológica de que nós somos um país com potencial de crescimento, e a ida de um banco nosso, a ida de uma empresa nossa para um país é a bandeira deste país que está lá dentro, é o conhecimento científico e tecnológico deste país. E é um trabalho muito difícil para convencer porque as pessoas não estavam convencidas disso⁵⁹.

Por esse trecho de discurso é possível perceber a presença de um conteúdo simbólico atribuída à política de internacionalização, capaz de levar a imagem do país ao exterior e de contribuir para sua aspiração histórica de ter reconhecimento na cena internacional (LIMA, 2005b, p. 3). Apesar de esse processo depender primeiramente do interesse da iniciativa privada, mecanismos que criem um ambiente institucional e financeiro facilitador são indispensáveis para que se

⁵⁹ No encerramento do 27º Encontro Econômico Brasil-Alemanha (EEBA). Vitória-ES, 1º de setembro de 2009.

concretize como um processo bem sucedido e de expansão a longo prazo. Ou seja, trata-se de o “Estado retomar seu papel de articulador das interfaces público-privada e interna-externa” (GUEDES, 2006, p. 342) pela governança dos interesses com a competitividade produtiva, pelo incremento das exportações e pelo desenvolvimento econômico. Estudos demonstram que os mecanismos permaneceram os mesmos, mas vale destacar a abertura de linha de crédito no BNDES, que até 2002 restringia empréstimos para investimento no exterior, ocorrida no final de 2003 com condições especiais a esse fim, levando a percepção de um maior esforço nessa direção por parte do governo, que na figura do ex-presidente e conforme seu próprio discurso deveria atuar como “mascate”, para usar a própria expressão de Lula. Os maiores destinos foram Argentina, Estados Unidos, Espanha, Portugal e Uruguai, excetuando-se os paraísos fiscais (CORRÊA; LIMA, 2008, p. 253).

Para finalizar, vale notar que o discurso esteve frequentemente baseado numa argumentação carregada de apelo afetivo e na tentativa de criar imagens intersubjetivas de “admiração” ou da “admiração” “amizade”, dando sentido à avaliação de Ricupero de classificá-la como uma diplomacia carismática e personalista.

Mas, vamos fortalecer essa relação Alemanha-Brasil. Ela tem química, ela tem história, ela tem, eu diria, quase uma relação de quase uma nação única, e vocês sabem o quanto o Brasil gosta da Alemanha e o quanto a Alemanha gosta do Brasil. Vocês sabem que as empresas da Alemanha no Brasil estão produzindo há quase meio século e estão, muitas vezes, tendo situações econômicas mais confortáveis do que as matrizes. Nessa crise agora aconteceu exatamente isso⁶⁰.

Eu sinto, como presidente do Brasil, que é uma coisa que está enraizada na cultura da juventude brasileira a aproximação com a África. Já não é mais uma coisa de benevolência, é uma coisa de decisão de Estado, de decisão de um povo, que aproximar-se do continente africano e estender ao continente africano parte das políticas públicas que nós fazemos no Brasil⁶¹.

Nesse sentido, buscou estabelecer uma relação de identificação a partir de elementos históricos como os derivados da imigração, da escravidão e da cultura.

⁶⁰ No encerramento do 27º Encontro Econômico Brasil-Alemanha (EEBA). Vitória-ES, 1º de setembro de 2009.

⁶¹ Abertura da Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao). Ilha do Sal, Cabo Verde, 03 de julho de 2010.

4.4 CONCLUSÃO

Com o objetivo de verificar como a política externa do governo Lula levou o tema do desenvolvimento ao debate internacional, bem como seu conteúdo representou os interesses nacionais, demonstrou-se a priorização de problemas sociais pautados no discurso propositivo e muitas vezes crítico das relações internacionais. Com a execução da análise de conteúdo dos discursos foi possível constatar os temas que constituíram a defesa da priorização de uma agenda de desenvolvimento, permitindo responder à pergunta de como a política externa do governo Lula entendeu esse vetor e como ela pode ter refletido a suposta reorientação no modelo de desenvolvimento provocada pelo advento de um novo paradigma denominado aqui de *neodesenvolvimentismo*.

Algumas considerações podem ser obtidas a partir dos termos que estiveram frequentemente associados no discurso do ex-presidente Lula em encontros cujas temáticas fazem parte da concepção de desenvolvimento econômico e social. Conforme mencionado pelos autores tratados na primeira seção do capítulo, foi possível observar em ambas as áreas, econômica e social, o destaque dado aos problemas sociais e ao apoio estatal via planejamento e orientação de investimentos. Esses temas frequentemente tiveram as próprias políticas internas como objeto de discurso, visando auferir credibilidade e confiança tanto no que tange à relação com os outros países quanto no contato com investidores estrangeiros, objetivando uma imagem de parceria e complementariedade de interesses a ser reconhecida pelos atores.

Independente dos resultados alcançados no período, parece ser possível afirmar que a estratégia de por em prática uma “*diplomacia do desenvolvimento*” abriu espaço para a construção de uma imagem relativamente mais ativa e de maior protagonismo internacional a partir da identificação dos atores com o discurso focado nos problemas sociais e nas assimetrias globais. Esse eventual protagonismo empregou intensamente a reprodução de conceitos como solidariedade, soberania e responsabilidade não-unilateral, representando sua concepção ideacional dos meios para o desenvolvimento dos países; além de permitir construir um ambiente que favorecesse os interesses brasileiros de atração de investimentos e mercados comerciais, a partir da transmissão da imagem de

estabilidade, crescimento e oportunidade de negócios, e gerar o relativo aumento de fluxos com diversos atores por meio da formação de coalizões, da intensificação da cooperação e da sua participação a nível multilateral.

Apesar da ciência a respeito do desempenho diferenciado nas prioridades da agenda internacional, parece ser possível assumir que o discurso humanizado na defesa de soluções para problemas comuns a diversos atores combinado com algumas políticas convergentes com os discursos no plano interno e externo, embora não sem controvérsias quanto aos seus resultados concretos, foi capaz de gerar resultados eficientes do ponto de vista de sua inserção e da consecução de objetivos ligados à formação de uma identidade interlocutora e participativa no sistema internacional, uma vez que foi marcada pela grande visibilidade.

A partir das linhas prioritárias de ação identificadas pelos autores na seção 4.1, como Ricupero e Vizontini, é possível estabelecer a ligação entre os termos e essas categorias da seguinte forma:

TABELA 6 – O DESENVOLVIMENTO NA PEB DE LULA

Linhas prioritárias de ação identificados pela bibliografia (p. 69)	Análise de conteúdo – ideias e valores nas linhas de ação
Liderança na América do Sul	Conjugação de interesses; ênfase na integração física.
Multilateralismo pela paz	Combate à fome e pobreza; responsabilidade coletiva e solidariedade; ressalta papel do Estado; compromisso moral do país.
Agenda comercial	Negociações solidárias; crítica às práticas de países desenvolvidos, cooperação Sul-Sul para avanço em negociações.
Diversificação de parcerias	Complementariedade com PED; promoção de valores comuns.
Ator de primeira ordem num sistema multipolar	Divulga políticas de governo; internacionalização de empresas; inserção livre e soberana de projetos distintos.

Consolidação de condições que favorecessem o desenvolvimento	Livre-comércio; papel do Estado na condução do desenvolvimento; imagem de estabilidade/credibilidade.
Relações Sul-Sul com criação de foros	RI's mais democráticas; cooperação e "união" em torno de interesses comuns;

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central da dissertação se tratava de verificar como o conceito de desenvolvimento foi entendido e sob quais termos foi expresso no discurso do ex-presidente Lula, revelando o potencial caráter estratégico desse vetor para a inserção internacional do país. Pressupôs-se que esse conceito esteve sob a concepção de um novo paradigma ligado à política interna e que a política externa brasileira responde às diferentes concepções ideacionais do projeto de desenvolvimento devido este ser seu principal vetor, consistindo num elemento quase constate da identidade internacional do país. Em decorrência disso, buscou-se demonstrar no capítulo 3 como essas oscilações se deram na política externa a partir da interpretação das necessidades e de suas opções estratégicas dentro do ambiente internacional.

Como visto, a questão do desenvolvimento sob o imperativo do crescimento econômico durante o período desenvolvimentista de Vargas, JK e Geisel oscilou entre a adoção de relações mais voltadas ao *americanismo* e ao *globalismo*, conforme estas opções se revelassem mais ou menos atrativas para o alcance de seus interesses econômicos. O conjunto de ideias compartilhado naquele momento entendia que o crescimento industrial deveria pautar as alianças internacionais do país e, em decorrência dela, conquistaria o *status* de potência, como no caso da diplomacia pragmática de Geisel.

A retórica do desenvolvimento no período Lula, o *novodesenvolvimentismo* deu o tom à política externa por colocar a concepção de desenvolvimento subordinada a um papel estratégico, de não só obter recursos e investimentos com a contrapartida da oferecer melhores condições de infraestrutura, como também para produzir uma retórica propositiva que proporcionou grande visibilidade. Em decorrência disso, é possível pensar, o momento foi usado para reproduzir ideias e valores que promovessem credibilidade ao país e a identificação de interesses comuns por parte de outros atores, tanto a nível bilateral quanto multilateral. Ademais, essa estratégia foi potencializada pela tentativa de agregar o papel de “porta-voz” dos interesses da América do Sul incentivando sua integração via infraestrutura física e programas de redução de assimetrias, como por meio do aumento de importações dos países vizinhos, por exemplo.

É possível pensar que, uma vez que se investiga o vetor desenvolvimento, obviamente se encontraria a questão social, do crescimento e da estabilidade, que por sinal foi em partes legado da gestão política e macroeconômica do governo anterior. Porém, o discurso de Lula agregou a percepção das “relações humanizadas” e ao mesmo tempo “engajadas” em questões que podem ser tidas como de interesse comum aos países parceiros, e assim tentou apresentá-las, revelando uma estratégia de inserção internacional que o diferencia de seus antecessores. Conforme a abordagem construtivista, a estrutura social constitui identidades e interesses por meio do compartilhamento de ideias que organizam as ações. Os atores agem segundo determinados propósitos com a possibilidade de ter, conforme visto, várias identidades ligadas a seus papéis institucionais.

Logo, percebe-se uma revisão interna a respeito da imagem e dos conceitos a serem reproduzidos e compartilhados no sistema, abrindo possibilidades para a articulação e consecução dos interesses do país. Alguns aspectos a serem destacados são: a relação estabelecida entre o combate à desigualdade social, a responsabilidade coletiva para sua amenização e a segurança; o uso da questão de desigualdade social para mobilizar em direção à práticas que envolvessem valores como solidariedade, ética e moral, à relações internacionais mais humanizadas e à práticas de comércio menos protecionistas, por exemplo; a busca de cooperação entre países em desenvolvimento para negociação conjunta de interesses comuns, embora seus resultados tenham sido discretos; a ênfase na questão da oferta de infraestrutura para o crescimento a nível interno e também a nível regional da América do Sul, no que tange às condições institucionais e físicas; o entendimento do crescimento e do desenvolvimento social como uma ação a ser planejada e promovida pelo Estado em parceria com a sociedade, muitas vezes usando as políticas governamentais como casos “ilustrativos”.

Nos discursos proferidos a empresários estrangeiros, além de também recorrer a identificação de valores e interesses complementares, principalmente com aqueles no âmbito das relações Sul-Sul, percebe-se a tentativa de transmitir uma imagem de confiabilidade e estabilidade, principalmente por meio da divulgação de políticas do seu governo. É possível, inclusive, entender o incentivo à internacionalização de empresas brasileiras como um meio de reproduzir uma imagem de crescimento e expansão que estimule novos investimentos e parcerias.

No seu aspecto interno, a percepção dessas estratégias parece corresponder adequadamente aos interesses previstos por Wendt, vistos no primeiro capítulo, que são o da sobrevivência física, o da autonomia, o do bem-estar econômico e o de promover a autoestima nacional. Esses são os principais interesses que teriam a capacidade de definir os limites do que os Estados podem fazer em suas políticas externas e de motivá-los através da crença no potencial de transformação de sua condição no sistema internacional.

A opção de contemplar questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social na política externa, embora faça parte de qualquer projeto de governo, permite entendê-la também como uma estratégia de inserção internacional que o identificasse com outros países em desenvolvimento. Estratégia a partir da qual poderia ser estabelecida uma relação de maior confiança e relativa liderança em alguns momentos, servindo-lhe como um “degrau” para ampliar seu espaço de *global player* que, conforme analisa Lima (2005a, p. 13), caracteriza-se por tentar construir uma política de equilíbrio em relação à potência global com alianças com outras potências médias diante dos limites da estrutura social dos Estados.

O impacto da estrutura ideacional, relativo à adoção dessa estratégia que parte da ênfase nos problemas sociais a serem enfrentados “coletivamente”, pode ser visto pela assimilação do contexto da globalização e da revalorização do multilateralização, da ampliação de agendas e da emergência de novas potências emergentes como meio de desenvolver novas possibilidades para a exteriorização de problemas e de soluções a partir da cooperação internacional. Diante de situações novas, ou ao menos com uma diferente interpretação de suas possibilidades, novos significados podem ser construídos, bem como os interesses.

A estrutura social é importante, entre outras maneiras, constituindo identidades e interesses, ajudando atores a encontrarem soluções comuns para problemas, definindo expectativas, etc. Como já visto, construtivistas são interessados em como as práticas constituem temas e com a questão “sociológica” da formação de identidade e interesses. Por isso, é possível pensar que a exteriorização dos desafios ao desenvolvimento como um problema coletivo permitiu a reprodução de uma imagem que lhe fortaleceu em iniciativas com outros atores de *status* equivalente. Isso permitiria confirmar a hipótese inicial dessa dissertação.

Indo além do plano discursivo, a política externa desse governo adotou algumas políticas convergentes com sua retórica, como a intensificação da oferta de

cooperação horizontal, principalmente na forma de cooperação técnica. Embora em seus princípios ela se mantenha como uma responsabilidade moral e de solidariedade, entende-se que ela sirva aos interesses nacionais a partir do estreitamento de laços. Outra medida nesse sentido foi o incentivo para que empresas brasileiras fossem internacionalizadas, principalmente em países “do Sul”. Com isso, conforme a teoria, a identificação coletiva entre os Estados permitiria a construção de uma transformação estrutural, pois o processo social de construção e reconstrução de identidades e interesses é constituído pelos significados coletivos em movimento, que agem sobre o “eu” e sobre sua relação com os “outros”.

Esses instrumentos da política externa podem ser compreendidos como a possibilidade de fazer convergir valores comuns a partir da intensificação e da diversificação de fluxos em determinadas áreas que levem ao questionamento sobre certos valores e práticas internacionais. Essa convergência poderia gerar maiores chances para que a cooperação em determinados temas seja estabelecida (HERZ, 1997).

Por fim, questiona-se de que forma o paradigma *neodesenvolvimentista* pode ter sido determinante na associação de termos ligados ao desenvolvimento nesse período. De acordo com períodos desenvolvimentistas anteriores, acredita-se que sua expressão se deu pelo modo como as prioridades da política externa foram elegidas e defendidas, ou seja, sob o desejo de elevar suas condições materiais e de poder com base em ações que pudessem exercer a função de servir ao desenvolvimento, porém focando a iniciativa privada e a oferta de condições estruturais para a realização desse objetivo. Além disso, diferentemente do “velho desenvolvimentismo”, é possível pensar que o conceito de desenvolvimento deixou de ser apenas “um fim” como vetor, para assumir maior caráter estratégico e funcionar também como um meio para aspirações políticas do país no sistema internacional através da transmissão de um conjunto de conceitos a serem compartilhados pelos atores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTIS, E. **China y Brasil: come comercio Sur-Sur, estructura Norte-Sur.** Disponível em: <http://mundorama.net/2011/12/07/china-y-brasil-comercio-sur-sur-estructura-norte-sur-por-por-esteban-actis/> Acesso em: dez/2011.
- ADLER, E. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova**, n.47, 1999, p.201-246.
- AGUIRRE, M. **Paradigmas de desarrollo.** Ficha de lectura. Uruguai, 2008
- ALMEIDA, P. R. de. **Relações internacionais e política externa do Brasil: uma perspectiva histórica.** Atas do Simpósio Brasil 500 anos Depois, 2002.
- ALMEIDA, P. R. As Relações Internacionais do Brasil. **Rev. Plenarium.** Brasília v.5, out/2008, p. 330 - 342.
- AMORIM, C. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 53 (edição especial), dez/ 2010.
- BANDEIRA, L. A. M. Política exterior do Brasil – de FHC a Lula. **Revista Plenarium.** Brasília: Câmara dos Deputados, ano II, n. 2, nov. 2005.
- BAUMANN, R.; ARAÚJO, R.; FERREIRA, J. As relações comerciais do Brasil com os demais BRICs. In: BAUMANN, Renato (Org). **O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política.** Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. Disponível em: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/39967/O_Brasil_e_os_demais_BRICs.Pdf Acesso em: set/2011
- BENEVIDES, M. V. Governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, Ângela de Castro (Org.). **O Brasil de JK.** Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991.
- BERNAL-MEZA, R. International Thought in the Lula Era. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 53 (edição especial), dez/ 2010.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do**

desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, 4ª ed.

BOTELHO, A. J. J. Globalização, regulação e neonacionalismo: Uma análise das agências reguladoras. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 18, p. 11-31, jun. 2002

BRESSER-PEREIRA, L.C. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2, abril-junho/2006, pp. 203-230.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Disponível em: www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf. Acesso em: fev./2010.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK – JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1978.

CASTRO, Marcos F.; CARVALHO, Maria I. V. de. Globalização e transformações Políticas recentes no Brasil: os anos 1990. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 18, jun. 2002.

CERVO, A. L. Política exterior do Brasil: o peso da História. **Revista Plenarium**. Brasília: Câmara dos Deputados, ano II, n. 2, 2005.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo, Editora Ática, 1992.

CORRÊA, D.; LIMA, G. T.: O comportamento recente do investimento direto brasileiro no exterior em perspectiva. **Rev. Econ. Polit.** vol. 28 nº 2, São Paulo, 2008.

CORRÊA, L. F. S. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. **Rev. Bras. Polít. Int.**, n. 42 (1), 1999.

DUQUE, M. G. **A teoria de securitização e o processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na guerra do Iraque**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) IRI-UNB, 2008.

FERRAZ, M. I. M. **Construtivismo e integração regional latino-americana: possibilidades epistemológicas**. Anais do VI Sem. Nac. de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE, 2010, Recife.

FONSECA Jr, G. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável. In ALBUQUERQUE, J.A. G.; SEITENFUSS, R.; CASTRO, S. H. N. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GIMENEZ, D. M. **A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas/SP, 2007.

GUEDES, A. L. Internacionalização de empresas como política de desenvolvimento: uma abordagem de diplomacia triangular. **Rev. Adm. Pública** (on line) vol. 40, n.3, 2006.

GUIMARÃES, S. P. Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GONÇALVES, M. V. **A voz da identidade nacional**: a Política Externa russa como prática dialógica excludente dos chechenos. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) PUC-Rio, 2005.

HERZ, M. Análise Cognitiva e Política Externa. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 16, n. 1, 1994.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

HIRST, M. A política externa do segundo Governo Vargas. In: ALBUQUERQUE, J. A. G.; SEITENFUSS, R.; CASTRO, S.H. N. de. **Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, 2ª ed.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, v. 38 (1), 1995, pp. 5-23.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2007.

JAGUARIBE, H. Evolução da política externa (Introdução Geral). In ALBUQUERQUE, J.A. G.; SEITENFUSS, R.; CASTRO, S. H. N. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 1-14.

LAFER, C. Reflexões da inserção do Brasil no contexto internacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 11, n.1, 1990.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LESSA, C. A. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 53 (edição especial), dez/ 2010.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, v. 48 (1), 2005 (a).

_____. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, no. 82, ano XIX, Janeiro/ Março de 2005(b).

LIMA, M. R. S; MOURA, G. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 25, n. 3, 1982.

LOPES, L. L. A. **A Cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) San Tiago Dantas, São Paulo, 2008.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

MARTINS, C. E. A evolução da Política Externa Brasileira na década 64/74. **Estudos CEBRAP**, nº 12, abr-jun, 1975.

MOURA, G. Avanços e Recuos: A política exterior de JK. In: GOMES, Ângela de Castro (Org). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991.

MUNHOZ, C. P. B. O conceito de desenvolvimento no âmbito do Banco Mundial. In: BARRAL, W.; FILHO, R. F. B. (Org.). *Integração Regional e Desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

NOGUEIRA, J. P. e MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, H. A. de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PAULA, M. D. de. **Descontinuidades de autonomia no aspecto estratégico desenvolvimentista da política externa brasileira**. ABRI/ISA. Rio de Janeiro, jul. 2009.

PECEQUILO, C. S. **Política Internacional**. Brasília: Funag/Manual do Candidato, 2010.

PENNA FILHO, P. Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil. In: OLIVEIRA, H. A. de; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil**. Temas e Agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira: 1989-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. **Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, pp. 35-58.

ROCHA, A. J. R. da. O Brasil e os Regimes Internacionais. In: OLIVEIRA, H. A. de; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil**. Temas e Agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

RODRIGUES, J. H. **Interesse Nacional e Política Externa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SARAIVA, M. G. A opção europeia e o projeto de Brasil Potência Emergente. **Contexto Internacional**, vol. 11, n. 1, 1990.

SENNES, R. U. Potência Média Recém-Industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 20 n. 2, 1998.

SICSÚ, J.L.F.P.; RENAUT, M. (Org). **Novo-desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri/SP: Monole/Fundação Konrad Adenauer, 2004.

SILVA, A. M. Desenvolvimento e Multilateralismo: Um estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol 14, nº 2, jul/dez 1992, pp. 209-239.

SILVA, A.L. R. **A política externa brasileira e a matriz neoliberal de inserção internacional (1990-2002)**. S/D. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/h2-03.pdf>. Acesso em: 12/09/2011.

SOUTO MAIOR, L. A. P. O “Pragmatismo Responsável”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S.H. N. de (org.). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, 2ª ed.

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas, Editora da Unicamp, 1986. Republicada em 1998 pelo Instituto de Economia da Unicamp.

VIGEVANI, T.; OLIVERA, M. F. de; CINTRA, R. Política externa no período Lula: a busca da autonomia pela integração. **Rev. Tempo Social**. São Paulo: USP, nov. 2003.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro 2007.

VILAS, C. M. Estado y Mercado em la Globalizacion: la reformulacion de las relaciones entre política e economia. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, n. 14, p. 29-49, jun. 2000.

VIZENTINI, P. G. F. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

VIZENTINI, P. G. F. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

VIZENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula (2003-2010). **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, n. 53 (edição especial), 2010.

WENDT, Alexander. Anarchy is what estates make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, 1992.

_____. Collective Identity Formation and the International State. **The American Political Science Review**, 88 (2): 384-396, 1994.

_____. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. Why a world state is inevitable. **European journal of international relations**, v. 9 (4), 2003.

_____. The state as a person in international theory. **Review of international studies**, 2004.

SÍTIOS:

www.biblioteca.presidencia.gov.br

www.itamaraty.gov.br/

www.ipeadata.gov.br

www.planejamento.gov.br

DOCUMENTOS OFICIAIS (do Ministério do Planejamento):

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

ANEXO

RELAÇÃO DOS DISCURSOS UTILIZADOS

DISCURSOS DE ENCONTROS MULTILATERAIS (TABELA 3)

14-02-2003-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de assinatura de projetos de cooperação técnica entre a República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO

23-09-2003 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 58ª Assembléia Geral da ONU

25-09-2003 Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao fazer a doação para o Fundo Mundial de Combate à Fome e a Miséria

17-11-2003 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no seminário “Promoção de Consenso Político para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe”

13-01-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da II Sessão de Trabalho – “Desenvolvimento Social”, na Cúpula Extraordinária das Américas

26-05-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Conferência do Banco Mundial sobre Combate à Pobreza

28-05-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Trabalho sobre Coesão Social Social – III Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia

14-06-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 11ª Unctad

20-09-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de líderes mundiais para a “Ação contra a fome e a pobreza”, na sede da ONU

20-09-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante reunião da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização

29-01-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o encontro com participantes do Fórum Social Mundial 2009 painel América Latina

18-04-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão Plenária da 5ª Cúpula das Américas

15-06-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão do Conselho de Direitos Humanos

07-07-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do Prêmio Félix Houphouët-Boigny pela Busca da Paz

05-08-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Simpósio Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento

07-08-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do Simpósio Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento

16-11-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar

26-01-2010-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de comemoração dos 10 anos do Fórum Social Mundial

24-03-2010-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de premiação da 3ª edição do prêmio ODM

17-05-2010-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da 14ª Cúpula do G-15

DISCURSOS EM ENCONTROS EMPRESARIAIS (TABELA 5)

25-04-2003-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante encerramento do Encontro Empresarial Brasil - Venezuela

29-10-2003-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da IV Reunião Plenário do Fórum Empresarial

03-11-2003 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do "Encontro Empresarial Brasil-Angola: Comércio e investimento"

05-12-2003 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Líbano

08-12-2003 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Seminário Empresarial Brasil-Egito

22-06-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do Fórum de Negócios Brasil/Colômbia

23-06-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro de alto nível com investidores estrangeiros

27-01-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com lideranças empresariais indianas co-patrocinado pela Confederação das Indústrias Indianas (CII) e pela Federação das Câmaras de Comércio e Indústria Indianas-FICCI

28-01-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no lançamento do Fórum Empresarial Brasil/Índia

29-01-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Seminário para Investidores Estrangeiros no Brasil

01-09-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do 27º Encontro Econômico Brasil-Alemanha

19-10-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de encerramento do seminário empresarial Brasil-Colômbia

23-11-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de encerramento do III Encontro Empresarial Brasil-Irã

04-12-2009-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Seminário Empresarial Brasil-Alemanha

03-07-2010-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de abertura da Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África

09-07-2010-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do Fórum Empresarial Brasil-África do Sul

19-05-2010-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço-conferência do seminário Brasil Parceria para uma Nova Economia

24-07-2010-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante encerramento do 4º Fórum Empresarial Brasil-União Europeia

18-03-2010-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do encontro empresarial Brasil-Jordânia

14-05-2010-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Fórum Empresarial Brasil-Rússia