

# **Inserção Interpacional**

**formação dos conceitos  
brasileiros**

**Amado Luiz Cervo**

## Paradigmas da política exterior: liberal-conservador, desenvolvimentista, neoliberal e logístico

### LEITURAS RECOMENDADAS

SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). *História das relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, 2007. CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva, 2007. CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 46 (2), p. 5-25, 2003. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2006. CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario. (Orgs.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan, 1998. CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004. GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (Org.). *Argentina: visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2000. SENARCLENS, Pierre de; ARIFFIN, Yhoan. *La politique internationale*. Théories et enjeux contemporains. Paris: Armand Colin, 2006. BADIE, Bertrand. *L'impuissance de la puissance*. Essai sur les nouvelles relations internationales. Paris: Fayard, 2004. BULL, Hedley; WATSON, Adam. (Orgs.). *L'espansione della società internazionale*. Milano: Jaca Book, 1994. (Longa apresentação de Brunello Vigizzi, p. XI-XCVIII). LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização no Brasil (1808-1930)*. São Paulo: Difel, 1978. FREITAS, Caio de. *George Canning e o Brasil*. São Paulo: Nacional, 1958. 2 v. ALMEIDA, Paulo

Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. São Paulo: Senac, 2001. BUENO, Clodoaldo. *A política externa da Primeira República: os anos de apogeu*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. BANDEIRA, Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993. VIZENTINI, Paulo G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995. SILVA, Heloisa Conceição Machado da. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira*. São Paulo: Edusp, 1996. 4 v. DANESE, Sérgio F. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. OLIVEIRA, Henrique Altamiani de; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

### 3.1 Teorias de relações internacionais: quais e para quê?

As três vertentes matriciais que alimentam o campo da teoria das relações internacionais no século XX — realismo, liberalismo e estruturalismo — embriam-se em sua evolução no debate interparadigmático — neo-realismo, neoliberalismo — e acabam por inspirar correntes que se ocupam com o mundo da globalização. Racionalistas focam particularmente a segurança global, refletivistas se dispersam sobre variados temas da política internacional e construtivistas sociais ensaiam um liame entre ambos.

Quanto mais teoria das relações internacionais alojadas no cérebro do dirigente, melhor sua intuição e sua decisão, confessa o chanceler Celso Amorim, que foi professor da matéria na Universidade de Brasília. Sem negar tal pressuposto acerca do papel das teorias, tanto para prover conhecimento acerca das relações internacionais quanto para tornar a decisão mais acertada, a dispersão e a contradição entre elas são tais que deixam perplexo o estudante esperto ante sua consistência e utilidade.

Tômemos três exemplos de teorias oriundas da produção intelectual, depois convertidas em política exterior pelo grupo que se constituiu em torno do presidente George W. Bush: choque de civilizações, estabilidade hegemônica e ação preventiva de segurança. Após o 11 de setembro de 2001, não convinha, com efeito, repensar o campo das relações internacionais?

O choque de civilizações sugeria a guerra no Afeganistão e no Iraque, a estabilidade hegemônica sugeria o unilateralismo norte-americano aplicado ao

ordenamento global em vez da ordem oriunda do debate multilateral entre as nações, enfim, o ataque preventivo foi tomado como licença para matar, a partir de suposição, mesmo que infundada, de perigo para a própria segurança em algum outro país do mundo. Se, tomadas individualmente, as três teorias exercem forte impacto sobre a política exterior dos Estados Unidos, seu potencial de influência se multiplica quando agem de modo associado sobre o processo decisório do grupo dirigente.

Por duas razões, as teorias devem ser tomadas com senso crítico: porque são epistemologicamente insuficientes e porque fundam decisões que veiculam interesses, valores, visão de mundo e capacidades de quem as concebe, sempre em benefício próprio.

Tomar a teoria com senso crítico se faz necessário à explicação das relações internacionais e à decisão, visto que toda teoria soma seis etapas quando efetivamente tomada em sua trajetória, da gênese à consequência: 1) visão própria de mundo; 2) cultura, ou seja, princípios e valores do próprio meio; 3) interesse nacional ou de bloco; 4) processo decisório, ou seja, uma política exterior; 5) ação externa coerente; 6) resultados internos e internacionais de função desigual.

Pelos itens dois e três, percebe-se que as teorias são nacionais ou regionais e essa percepção revela a incoerência em lhe atribuir alcance explicativo universal na esfera mental e o perigo em adotar teorias como fonte de inspiração política. As teorias norte-americanas, as mais elaboradas e consistentes, tomadas de forma acrítica pelo pensamento acadêmico, ou político, induzem o apoio à ordem sistêmica de mundo feita de interesses, valores e resultados que favorecem a manutenção da hegemonia norte-americana, mesmo que esta esmaque, pelo método com que se implementa ou pelos resultados, interesses e valores de outras nações. A postura crítica diante dessas teorias de matriz norte-americana permite, pela lógica, modificar a ordem e orientá-la para a equalização de elementos oriundos das diversas identidades nacionais, regionais, civilizatórias, econômicas e de segurança.

O presente capítulo amplia, pois, o campo de análise dos anteriores com o intuito de integrar a informação acerca da política exterior e das relações internacionais do Brasil em conceitos gerais que chamamos de paradigmas. Esse procedimento faz lembrar o uso do *ideal-tipo* weberiano, porém tende à construção da teoria, como deixamos perceber em outros textos que já publicamos.

A literatura especializada amiúde considera a teoria das relações internacionais uma disciplina acadêmica anglo-saxônica, essencialmente norte-americana. Contudo, observamos que, no presente, ela expande-se em centros de estudo de todo o mundo. Nossas livrarias exibem manuais que expõem escolas de pensamento ou correntes de interpretação oriundas de grupos localizados nos mais diversos países. Em muitas universidades, particularmente no Brasil, ainda se confere lugar privilegiado aos autores norte-americanos. A influência que deriva sobre a opinião e o modo de ver o tema, salutar por um lado, visto haver se desenvolvido nos Estados Unidos a reflexão mais consistente sobre as relações internacionais desde a Segunda Guerra Mundial, por outro, comporta riscos pedagógicos.

A teoria das relações internacionais tem por objeto a guerra e a paz, ademais, a distribuição entre os povos dos recursos econômicos e, a produção e a distribuição institucional de normas que estabelecem a ordem internacional. Em nosso mundo, as teorias disponíveis são colocadas à prova do ceticismo, por não mais prescreverem razões a certos desafios, como a identificação clara do inimigo e do aliado, a diferenciação do interesse entre países ricos e emergentes e a inexistência de uma ordem capaz de enfrentar esses desafios. A visão de dentro inerente à teoria a torna, por vezes, epistemologicamente inadequada para explicar as relações internacionais de outro país e, ainda, ao informar o processo decisório, pode ser politicamente nociva. Na era da globalização, o mundo está muito longe de haver equalizado entre países e civilizações visões de mundo, valores e interesses que informam o ordenamento interdependente.

Essas considerações fazem pensar na conveniência para cada país de desvelar teorias alheias e de partir para construções teóricas que sejam epistemologicamente adequadas e socialmente úteis. A América Latina dispõe delas, como se observou no Capítulo 1. Duas versões do pensamento latino-americano aplicado às relações internacionais estão disponíveis: a que expõe pesquisadores voltados para a dimensão regional das relações internacionais e a que se elaborou dentro dos gabinetes dos formuladores de políticas.

Neste capítulo, expomos, pois, conceitos, isto é, uma reflexão acerca da política exterior e das relações internacionais do Brasil com o objetivo de lhes conferir inteligibilidade orgânica e fornecer, ao mesmo tempo, critérios de avaliação de resultados.

### 3.2 Componentes do conceito paradigmático

O paradigma, em ciências humanas e sociais, equivale a uma explanação compreensiva do real. O uso que dele fazem as ciências exatas e naturais é diferente. Nessas últimas, o paradigma articula em uma teoria uma série de leis científicas que estabelecem, em princípio, relações necessárias e invariáveis de causa e efeito. Quando uma lei é rejeitada pela experiência, o paradigma cai. Nas ciências humanas, o paradigma também desempenha a superior função de organizar a matéria que é objeto de observação, porém não apresenta a mesma rigidez científica. Esse tipo de análise, nas ciências humanas, restringe-se à função de dar inteligibilidade ao objeto, iluminá-lo por meio do conceito, dar compreensão orgânica ao complexo mundo da vida humana. Em razão dessa versatilidade e flexibilidade, não deve o leitor exigir do paradigma o encaixe de todas as variáveis, dependentes, independentes ou intervenientes, na explanação de um tema de estudo.

A análise paradigmática que ora aplicamos a nosso objeto de estudo, as relações internacionais do Brasil, corresponde, antes de tudo, a um método. Temos por fim a construção de conceitos pela via da observação empírica. A história constitui o campo de observação, o laboratório de experiências sobre as quais nos inclinamos. Coletamos as experiências históricas, da Independência a nossos dias, em três níveis, o diplomático, o político e o das relações internacionais, já que nosso método pressupõe a articulação dessas três instâncias da base empírica de observação.

Assim conduzida, a análise paradigmática envolve, com efeito, determinados pressupostos. Em primeiro plano, por trás do paradigma, verificamos a existência da idéia de nação que o povo — ou seus dirigentes — faz de si mesmo e a visão que projeta do mundo, bem como o modo como percebe a relação entre esses dois elementos. Esse pressuposto nos leva ao conjunto de valores cultivados, ou seja, à identidade cultural, que condiciona os desígnios duradouros da política exterior. O paradigma comporta uma cosmovisão, a imagem que determinada formulação conceitual projeta dos outros povos, nações ou do mundo todo.

Em segundo plano, o paradigma inclui a percepção de interesses. A lei-tura que os dirigentes fazem dos interesses nacionais — sociais, políticos, de segurança, econômicos, culturais — modifica-se com a mudança do paradigma.

Em terceiro plano, o paradigma envolve a elaboração política. Nesse sentido, condiciona tendências de médio ou longo prazos, como também explica suas rupturas. Ou seja, envolve o modo de relacionar o interno ao externo e a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e orientar a decisão.

A análise paradigmática converge, enfim, para dois tipos de resultados. Dela se espera, por um lado, o efeito cognitivo, uma vez que o paradigma organiza a matéria, sempre complexa, difusa e dispartada quando se trata do comportamento humano, conferindo-lhe o grau possível de inteligibilidade orgânica. Existe, por outro, o efeito operacional. O paradigma inclui determinado modo de proceder, no caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais. A análise paradigmática há de colher as determinações internas e os condicionamentos externos, os fins da política, o peso da idéia de nação a construir e da cosmovisão. Tomado como referencial, como se fosse uma espécie de tabela de indicadores, o paradigma vigente permite avaliar o desempenho dos dirigentes e da sociedade organizada. O conceito paradigmático pressupõe a longa duração, porque sobre ela se aplica naturalmente, não servindo à análise de conjunturas, a não ser a reverso, na medida que essas conjunturas de tempo curto nele encontrem sua localização cognitiva e operacional.

Os países abrigam sempre suas políticas exteriores e seu modelo de inserção internacional dentro de paradigmas. Com a simples finalidade de ilustrar o conceito, lembramos alguns exemplos, cujo grau de elaboração não cabe discutir aqui. A União Soviética esteve sob a tentação de mover-se seja em função da revolução transnacional seja em função do interesse concreto nacional. Os Estados Unidos descobriram seu *manifest destiny*, como a França de De Gaulle, seu *grand dessein*. Durante a segunda metade do século XX, observamos os paradigmas da Guerra Fria e da coexistência pacífica. O Japão, após a Segunda Guerra Mundial, situou-se sob o guarda-chuva nuclear norte-americano e construiu sua potência com base na cooperação econômica regional e na internacionalização de suas empresas. A China transitou da relação especial com a União Soviética para o confronto, a teoria dos três mundos, dos dois mundos e, enfim, para a realização de interesses concretos de seu desenvolvimento. A Argentina de Juan Domingo Perón avançou sua *Terceira Posição*.

Quando orientações externas dessa abrangência e natureza são pesquisadas, utilizando-se o método aqui proposto, podem-se converter conceitualmente em paradigmas de política exterior e relações internacionais dos respectivos países

ou grupos de países. Com o objetivo de elaborar conceitos claros e de poder compará-los entre si, selecionamos para o estudo de cada paradigma idênticas questões formuladas em cada caso, como se fossem critérios de definição.

A construção de conceitos paradigmáticos resulta de quatro problemas postos à pesquisa: a) origem, ou seja, a multicausalidade interna e externa que se localiza em sua gênese e é necessária para compreender sua formação; b) continuidade e falência, isto é, fatores que perduram ou preparam a transição para novo paradigma; c) bloco mental, composto pelos parâmetros ideologia e política próprios do paradigma; d) enfim, bloco duro, composto pelos parâmetros percepção dos interesses nacionais, relações econômicas internacionais e impactos sobre a formação nacional, elementos estes que também são próprios do paradigma. A distinção entre os dois primeiros e os dois últimos conjuntos de componentes é relevante para articular os elementos de observação e produzir o resultado abstrato sob a forma de conceitos, cuja variedade imbricada acerca do objeto tende à teoria.

As relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador, que perpassa o século XIX e se estende a 1930; o desenvolvimento, entre 1930 e 1989; o normal ou neoliberal e o logístico, sendo que os três últimos coabitam, embora com prevalências diferenciadas e descompassadas, e integram o modelo brasileiro de inserção internacional de 1990 a nossos dias.

Identificamos e descrevemos essas experiências à luz dos pressupostos metodológicos e epistemológicos que definimos anteriormente. Observamos, previamente, ademais, que apenas o segundo paradigma centra-se no Estado como agente principal das relações internacionais do País, ao passo que os outros três, embora mantenham o Estado como referência permanente, revelam a força de agentes econômicos e sociais.

### 3.3 O paradigma liberal-conservador do século XIX e da Primeira República (1810-1930)

Os estudos de Adam Watson, Hedley Bull e de outros integrantes da escola inglesa de relações internacionais acerca da sociedade internacional européia do início do século XIX e do sistema internacional dela decorrente, como também a crítica ao conceito de sociedade internacional feita por Brunello Vigizzi, constituem adequado ponto de partida para entender o secular paradigma liberal-conservador implementado pelos países da América Latina depois de suas independências.

Pela primeira vez na História, um sistema internacional de escala global estendeu-se sobre o planeta desde o centro propulsor europeu. A sociedade internacional europeia vinha sendo erguida na esfera política, desde o Congresso de Viena, de 1815, homogeneizando instituições, mas foi a superioridade econômica dos europeus, advinda da revolução industrial, do progresso técnico e da expansão comercial, que acabou por transformar seus componentes — valores, interesses e padrões de conduta — em sistema internacional universal, que abriga regras implícitas ou explícitas de comércio, fluxos financeiros, empreendimentos, diplomacia, tutela ou dominação. Por essa razão, o sistema internacional vigente no século XIX, feito de regras de conduta padronizadas, converteu-se em poderoso instrumento de expansão dos interesses das potências capitalistas europeias.

Os europeus impuseram à periferia do capitalismo, à América Latina, ao Império Otomano e ao continente asiático, em primeiro momento, à África subsaariana ao final do século, a conduta diplomática, o modo de fazer comércio, de organizar a produção e até mesmo de criar instituições políticas e sociais. Eram os tratados bilaterais de então o instrumento desse ordenamento jurídico, político e econômico. O Brasil firmou com as potências capitalistas dezenove desses tratados, entre 1810 e 1828. Essa capacidade de produzir regras para o mundo era reservada às estruturas hegemônicas do capitalismo, que haviam previamente vinculado e unido países europeus de nível assemelhado de desenvolvimento. Os cepalinos da América Latina não perceberam essa forma de gerar poder global porque não trabalhavam com o conceito de sociedade internacional indutora de ordenamento global.

O conteúdo essencial do modelo de relações internacionais definido pelos europeus era a chamada política das portas abertas. A periferia não tinha opção quando firmava tratados: abria seu mercado aos manufaturados europeus e tinha suas atividades de expansão das manufaturas bloqueadas, querendo ou não. O liberalismo europeu continha apenas uma face, para fora. Os países europeus somente aceitarão o liberalismo para dentro quando puderem operar suas vantagens comparativas intangíveis, como o conhecimento, a tecnologia e a organização empresarial. A economia ricardiana, da prevalência do livre-comércio, primeiro na periferia e depois no centro, induziu, desse modo, a divisão internacional do trabalho, na qual a periferia, como a América Latina, voltava-se para relações em que prevaleciam as vantagens comparativas de tipo natural. Centro e periferia submetem-se, como evidência

a pesquisa dos latino-americanos desde 1950, a funções complementares que reproduziriam simultaneamente as condições de desenvolvimento e de subdesenvolvimento.

Os negociadores brasileiros dos tratados da época da Independência cogitaram fazer valer os direitos dos plantadores e exportadores de produtos primários, açúcar e café, por exemplo, mas nem mesmo esses foram aceitos pelos negociadores europeus, cujos governos limitavam o liberalismo e davam preferência aos produtos oriundos das respectivas colônias. A reserva do mercado agrícola europeu não é uma invenção de hoje. Os brasileiros cederam, portanto, o mercado de manufaturados e bloquearam a modernização capitalista interna em troca de nada. O grupo socialmente hegemônico iria beneficiar-se, com o tempo, desse esquema de intercâmbio, quando a diplomacia brasileira, nas décadas seguintes e a duras penas, abriu mercados, especialmente o norte-americano, para os produtos da agroexportação. Sem isso, o afã de consumo de manufaturados por parte dos proprietários de terra, apesar das baixas tarifas de importação fixadas pelos tratados, dificilmente seria satisfeito.

A ideologia que os dirigentes brasileiros esposaram no século XIX era o liberalismo de matriz europeia. Esse liberalismo estendia-se à construção das instituições políticas do Estado monárquico e, depois, do republicano, como à organização da sociedade, exceção feita ao regime da escravidão. O liberalismo determinava o modo de se organizar a produção, de se fazer o comércio e de se portar com o exterior, nos domínios das finanças e do comércio. A ideologia liberal está presente, sobretudo, à época da Regência (1831-1840) quando se moldam as instituições do Estado nacional e se trava a grande polêmica em torno da centralização e da descentralização do poder. Está presente na década de 1840, ao expirarem os tratados desiguais da época da Independência, quando se trava outro debate acirrado entre liberais e protecionistas em torno da política alfandegária e de comércio exterior. A ideologia liberal está presente, enfim, e prevalece durante a segunda metade do século XIX e durante a Primeira República na mentalidade do grupo social que detinha o poder econômico e configurava o político. Não foi por certo a escassez de liberalismo que manteve o Brasil na condição de país subdesenvolvido durante um século e meio, embora os neoliberais do fim do século XX e do presente escondam o fato.

As manifestações políticas da ideologia liberal-conservadora foram coerentes, sem deixar, contudo, de exibir algumas surpresas. A face liberal explica a

assinatura dos tratados desiguais e, depois deles, a política aduaneira, ou seja, o fato de estabelecer-se o Brasil na condição periférica de modo permanente. A face conservadora explica o malogrado projeto de industrialização dos anos 1840, a determinação de exercer um certo controle sobre o subsistema platino de relações internacionais e a negociação firme das fronteiras do território nacional. Subserviência e soberania temperavam a política exterior e o modelo de inserção internacional do País na vigência do paradigma liberal-conservador, com inclinação prevaletente da primeira tendência na esfera econômica e da segunda na esfera política e geopolítica.

O bloco duro das relações internacionais do país, da Independência a 1930, inclui, segundo a metodologia aqui aplicada, a percepção dos interesses nacionais, as relações econômicas internacionais e os impactos sobre a formação nacional.

Os liberais-conservadores brasileiros procediam à leitura do interesse nacional, evocando um conceito de sociedade simples, composta fundamentalmente de dois segmentos: os grandes proprietários de terras e donos do poder, de um lado, o resto da sociedade, de outro, fossem escravos, ex-escravos, trabalhadores livres, imigrantes. Uma sociedade estabilizada em sua infância, feita de plantadores e exportadores de café, açúcar e outros pequenos produtos da terra, que a nada mais aspirava, nas amargas palavras do senador da Monarquia, Sales Torres Homem. Aqueles dirigentes confundiam, logicamente, o interesse nacional com os próprios interesses, ou seja, os do grupo socioeconômico hegemônico: dispor de mão-de-obra, exportar os frutos da lavoura e importar bens de consumo diversificados. A diplomacia da agroexportação, conceito elaborado por Clodoaldo Bueno, não explica toda a política exterior do Brasil, mas retrata a essência da funcionalidade do Estado na área externa. Tendo sido apropriado pelas elites sociais, o Estado manobrava o processo decisório em política exterior voltado àquela leitura restrita do interesse nacional que faziam os dirigentes.

Compreendemos, assim, o esquema de relações econômicas internacionais a que se submeteu o Brasil durante bem mais de um século: exportações primárias e importações industriais, prestígio externo como convinha a oligarquias de dominação interna e crédito na praça de Londres para enfrentar eventuais problemas de balanço de pagamentos. Os impactos sobre a formação nacional são bem conhecidos de nossos historiadores: ilusão de modernidade em ilhas urbanas de consumo ou fazendas interioranas e atraso econômico da nação.

Os analistas da Cepal elaboraram conceitos acerca do acoplamento dependente centro-periferia que alimentava simultaneamente o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, como se fossem verso e reverso de idênticos mecanismos. Houve, contudo, no Brasil, homens de Estado e mentes esclarecidas que, desde a época da Independência, protestavam contra o modelo de inserção internacional que mantinha o País à margem do progresso capitalista. A historiadora Nícia Vilela Luz retratou a luta pela industrialização. Foi intermitente e inglória essa luta, como mostram o projeto de D. João VI em 1808, a reação do Parlamento aos tratados desiguais desde 1827, o livrinho de Nicolau de Araújo Vergueiro sobre a fábrica de ferro de Ipanema, escrito em 1828, a irrupção do pensamento industrialista nos anos 1840, o debate entre industrialistas e liberais radicais por ocasião da votação da Lei Aduaneira, enfim, a revolta de intelectuais, tenentistas, modernistas e outros na década de 1920.

### 3.4 O paradigma desenvolvimentista entre 1930 e 1989

Durante os anos da depressão capitalista e no contexto da Segunda Guerra Mundial, a América Latina revelou extraordinário dinamismo econômico que colocou grandes países como o Brasil, o México e a Argentina em direção do mundo moderno. Pressões externas e internas agiam como elementos propulsores da transformação. No caso do Brasil, as pressões que incidiam de fora foram a queda de importações e exportações devido à crise econômica dos anos 1930 nos países de centro de comando capitalista, a disputa pelo mercado e pelo sistema produtivo internos por parte das potências capitalistas, a divisão do mundo em blocos e a política norte-americana de boa vizinhança de Franklin D. Roosevelt. Por dentro, assistia-se ao despertar de novas forças que requeriam a modernização. A depressão, enquanto encaminhou os países capitalistas avançados para o regresso ao protecionismo e às soluções nacionalistas, orientou a América Latina para o processo de modernização.

Os impulsos internos rumo à modernização advinham especialmente dos que criticavam a dependência e o atraso histórico e das demandas de uma sociedade que se havia transformado. Massas urbanas a requerer emprego e renda, burguesia nacional ávida por oportunidades de negócios, militares à procura de meios com que prover a segurança, intelectuais e políticos de mentalidade revolucionária. Manobrar em meio à divisão do mundo em



blocos foi uma possibilidade concreta que perceberam os novos dirigentes, conduzidos ao poder por eleições, como no México e na Argentina, ou por uma revolução, como a de 1930 no Brasil.

As condições para a gênese de novo paradigma de relações internacionais estavam assentadas. Os dirigentes rompem com a *diplomacia da agroexportação* baseada na doutrina europeia de mercado e conferem nova funcionalidade ao Estado, contando com o apoio do pensamento diplomático, da imprensa e da opinião pública.

A mudança paradigmática dos anos 1930-40 ocorreu como se fosse um movimento latino-americano. Traços comuns a diversos países da região fornecem os componentes teóricos do novo modelo de inserção internacional: a) acionar a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria de modo a satisfazer as demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências.

O paradigma em construção apresenta, em suma, um perfil caracterizado por três noções de origem: a) consciência da transição; b) desenvolvimento como vetor da política exterior; c) realismo de conduta. E confere nova funcionalidade ao setor externo, inventando o modelo de inserção internacional à luz de três outras noções de fim: a) realizar interesses de uma sociedade complexa; b) conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; c) prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária, subordinação da política de segurança, isto é, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes e os vizinhos. O grau de pureza à gênese do paradigma, assim definido, não é o mesmo para os grandes países latino-americanos, sendo a experiência brasileira a que dele mais se aproxima.

Embora tenham sido lançados e definidos com bastante clareza durante a depressão capitalista e a Segunda Guerra Mundial, os parâmetros do paradigma desenvolvimentista seriam depurados e aperfeiçoados nas décadas seguintes, consolidando-se, assim, como modelo de inserção internacional para o Brasil por um período de sessenta anos. Expomos, a seguir, essa evolução para a maturidade.

O bloco mental do paradigma desenvolvimentista compõe-se de uma variável ideológica e outra política. Irrompeu, por certo, na América Latina, e com maior força no Brasil, a ideologia desenvolvimentista, que penetrou a opinião pública, a vida política e os estudos socioeconômicos, entre os anos 1950 e 1980. Os homens de Estado mais contaminados por essa ideologia foram Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel. Entre os intelectuais construtores do desenvolvimentismo figuram latino-americanos de variadas procedências: Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aldo Ferrer, Helio Jaguaribe, Roberto Lavagna, Mario Rapoport, Osvaldo Sunkel, Paulo Vízentini, Raúl Bernal-Meza.

A vertente desenvolvimentista desse pensamento latino evoluiu, desde as formulações do grupo da Cepal, que elaborou nos anos 1950 uma teoria originalmente inspirada na prática política de Vargas entre 1930 e 1945. Dos conceitos originais de Prebisch — centro-periferia, indústria, mercado interno, renda salarial, deterioração dos termos de troca — à teoria do desenvolvimento de Celso Furtado, que insiste sobre o componente da desigualdade tecnológica, a vertente chega aos enfoques dependentistas dos anos 1960 e 1970 com Theotonio dos Santos, Rui Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, que aprofundam o estudo da relação entre dominação e dependência, por meio da análise estrutural. Tudo será referido ao conceito de poder nas relações internacionais e à estratégia de conduzir-se por vantagens comparativas naturais (América Latina) ou intangíveis (países desenvolvidos).

A teoria latino-americana das relações internacionais exposta por Bernal-Meza comporta, em nosso entender, como elementos ideológicos, além do desenvolvimentismo acima conceituado, o liberalismo e o ocidentalismo, bem como a cultura da democracia. Os regimes militares revelaram, de certo modo, uma crise de fortalecimento desses elementos.

A variável política do bloco mental que compõe o paradigma sob análise volta-se para a superação da assimetria capitalista pela promoção do desenvolvimento e pressupõe a autonomia decisória, sem a qual nada se alcança nessa via. Durante décadas, a ideologia desenvolvimentista fez a unanimidade no Brasil, mas não fez o entendimento político. Dividiram-se dirigentes e intelectuais brasileiros, como também as correntes de opinião pública, em torno do modelo de desenvolvimento a implementar. O desenvolvimento associado às forças externas do capitalismo, de estreitos vínculos políticos, geopolíticos e



econômicos com a matriz do sistema, os Estados Unidos, tido por recomendável por Euclio Gaspar Dutra (1946-1950), Castelo Branco (1964-1967), Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). O desenvolvimento autônomo, tocado essencialmente pelas forças da nação, criador de autonomia política e de forte núcleo econômico, tido por recomendável por Getúlio Vargas, João Goulart, Ernesto Geisel. Uma síntese das duas perspectivas é levada à frente por Luiz Inácio Lula da Silva, desde 2003. Essas estratégias, na verdade, não abriram guerra entre si, como ocorreu na Argentina, entre radicais e justicialistas, ao contrário, proveram, pelo diálogo e pela interpenetração, um modelo misto de desenvolvimento, fechado e aberto em doses equilibradas. Racional e de fôlego no tempo longo.

Concluída a definição dos parâmetros mentais do paradigma desenvolvimentista, resta-nos examinar os parâmetros do bloco duro: leitura do interesse nacional, relações econômicas externas e impactos sobre a formação nacional.

A leitura dos interesses nacionais dos desenvolvimentistas — autoridades, profissionais e intelectuais — opera por meio do conceito de sociedade complexa, em transformação, rumo ao progresso econômico. Essa nova leitura deixa para trás o conceito de sociedade simples, composta de apenas dois estratos, que comandava as decisões de liberais-conservadores no passado. Desde a era Vargas, consignou-se ao Estado satisfazer necessidades de empresários, industriais, agricultores, operários, camponeses, militares e outros segmentos. Implementa-se, portanto, o conceito de interesse nacional múltiplo, cabendo à diplomacia, nas relações exteriores e tendo em mente o superior destino da nação, equacionar a soma de interesses segmentados, cujas exigências, por vezes, colidem.

Sob o signo desenvolvimentista, substitui-se o vetor da abertura do mercado por outro conceito operativo destinado a balancear a funcionalidade do Estado, solicitado externamente pelo conservadorismo liberal e internamente pela ruptura a produzir sobre o atraso histórico. A busca do desenvolvimento tornou-se vetor da política exterior. A aceção do desenvolvimento, conceito sociológico complexo, por abranger o econômico e o social, restringiu-se, na mente dos tomadores de decisão, de modo a contemplar essencialmente duas variáveis: a industrialização e o crescimento econômico. A industrialização, porque por meio dela julgava-se preencher as demandas da sociedade complexa, empurrando o conjunto em direção à

modernidade do capitalismo. O elevado ritmo de crescimento, porque por meio dele recuperar-se-ia o atraso histórico. A política exterior destinava-se a preencher requisitos desse desenvolvimento assim concebido, trazendo de fora três insumos em apoio aos esforços internos: capital complementar à poupança nacional, ciência e tecnologia e mercados externos, com que transitar da substituição de importações à substituição de exportações.

O paradigma articula em seus propósitos efeitos em três fases sucessivas, de forma não muito rígida, porém suficientemente diferenciadas: a fase de implantação de uma grande indústria de transformação em associação com o empreendimento estrangeiro, obra dos anos 1950 e 1960, a fase de implantação da indústria de base, consolidada nos anos 1970, a partir de empreendimentos do Estado, e a fase de inovação tecnológica em alguns setores de ponta, iniciada nos anos 1970 pelos setores de atividade, tanto o público quanto o privado, e continuada nas décadas a seguir.

Não obstante haver desencadeado permanente polêmica acerca do grau de abertura no longo prazo, a estratégia de desenvolvimento entendeu a abertura, tanto do sistema produtivo quando do mercado de consumo, como variável decisória funcional: maior ou menor grau de abertura a empreendimentos ou produtos externos eram dosados pelo impacto que produziram sobre o desenvolvimento em si. Assim, poderia convir maior proteção a um setor de atividades, a determinado segmento do mercado, bem como ao conjunto do sistema produtivo com o fim de induzir sua expansão pelo empreendimento nacional ou estrangeiro. A ideologia liberal era subjacente, porém não continava a política desenvolvimentista à maneira de um fundamentalismo, como faria sob o signo do paradigma neoliberal do fim do século.

A política de comércio exterior lidou ao longo das décadas com a questão cambial e por vezes submeteu-se tecnicamente aos déficits do balanço de pagamentos. Mas inovou conceitualmente, por triunfo dos diplomatas que a controlavam, sobre os economistas que a concebiam, e transitou, já na década de 1960, da substituição de importações à substituição de exportações. Essa mudança era parte do desenvolvimento, pensava a diplomacia, porquanto um país atrasado não acede à condição de país avançado sem superar a fase de exportações primárias e importações industriais e poder competir nos mercados globais de produtos manufaturados.

Os impactos do paradigma desenvolvimentista sobre a formação nacional foram de natureza a romper com o modelo de dependência acoplada

à dicotomia centro-periferia, descrito pelo pensamento estruturalista de matriz cepalina. Tiveram razão, portanto, os pensadores estruturalistas que sugeriam mecanismos de superação de assimetrias internacionais navegando no próprio sistema capitalista, contra os teóricos da dependência que sugeriam saltar fora do sistema para atingir os mesmos resultados. A política industrial, coerente, contínua e subsidiada pela política de comércio exterior, colheu os maiores frutos do paradigma ao longo de seus sessenta anos de vigência. Praticamente todo o desenvolvimento alcançado deveu-se à industrialização acelerada que situou o país entre as oito maiores economias capitalistas.

Embora em declínio na mente de dirigentes da era Lula, o desenvolvimento ainda encontra adeptos que sonham em tocar a nação por meio de ações do Estado nos campos do investimento, fiscal, aduaneiro e de planejamento estratégico, contrariando outra filosofia política inerente aos acordos de comércio que não toleram mais esse papel do Estado nos países emergentes.

### 3.5 O paradigma normal, também chamado de neoliberal (1990-2002)

A regras que as estruturas hegemônicas do capitalismo estabeleceram no século XIX foram aceitas pelos dirigentes brasileiros e explicam o atraso histórico do País até 1930. Tomou-se, então, consciência de que deveriam ser domadas internamente, mediante autonomia decisória em política exterior e projeto nacional de desenvolvimento, caso o País contemplasse outro destino, que não apenas de uma economia primária agroexportadora. Ao termo do século XX, entretanto, após a fase desenvolvimentista, as mesmas regras fixadas pelas estruturas hegemônicas do capitalismo voltaram a ser aceitas, de modo passivo, como no século anterior. Os dois anos, 1930 e 1990, arvoram-se símbolos de ruptura paradigmática das relações internacionais do Brasil, em movimento contrário.

O paradigma do Estado normal foi, por excelência, invenção da inteligência política latino-americana. Irrompeu com tamanha força, coerência e convergência regional entre os países, que nada se lhe compara em outras partes do mundo. As origens não se situam apenas no exterior, como asseveram dirigentes, intelectuais e opinião conservadora: a miragem de uma globalização benigna e as recomendações do centro do capitalismo. Uma vertente do pensamento latino-americano esteve subjacente e sobreviveu à prevalência

do estruturalismo cepalino, aflorando ao final do século XX e fornecendo a outra face da base mental do paradigma normal.

Desde os anos 1950, com efeito, registravam-se experiências monetaristas de governo, efêmeras sempre, caracterizadas por estratégia alheia aos pressupostos das políticas desenvolvimentistas. De fato, os dirigentes latino-americanos vinham enfrentando um desafio crônico que se arrastava como se fosse um vírus do modelo: a instabilidade econômica, causada por desequilíbrios como o fiscal, do balanço de pagamentos e a inflação. Os estruturalistas entendiam que haveria de se buscar solução para prover a estabilidade econômica com medidas de longo prazo, tais como equilíbrio entre produção e consumo, gastos públicos e receita pública, ao passo que os monetaristas estavam inclinados ao tratamento de choque.

Em 1989-90, elegeram-se presidentes neoliberais em todos os grandes Estados da América Latina e os monetaristas, de formação norte-americana em sua grande maioria, alojaram-se nos postos decisórios. Tratamentos de choque, de corte neoliberal, são aplicados pelos governos de Augusto Pinochet, no Chile, Carlos Saúl Menem, na Argentina, Alberto Fujimori, no Peru, Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Fernando Collor de Melo, no Brasil, e Carlos Salinas de Gortari, no México. Triunfa, pois, o monetarismo sobre o estruturalismo, no pensamento e na prática. Os detentores desse chamado pensamento único partem em guerra contra a estratégia de indução do desenvolvimento pela via assertiva das iniciativas de Estado. Assim como antes se havia operado uma redução do conceito de desenvolvimento para o de expansão industrial e crescimento econômico, operou-se agora outra redução da funcionalidade do Estado, de indutor do desenvolvimento para expectador do mercado. Para os monetaristas, consigna-se ao Estado a função de prover a estabilidade econômica, logo reduzida à estabilidade monetária, e ao mercado a função de prover tudo o mais, sobretudo o próprio desenvolvimento.

A corrente de pensamento monetarista de matriz neoliberal reforça-se quando a Cepal faz autocritica. Ela adapta seu pensamento, cedendo às circunstâncias, ditas então *imperantes*, e formulando a doutrina do *regionalismo aberto*, uma versão mais inclinada para o lado do neoliberalismo do que do estruturalismo.

Experiências neoliberais hispano-americanas precederam a brasileira, mesmo porque o Brasil avançara mais que todos os outros países da região pelo caminho do desenvolvimento e nos parâmetros tradicionais, precisamente em razão de

sua persistência, havendo implantado moderno parque industrial e criado uma agropecuária competitiva. Saltar desse paradigma histórico que tão concretos e profícuos efeitos assegurara, para outro, não era uma decisão estratégica fácil de tomar. Mas o exemplo provocativo da vizinhança aguçou os mentores de mudança e o governo brasileiro acabou por aceitar a tendência da moda.

As determinações externas constituem outro fator explicativo para a gênese do Estado normal. Com efeito, o endividamento latino-americano dos anos 1980, cujo aumento deveu-se a desequilíbrios anteriores do balanço de pagamentos e à elevação das taxas de juro durante os dois mandatos do presidente norte-americano Ronald Reagan, reforçou a histórica condição de esmoleiros internacionais que ostentavam os países da região. A busca desenfreada de recursos externos abriu uma porta pela qual aqueles comandos das estruturas hegemônicas do capitalismo passariam. Um consenso estabeleceu-se, não apenas o denominado Consenso de Washington, resumido em dez pontos pelo economista John Williamson, mas o consenso entre o pensamento norte-americano de governo, de universidades de renome, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e o pensamento latino-americano expresso por grupos de intelectuais, como a comunidade epistêmica Argentina, e pelos dirigentes regionais, cujas mentes com os primeiros se conformavam. Haveria-se de seguir as instruções do centro capitalista ou ficar sem empréstimos de salvação.

O conjunto dessas instruções sugeria três dimensões de uma nova *abertura* — daí o sucesso desse termo na linguagem latino-americana: dos mercados de consumo, dos mercados de valores e do sistema produtivo e de serviços. Para realizar essa mudança de modelo, as táticas vinham anexas ao conjunto de instruções: eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais, realizar superávit primário, proteger o capital e o empreendimento estrangeiros e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório. Ser normal, na feliz expressão de Domingo Cavallo, Ministro de Relações Exteriores do governo de Menem, significa dar cumprimento a esse conjunto de instruções. Ser normal converte-se na aspiração de praticamente todos os governos latino-americanos a partir de 1989-90: *nosotros queremos ser normales*. Competem, aliás, entre si esses governos no intuito de exibir o afã de ser normal e seqüestrar a benevolência do centro de comando capitalista, aplicando tratamentos de choque, como mudança de moeda, confisco de poupança, congelamento de contas bancárias, congelamento de preços, paridade monetária com o dólar, diminuição tempestiva das tarifas alfandegárias.

De um ponto de vista ideológico e também político, nenhum país revelou mais coerência e consistência do que a Argentina na adoção do novo paradigma. O aparecimento de uma comunidade epistêmica, composta de intelectuais, jornalistas, diplomatas, empresários, legisladores e dirigentes estebeceu vigoroso consenso interno e causou profunda impressão nos países vizinhos, enfraquecendo no Brasil as resistências à mudança de paradigma. A experiência argentina, posta em marcha em 1989, constituiu, portanto, mais um fator explicativo da origem do paradigma normal no Brasil.

Após o efêmero governo de Fernando Collor de Melo, ortodoxo na aplicação das medidas sugeridas pelo conjunto de instruções do centro, o pensamento e a prática política de Fernando Henrique Cardoso nortearam a nova fase. Seus numerosos escritos evidenciam o impacto das circunstâncias que o elevaram à condição de teórico brasileiro do pensamento neoliberal. Seus conceitos de *mudança*, implacável estratégia sem alternativa, e de *circunstâncias imperantes*, mecanismos de causalidade necessária, transformados em padrão de conduta do Estado, introduziram a era Cardoso, que se estendeu de 1993 a 2002, embora nela possamos incluir o governo do primeiro Fernando, de 1990 a 1992. Denominamos, assim, *era Cardoso* esse longo período que se estende entre 1990 e 2002.

Entendida a origem do Estado normal, examinemos seus parâmetros, iniciando pelos que compõem o bloco mental.

O pensamento neoliberal reformulou a economia política clássica e a keynesiana, alçando-se em nova doutrina econômica e política exposta por alguns economistas, dentre os quais Milton Friedman. Os neoliberais sugeriam um choque de mercado para reanimar o cambaleante e pouco eficiente capitalismo da época da Guerra Fria. Margaret Thatcher e Ronald Reagan deram-lhes ouvido. Desencadeava-se, desse modo, nova onda, que tomou vulto com o fim da União Soviética e o colapso do socialismo real. Penetrou a América Latina pela via do pensamento monetarista e do regionalismo aberto da Cepal. Os neocepalinos propunham uma simbiose, combinando abertura ampla da economia, requerida pela globalização, com integração bilateral ou regional, feita de preferências comerciais e de maneira a controlar eventuais efeitos negativos da abertura.

Essas circunstâncias não explicam de todo o substrato ideológico do paradigma normal, a invenção latino-americana. Isso porque, em sua base, existe para além da ideologia, uma crença. O neoliberalismo transformou-se na

América Latina em mais um fundamentalismo típico do fim do século XX, quando aparentemente o conflito ideológico amainava em todo o mundo. Mistó de crença, fé e utopia, esse fundamentalismo pouco carregava de ciência em seu bojo. O pensamento de Cardoso e sua equipe — “mudam-se os tempos”, “tempos de mudança”, expressões estampadas em títulos de livros por eles publicados — está mais para o catecismo e a igreja do que para o manual e a academia. Seus textos e sua prática política revelam, com efeito, a fé em fórmulas convencionais do credo neoliberal. Fé, sobretudo, no império do mercado como indutor do desenvolvimento.

Converter o substrato ideológico e religioso do paradigma normal em padrões de comportamento político exigia, contudo, boa dose de racionalidade, de que não careciam os homens de Estado brasileiros da era Cardoso. O elo estabeleceu-se, pois, da doutrina à política, da ideologia à política e da crença à política. O que para a mais elementar análise crítica é um enigma, para os estrategistas normais é coerência. Adotar, por exemplo, a abertura econômica como estratégia, sem nenhuma estratégia de inserção adequada no mundo da interdependência real. Sacrificar a autonomia decisória aos comandos do centro capitalista, simplesmente porque suas instruções erigiam o império do mercado.

O bloco duro do paradigma normal — percepção dos interesses nacionais, relações econômicas internacionais e impactos sobre a formação nacional — reserva outras surpresas ao analista.

Os dirigentes normais esterilizam, de pronto, duas idéias-chave do paradigma desenvolvimentista: as idéias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento. Pedro Malan, Ministro da Fazenda da era Cardoso, declarou que um país como o Brasil não poderia sonhar com projeto nacional, algo reservado apenas a grandes potências. No mundo da globalização, entendiam aqueles dirigentes, interesses nacionais se diluem na ordem teida pelo ordenamento multilateral das relações internacionais e pelo curso sistêmico das forças do capitalismo, a chamada *governança global*. Política exterior torna-se conceito fora de moda, algo espúrio, mero ornamento da ação do Estado, visto que reflete vontade nacional na busca de interesses concretos. Durante a era Cardoso, trocava-se amiúde o Ministro das Relações Exteriores ou mantinha-se por vários anos quem não manifestasse vontade forte ou pensamento próprio.

As relações econômicas internacionais do Brasil promovidas pelos estrategistas normais não levaram a termo, porém encaminharam a destruição do patrimônio nacional construído em sessenta anos de esforços. Os mecanismos de privatização das empresas públicas, exigida pelo centro de comando capitalista, foram além das instruções recebidas, ao dar preferência ao capital e às empresas estrangeiras. A abertura do mercado financeiro e dos bancos adaptou-se, porém, àquelas instruções, que garantiam o livre fluxo de capitais especulativos. A especulação e a alienação de ativos de empresas privatizadas ou de empresas privadas vendidas ao exterior abriram, naturalmente, duas novas vias de transferência de renda ao centro, que se somaram à tradicional via dos serviços da dívida externa. A renda do País passou a migrar para fora também pela via dos dividendos e do movimento de capitais. Os normais não pensaram em remédios de equilíbrio para tais mecanismos, a não ser a busca desenfreada de capitais com que enfrentar o déficit das contas. Viviam da ilusão de divisas, ao mesmo tempo que dilapidavam o patrimônio nacional.

Ironicamente, as experiências neoliberais do Brasil e de outros países vizinhos, em vez de trazer solução para o déficit das contas nacionais como se propunha, agravaram-no. Sem projeto de desenvolvimento e sem recursos, a era Cardoso, era dos normais, provocou a estagnação da economia brasileira e interrompeu um ciclo de sessenta anos de desenvolvimento caracterizado pelas mais elevadas taxas de crescimento entre os países do mundo capitalista.

Os impactos do Estado normal sobre a formação nacional são percebidos de três maneiras, uma positiva e duas negativas. O choque da abertura despetou empresários brasileiros dos setores público e privado, acomodados que andavam ao abrigo de um protecionismo exacerbado a que havia conduzido o paradigma anterior. O mercado interno, amplo e reservado, lhes bastava antes. Com a abertura, para fazer face à inundação de produtos estrangeiros, foram forçados a modernizar suas plantas e métodos. A resposta foi positiva e, desse modo, o choque da abertura contribuiu para elevar a produtividade sistêmica da economia brasileira — indústria, agricultura e serviços — e galgar mais um degrau rumo à modernização.

Esse efeito positivo, diferente do que ocorreu nos países da América do Sul, exceto no Chile, tira explicação do grau de organização da sociedade brasileira, empresários, operários, industriais, agricultores e comerciantes. A sociedade organizada reagiu ao ímpeto neoliberal dos dirigentes e sobre eles exerceu pressão suficiente para dosar o ritmo e as dimensões da abertura à capacidade

de adaptação dos segmentos sociais. O resultado verificou-se por meio de surpreendente elevação da produtividade sistêmica da economia brasileira.

Os impactos negativos se concretizaram, por um lado, com o aprofundamento de dependências estruturais e, por outro, com o regresso histórico. Dando razão aos estruturalistas latino-americanos que assentavam planos de ação sobre objetivos de longo prazo, os normais, com seus *choques de mercado*, fizeram ressurgir dependências que os primeiros haviam identificado e combatido. Dependências financeira, empresarial e tecnológica, promovidas novamente, elevaram a vulnerabilidade externa do País a níveis críticos: dívida, enfraquecimento empresarial e fechamento de centros de pesquisa e inovação. Ao empurrar, ademais, a economia de matriz nacional para o setor primário, onde a mantiveram, os liberais-conservadores da Independência a 1930, empurravam a nação, de certo modo, de volta ao século XIX.

O paradigma do Estado normal, em suma, foi o caminho aberto pela inteligência política latino-americana nos anos 1990. Todos os governos se dispuseram a trilhá-lo a galope, mas não o fizeram no mesmo ritmo e com a mesma coerência. Em toda parte, o paradigma revelava seus três parâmetros essenciais: subserviência na esfera política, destruição na esfera econômica e regresso do ponto de vista estrutural e histórico.

Dentre os grandes Estados da região, a Argentina de Carlos Saúl Menem (1989-1999) pode ser tomada como protótipo de aplicação desses parâmetros, enquanto o Brasil de Cardoso manifesta hesitações quanto ao ritmo e à coerência a adotar diante do novo modelo de inserção internacional e organização interna. A coexistência paradigmática, embora pareça paradoxal ao analista, caracteriza a era Cardoso, mesmo porque o homem que a preside revela incoerências teóricas e hesitações operacionais como traços de sua personalidade. Cardoso oferece, com efeito, o espetáculo da dança dos paradigmas: o desenvolvimentista que ele se compraz em ferir gravemente sem matar, o normal que emerge de forma prevaletente e o logístico que se ensaia como outra via.

### 3.6.0 paradigma logístico

Como observamos no início do parágrafo anterior, as experiências neoliberais tomaram impulso na América Latina no início dos anos 1990, quando uma onda de presidentes eleitos as adotou como modelo de governo. Na virada do milênio, outra onda de presidentes democráticos, oriundos em geral de meios sociais desfavorecidos e ditos de esquerda, baniti sob pressão

da opinião pública aquele modelo regional, sem, contudo, perfazer depois uma unidade de práxis. Chile e Brasil, países chamados de esquerda responsável por meios de imprensa, guardam heranças do neoliberalismo, como responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulo aos investimentos estrangeiros e abertura dos mercados. Os dois, por coincidência, haviam temperado a experiência neoliberal com outro paradigma de relações internacionais, que chamamos de logístico, em dose capaz de atenuar efeitos do neoliberalismo nas esferas da vida política, econômica e social.

Estudiosos, como o professor Ha-Joon Chang, orientavam a atenção dos incautos, em universidades dos Estados Unidos, da Europa e da América Latina, para uma teoria de relações internacionais à base de História, cujo argumento central consistia em desqualificar a lição dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento: *não façam como eu fiz, façam o que eu mando*. No passado, os primeiros empreenderam uma estratégia de desenvolvimento que desaconselham ou tentam impedir que os países atrasados adotem no presente. Em essência, essa estratégia consistiu em dosar o liberalismo às etapas do desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico e à salvaguarda de interesses nacionais. Para esses estudiosos, os estrategistas neoliberais latino-americanos haviam se acomodado à lição de quem subiu e chutou a escada.

A introdução do paradigma logístico durante a era Cardoso não foi além de um ensaio. Mas o paradigma firmou-se em termos operacionais durante a era Lula de modo que a experiência permite conceituá-lo e, quando escassa, a reflexão completa o raciocínio. Antes de tudo, a atenção se volta para explicações que se encontram na origem do modelo logístico de inserção internacional que se mescla em seu curso com os outros dois, o desenvolvimentista e o neoliberal. Esse esforço chega a três considerações.

Em primeiro lugar, o malogro das experiências neoliberais latino-americanas fazia-se prever desde o impulso inicial. Seus críticos não eram tão numerosos quanto seus apologistas, na imprensa, nos meios acadêmicos, no meio político e entre os intelectuais, porém nunca deixaram de fazer ouvir sua voz. Se não convenciam, ao menos suscitavam dúvidas quanto ao acerto da nova estratégia de ação. O malogro foi confirmado, doze anos depois, por estudos que avaliaram os resultados das experiências. Relatórios da Cepal revelam que 43% da população latino-americana, cerca de 280 milhões, vive em níveis de pobreza em 2003, em demonstração de que os indicadores eco-

nômicos e sociais haviam-se deteriorado. Na passagem do milênio, a opinião pública derrubava, pela via eleitoral, os governos de perfil neoliberal. Por outro lado, durante a fase de experiências neoliberais, os políticos jogavam à opinião pública apreciações contraditórias acerca da globalização, o conceito de *globalização benigna*, formulado pela comunidade epistêmica que assessorou o governo de Menem, e de *globalização assimétrica*, uma consistente teoria elaborada pelo eclético Fernando Henrique Cardoso, que a divulgava em escritos, entrevistas e discursos.

Em segundo lugar, percebiam os dirigentes brasileiros que seus colegas do centro não procediam do mesmo modo, ou seja, não aplicavam em sua gestão pública os preceitos que passavam à periferia latino-americana. O intrigante exemplo de comportamento político observado tanto nas decisões internas quanto nos foros multilaterais, onde se construía o ordenamento econômico global, levantava dúvidas quanto ao acerto de se aplicar o conjunto das instruções neoliberais. Os dirigentes do centro pregavam abertura e liberalismo à *outrance* como receita para superar a crise da América Latina, porém se negavam a implementá-los, movidos pela defesa de seus interesses estratégicos de longo prazo. Por que não imitar aquele tipo de comportamento dos poderosos?

Uma terceira explicação para a introdução do paradigma logístico reside na sobrevivência do pensamento crítico no Brasil e em toda a América Latina. Com efeito, esse pensamento crítico, embora de reconhecimento tardio, era explícito e consistente. Atualmente, em visão retrospectiva, deve-se considerar inadequado o termo *pensamento único* aplicado aos neoliberais. Na Argentina, o pensamento crítico confrontava a comunidade epistêmica nas universidades, na imprensa e nas livrarias e contava com analistas e intelectuais de peso como Aldo Ferrer, Mario Rapoport, Roberto Lavagna e Raúl Bernal-Meza.

No Brasil, entre outras manifestações do pensamento crítico, duas alçaram mais sua voz. Dentro do Itamaraty, o modelo normal de inserção internacional implementado pelo governo Cardoso não recolhia a unanimidade do pensamento diplomático. Alguns expoentes embaixadores do quadro, a exemplo de Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luiz Augusto Souto Maiore Samuel Pinheiro Guimarães, lançavam dúvidas acerca do acerto das decisões na área externa. Enquanto dirigiu o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty, Pinheiro Guimarães promoveu inúmeros encontros, reunindo os estudiosos e empresários, e lançou séries de livros que evidenciavam

a crítica ao paradigma que impregnava o processo decisório em relações internacionais. Sua crítica pessoal fazia-se tão contundente que lhe custou a demissão do cargo.

Na academia, por outro lado, um grupo de estudiosos das relações internacionais da Universidade de Brasília, recentemente denominado *Escola de Brasília*, por Bernal-Meza, difundia severas interpretações em seminários, salas de aula, livros e por meio da *Revista Brasileira de Política Internacional*. Desenvolvemos nossos estudos pessoais nesse ambiente estimulante, no qual o pensamento crítico de Luiz Alberto Moniz Bandeira, José Flávio Sombra Saraiva, Argemiro Procópio Filho, Antônio Carlos Moraes Lessa e Antônio Augusto Cançado Trindade era cotejado com diferentes versões expostas por Alcides Costa Vaz, Estêvão Chaves de Rezende Martins, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Carlos Roberto Pio da Costa Filho e Eduardo Viola. Em outras universidades, céticos ou críticos também vinham a público com publicações, a exemplo de Paulo Gilberto Fagundes Vizontini e Paulo Nogueira Batista Jr.

Os céticos ou críticos não postulavam o simples retorno ao paradigma desenvolvimentista, embora disso fossem acusados pelos neoliberais da equipe assessora de Cardoso que os qualificavam de saudosistas e *neoburros*. Julgavam necessário, contudo, no estágio de desenvolvimento em que se havia alçado a nação, transitar do paradigma desenvolvimentista ao logístico, sem tomar o caminho normal, mergulhando na subserviência, destruição e regresso.

Esclarecida a gênese do modelo logístico de relações internacionais, é chegado o momento de recorrer aos dois componentes do bloco mental, ideologia e política, com o objetivo de identificar e descrever seus parâmetros.

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado.

Na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira e latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. Recupera a autonomia decisória da política exterior sacrificada pelos normais e adentra pelo mundo da interdependência, implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista. Seu escopo final, a superação de assimetrias entre



as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual pode conviver em certa dose, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na realização de seus interesses. Limita a prevalência absoluta do Estado que caracterizava o primeiro e elimina do segundo a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover tudo o mais. Por fim, o Estado logístico limita o comportamento das nações avançadas, particularmente dos Estados Unidos, tido como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar.

A percepção dos interesses brasileiros pelos dirigentes logísticos equivale à percepção de interesses de uma sociedade avançada. Nesse ponto reside sua peculiaridade, porquanto os liberais-conservadores percebiam os interesses nacionais como se coincidissem com os de uma sociedade atrasada e inserida na divisão internacional do trabalho, os desenvolvimentistas os percebiam como sendo de uma sociedade em fase intermediária de transformação. Já os logísticos consideram necessários, possíveis e convenientes os remédios de equilíbrio que estabelecem a interdependência real. Desprezam o argumento da dependência estrutural e concebem uma estratégia de relações internacionais, cuja ação se agrega naturalmente à das estruturas hegemônicas do capitalismo, como se dele, enfim, o País fizesse parte por inteiro.

No campo das relações econômicas internacionais, o comportamento logístico se depara, inicialmente, com o desafio de remover entulhos operacionais acumulados pela estratégia do liberalismo radical: atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva e a saída da condição de esmoleiro internacional. E, com isso, restringir a vulnerabilidade externa.

O desafio criativo consiste em reforçar o núcleo econômico duro nacional, de modo a alçá-lo em termos comparativos ao núcleo forte de nações avançadas e a abrir o caminho à sua internacionalização. Com efeito, o paradigma desenvolvimentista havia nacionalizado a economia internacional, reunindo,

porém, ao termo de sessenta anos, as três condições para internacionalizar certos setores de atividade: grande mercado, disponibilidade de capital e competitividade empresarial. Não fosse a hecatombe normal que se abateu sobre o núcleo forte de matriz nacional, a lógica poderia haver triunfado e o Brasil transitado do paradigma desenvolvimentista para o logístico, desde 1990.

Como vimos, o reforço do núcleo duro nacional supõe, no padrão logístico, o repasse de responsabilidades do Estado empresário à sociedade. Não repugna aos dirigentes, contudo, o empreendimento estatal, conquanto eleve seu desempenho ao nível de competitividade sistêmica global. Mas o foco do paradigma consiste, precisamente, em dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais. Assim procedem os governos dos países centrais — Estados Unidos, Europa e Japão, a título de exemplos — protegendo empresas, tecnologia e capitais de matriz nacional, estimulando seu fortalecimento interno e sua expansão global, zelando pelo emprego e pelo bom salário dos trabalhadores, ampliando o bem-estar do consumidor.

Sob o auspício de tais diretrizes, a expansão para fora da economia brasileira, condição necessária para se atingir a interdependência real no mundo da globalização no entender dos logísticos, opera-se de dois modos: pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança.

O comportamento do Estado logístico, como se percebe, descola-se da teoria estruturalista e se aproxima dos requisitos da teoria realista das relações internacionais. Supõe concluída a fase desenvolvimentista, centrada no interno e projeta a internacionalização econômica. Põe em marcha dois componentes de conduta advogados pelos realistas: a construção de meios de poder e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas, não mais naturais, mas intangíveis, como ciência, tecnologia e capacidade empresarial.

Os impactos do paradigma logístico sobre a formação nacional, durante a era Cardoso, não foram desprezíveis, embora situem-se mais do lado da prospectiva do que da vida real. Criaram-se expectativas de viabilidade de grandes empreendimentos nacionais, nas áreas de mineração e siderurgia, energia, indústria aeronáutica, tecnologia espacial e nuclear, indústria alimentícia e outras. Vislumbrou-se, ademais, a possibilidade da transição do paradigma desenvolvimentista ao logístico, sugerida pela racionalidade histórica. Realizavam-se, em certa dose, expectativas de ingresso na sociedade



madura do sistema capitalista, induzidas pelo comportamento dos grandes que se procurava imitar. Sonhava-se com o nivelamento pelo alto do bem-estar social e do desenvolvimento econômico. Iniciava-se a internacionalização econômica, sobretudo pela vizinhança, concebida, enfim, como remédio aos desequilíbrios estruturais. De modo mais concreto, assim como o paradigma normal encaminhara a destruição do patrimônio nacional, a convivência com o logístico elevou a competitividade da economia brasileira e criou condições de harmonização de estruturas hegemônicas do capitalismo com interesses dos países emergentes na disputa de influências acerca do ordenamento internacional da era da globalização. Nesse particular, o paradigma logístico repõe em marcha a visão dual de mundo dos cepalinos ortodoxos, porém o faz mediante adaptação da política exterior à interdependência global do século XXI.

Os dirigentes do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, inaugurado em 2003, contemplam estratégias de inserção internacional acionadas pelos governos anteriores, com maior ou menor apoio social, entretanto, aperfeiçoam o desempenho do paradigma logístico de relações internacionais. Esse governo acedeu ao poder pela via eleitoral, com base em campanha que venceu a opinião pública da necessidade de mudar o modelo de relações internacionais, que denominamos de paradigma normal. Mantém deste a valorização da estabilidade monetária acima do crescimento, juros altos, carga tributária excessiva, câmbio valorizado e carência de investimentos em infraestrutura. Por isso ostenta ritmo lento de crescimento que impede ganhos mais visíveis na área externa. Lula é tão logístico quanto Cardoso era neoliberal: *non troppo*.

O governo Lula se afasta da fé na capacidade do livre mercado de prover por si o desenvolvimento. Avança em várias esferas: na América do Sul, rumo à integração produtiva pela infra-estrutura, energia e investimentos brasileiros; na esfera global, forjando coalizões que reforçam o Brasil como ator global e permitem bloquear as estruturas hegemônicas em sua determinação arcaica de reservar para si a função de estabelecer as regras do ordenamento global a seu favor; com Índia, Rússia, China e África do Sul, rumo à cooperação para o despertar das grandes baleias adormecidas; com a Argentina, para não perder o sócio, porque não se admite perder nenhum sócio. O País cresce, desse modo, como poder global, embora o ritmo fraco seja determinado pelo baixo crescimento. Grandes superávits no comércio

exterior, diminuição da dívida externa que Cardoso aumentara em cem por cento e aumento dos investimentos estrangeiros no Brasil e brasileiros no exterior são outros resultados.

A internacionalização econômica representa um campo de grande êxito da logística internacional de Lula, em razão do ritmo forte que ostenta e da segurança que a reverso imprime à economia nacional. No início do segundo mandato, cerca de três dezenas de empresas brasileiras haviam implantado aproximadamente cento e vinte fábricas no exterior. A prática contínua e crescente da internacionalização corresponde à mudança mental introduzida pelo novo paradigma, com apoio do empresariado. Estados Unidos, Argentina, China e Bolívia (antes de Evo Morales) são alguns destinos preferenciais da nova geração de empresários que toma o Estado como estrategista, não mais como motorista, não considera a globalização nem boa nem má, mas uma oportunidade de negócios. Segundo relatório da Unctad, o Brasil ocupa o sexto lugar entre os países emergentes como investidor direto no exterior, havendo suas empresas carregado para fora mais de setenta bilhões de dólares até fins de 2005. Ao iniciar seu segundo mandato, Lula governa um país que beira os cem bilhões de dólares de investimentos externos, liderados por Petrobras, Vale do Rio Doce e Gerdau, que se situam entre as cinquenta maiores empresas do mundo em investimentos diretos no exterior. Negócios pequenos e grandes investimentos caracterizam a internacionalização das empresas brasileiras, entre eles a compra da canadense Inco pela Vale em 2007, por soma próxima aos vinte bilhões de dólares.

Outra linha de ação externa logística do governo Lula é sua opção estratégica pelos países emergentes. Por certo, estes não formam um bloco e são menos unidos do que Europa e Estados Unidos, todavia a História reserva a eles a hegemonia do século XXI, como reservara a do século XIX à Europa e a do século XX aos Estados Unidos. Com efeito, os países emergentes reúnem no início do século XXI mais de cinquenta por cento da população, do comércio internacional, do consumo e das finanças do mundo. E ostentam ritmo de crescimento duas vezes superior à Europa e aos Estados Unidos. O futuro lhes pertence, diria o barão do Rio Branco, se vivo fosse, aconselhando o Brasil a orientar sua política exterior, suas parcerias e seus objetivos de modo prioritário para essa área do planeta, com o mesmo senso realista que fundou a proveitosa parceria com os Estados Unidos no início do século XX.

Em conclusão, observamos que se estabelece, com base no estudo das origens, dos componentes mentais, operacionais e materiais e, enfim, dos impactos sobre a formação nacional, a distinção entre quatro paradigmas de relações internacionais do Brasil e sua sucessão ou coabitação. Esse esforço de reflexão conduz à invenção de conceitos e a sua articulação em uma teoria paradigmática das relações internacionais do País. Os estudos de relações internacionais haverão de checar a consistência dessa explanação compreensiva, alargando, como convém, o campo de observação empírica sobre o qual se assenta. As relações internacionais do Brasil constituem um laboratório de experiências ricas e variadas. Agregam correntes fortes de pensamento e estratégias de ação criativas. Que sejam iluminadas por conceitos e teorias elaborados nos centros de estudo do norte desenvolvido, não de modo a reproduzi-los no ensino e nos manuais de forma a espelhar inferioridade cultural, muito menos de maneira a operacionalizá-los na esfera dirigente de forma a sobrepor interesses alheios pela via da subserviência política. A globalização requer do estudo e do comportamento político que se destile o conhecimento alheio na química do pensamento brasileiro e latino-americano com o fim de fazer avançar o conhecimento dessa realidade e de implementar estratégias de ação que conduzam à equalização entre os povos de interesses e responsabilidades nas relações internacionais.

## PARTE II

### O Brasil diante da globalização e da regionalização