NEIBA
VOLUME V
2016
Dossiê: SimpoRI 2016

O MODELO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E A POLÍTICA EXTERNA

Débora Coutinho Cunha

Vínculo Institucional: Mestranda do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), bolsista FAPERJ.

Resumo:
O artigo busca explicar os mecanismos que atuam para o funcionamento da vinculação entre a Política Externa Brasileira (PEB) e o desenvolvimento nacional. Como argumento central, defende-se que a estratégia de inserção internacional do Brasil tem forte influência da estrutura institucional do capitalismo brasileiro e do modelo de desenvolvimento dela derivado. Fortemente marcada pela atuação do Estado como propulsor do desenvolvimento e mediador de tensões sociais, essa estrutura condiciona a tomada de decisões e a implementação da PEB, na tentativa de criar oportunidades para o país. Assim, a política externa, apesar de mudanças entre os diferentes governos, contribui para a manutenção da dinâmica institucional político-econômica interna, servindo de instrumento para a promoção e defesa dos interesses de desenvolvimento do país. Apesar disso, as contradições internas do capitalismo brasileiro dificultam o aproveitamento dessas oportunidades para o efetivo desenvolvimento econômico e social do país.

Palavras-chaves:
Política Externa Brasileira; Desenvolvimento; Capitalismo de Estado.

Abstract:
The article aims to explain the mechanisms behind the linkage between Brazilian Foreign Policy and national development. Its main argument states that the Brazilian international strategy is strongly influenced by the institutional structure of Brazilian capitalism and its development model. Marked by state intervention to promote economic transformation, this structure shapes Foreign Policy decisions and implementation, in the attempt to create opportunities globally. In that sense, Brazilian Foreign

Policy, despite political changes across governmental mandates, has contributed to the continuity of domestic political and economic dynamics, by providing an important instrument of promotion of Brazilian developmental interests abroad. Despite that, the internal contradictions of the Brazilian capitalism may hamper Brazil's international efforts to improve national development.

Keywords:
Brazilian Foreign Policy; Development; State Capitalism.

Introdução: trajetória de desenvolvimento e a política externa

A literatura sobre o capitalismo de Estado no Brasil mostra que o Estado teve, especialmente a partir da década de 1930, papel fundamental como propulsor do desenvolvimento econômico (Diniz e Boschi, 2007; Boschi, 2011; Schneider, 2013; Musacchio e Lazzarini, 2015). É razoável, então, pensar que essa centralidade do Estado como ator de desenvolvimento tenha reflexos nas diversas políticas públicas, dentre elas a política externa.

Ao longo da história do país, a política externa esteve, quase sempre, voltada para o avanço dos objetivos de desenvolvimento interno. Oscilando entre o "americanismo" - que concebia uma maior aproximação dos EUA para elevar os recursos de poder do Brasil, aumentando sua capacidade de negociação - e o "globalismo" - pautado pela diversificação de parcerias como condição para elevar o poder de barganha brasileiro, inclusive em relação aos EUA -, a política externa brasileira (PEB) buscava seguir o paradigma que se entendia mais eficaz em cada momento histórico (Pinheiro, 2004). A busca por autonomia, percebida como condição para o acesso ao desenvolvimento, e o foco no desenvolvimento econômico teriam estado, assim, no centro da definição do interesse nacional e da formulação das estratégias de política externa. (Pinheiro, 2004, p. 67)

Ao lado dessa lógica de maximização do aproveitamento das oportunidades no sistema internacional, pretende-se, neste artigo, propor uma análise da política externa a partir da perspectiva do modelo de desenvolvimento nacional[1], bem como da estrutura institucional de que este modelo resulta. Essa estrutura é decorrência da trajetória histórica e de escolhas políticas que, por meio da atuação e interação entre agentes econômicos e políticos, contribuíram, ao longo do tempo, para a construção de instituições que se autorreforçam, levando à manutenção de determinadas características que definem o capitalismo no país (Schneider, 2013). O artigo recorre à literatura de economia política sobre esse modelo de desenvolvimento para pensar as relações entre o modelo de capitalismo brasileiro, as estratégias de desenvolvimento nacional e a PEB. Longe de pretender esgotar o assunto, a ideia é trazer pensamentos inicias sobre uma possível linha de análise da PEB.

No Brasil, pelo menos desde 1930, o Estado tem papel central como propulsor do desenvolvimento e como mediador das tensões entre os diferentes interesses sociais, por meio da antecipação e acomodação das demandas por transformações na estrutura institucional nos âmbitos político, econômico e social. Mesmo diante de mudanças políticas importantes e do esgotamento e substituição do modelo de desenvolvimento nacional, a atuação do Estado permanece central na condução e definição das políticas econômicas e industriais e no resultado econômico do país. Assim, argumenta-se que, embora seja possível notar variados graus de mudança na PEB, ao longo do tempo, que vão de pequenos ajustes a mudanças substanciais na estratégia de inserção internacional do país, causadas seja por transformações nas lideranças e percepções internas, seja por choques externos (Hermann, 1990), esta se apresenta como continuidade porque se apoia na estrutura institucional político-econômica doméstica, servindo como instrumento do Estado para a promoção e a defesa dos interesses de desenvolvimento do país externamente e a captação de recursos e oportunidades necessárias para a sua reprodução.

O artigo inicia-se com uma breve descrição da trajetória de formação do modelo de desenvolvimento no país, tentando mostrar como a PEB forneceu suporte para as

[1] Por modelo de desenvolvimento o artigo refere-se à estrutura institucional e às rações entre agentes econômicos. Essa análise baseia-se nos conceitos de variedade de capitalismo e complementaridades de Hall e Soskice (2001). Especificamente sobre a América Latina, parte-se do conceito de Capitalismo Hierárquico, proposto por Schneider (2013). Sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro, a principal fonte teórica usada no artigo é o modelo de análise proposto por Musacchio e Lazzarini (2016).

estratégias do Estado. Avaliam-se, então, as consequências do choque de liberalismo na década de 1990 e das tentativas de redução do aparato estatal. A ideia é mostrar como essas reformas não surtiram os efeitos desejados de limitação da centralidade estatal na economia e de mais eficiência e competitividade para as empresas brasileiras (Schneider, 2013, p.189) e, ao mesmo tempo, como originaram novas maneiras de intervencionismo estatal (Musacchio & Lazzarini, 2015). O objetivo final é pensar quais os desdobramentos dessa evolução político-econômica para as estratégias de inserção internacional dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luís Inácio Lula da Silva (Lula). Conclui-se que, embora tenha havido mudanças importantes entre os governos citados, não houve alterações profundas na maneira pela qual a PEB é instrumentalizada enquanto vetor de desenvolvimento no país. Essa lógica reflete a própria estrutura institucional política, econômica e social do Brasil, que, se por um lado tem a PEB como instrumento do desenvolvimento industrial e econômico nacional, por outro, é marcada por contradições que dificultam o aproveitamento das oportunidades geradas pela PEB para o efetivo desenvolvimento econômico e social do país.

1. O nacional-desenvolvimentismo e a PEB de 1930 a 1980

No período que vai do início do Estado Novo, sob o governo de Getúlio Vargas, no final da década de 1930, até o início da década de 1990, o Estado atuou sob um modelo que Musacchio e Lazzarini (2015) denominaram "Leviatã como empreendedor". Por todo o período, o modelo de desenvolvimento pautou-se pela estratégia de industrialização por substituição de importações (ISI), com participação significativa do Estado, nas empresas e como ator fundamental de fomento da industrialização e do desenvolvimento nacional.

Na política externa, essa atuação do governo como propulsor do desenvolvimento teve efeitos importantes. Desde pelo menos a década de 1930, a PEB tem um forte componente desenvolvimentista, tendo sido orientada a partir do modelo de desenvolvimento econômico (Lima e Hirst, 2009). Mesmo nos períodos de maior alinhamento, como com o alinhamento quase automático do governo de Eurico Dutra (1946-51) e o "passo fora da cadência" do governo de Castelo Branco (1964-67) (Cervo e Bueno, 2008, p. 368), os governos se guiaram por algum traço de pragmatismo, reclamando por tratamento especial por parte dos Estados Unidos e demandando melhores oportunidades de investimento para o país, como recompensa para o alinhamento ao bloco de poder capitalista.

Entre as iniciativas externas mais desenvolvimentistas, Getúlio Vargas, em troca de apoio na II Guerra Mundial, negociou apoio e financiamento dos Estados Unidos para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), construída em 1941, por exemplo. Na década de 1950, após período de "alinhamento sem recompensas" no governo de Dutra (Moura, 1990), Vargas, já na campanha para seu segundo governo (1951-54), dá sinais de retomada de maior pragmatismo para a PEB, em especial em temas relacionados ao controle de capitais e aproveitamento dos recursos minerais, em especial o petróleo, ambas com repercussões negativas nas relações com os EUA e investidores americanos (Cervo e Bueno, 2008, p. 273).

Em 1952, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (o BNDE, que depois passaria a chamar-se BNDES, com o acréscimo de social ao seu nome) foi resultado de novas barganhas com os EUA, a partir de estudos conjuntos visando à expansão da infraestrutura brasileira e da necessidade de garantir investimentos externos nas áreas de energia e transporte (Musacchio e Lazzarini, 2015, p. 78).

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), a superação do subdesenvolvimentismo era considerada como uma meta a ser alcançada a partir da realização tanto de reformas, quanto da transformação das relações do Brasil com outros países. O governo esforçou-se para, por meio de

uma estratégia pan-americanista, demandar a obtenção de recursos e tecnologia, especialmente provenientes dos EUA, para buscar melhor relação nos termos de troca e garantir ampliação do mercado externo brasileiro, para viabilizar a importação de bens e equipamentos necessários à industrialização (Cervo e Bueno, 2008, p. 287-288).

A eleição de Jânio Quadros, em 1961, político conservador, trouxe, surpreendentemente, tendências inovadoras para a política externa. A inauguração da chamada Política Externa Independente (PEI) e a defesa dos interesses desenvolvimentistas nacionais, além da demanda por mais igualdade e participação para países do terceiro mundo[2] são as marcas da política externa do período, que se estende até o fim do governo de João Goulart (1961-64).

A maioria dos governos do regime militar (1964-85), com a exceção já referida de Castelo Branco, seguiu padrão similar de pragmatismo e desenvolvimentismo, que buscou viabilizar, por meio de suas relações exteriores, maneiras de sustentar o projeto de desenvolvimento de um Brasil que os militares viam como tendente a ocupar lugar especial no mundo capitalista. Embora a aproximação ideológica com o bloco capitalista fosse inquestionável, com o repúdio e a repressão a movimentos de esquerda, o regime buscou garantir maior grau de independência e autonomia em relação aos EUA, tentando evitar ingerências deste país na política nacional, especialmente em temas sensíveis, como Direitos Humanos, e buscando diversificar parcerias externas, com objetivos principalmente comerciais, tendência que se aprofundou a partir da crise do petróleo de 1973, com necessidade do Brasil de garantir o fornecimento de recursos energéticos para a continuidade do programa de industrialização e desenvolvimento nacionais.

Até aqui, o Estado tinha participação central na economia e no fomento à industrialização, especialmente por meio da criação de estatais e financiamento de expansão da infraestrutura. A partir do final da década de 1970, há um desmonte gradual do modelo do "Leviatã como empreendedor" (Musacchio e Lazzarini, 2015).

Com os choques do petróleo, o aumento dos juros na economia americana e as crises econômicas do fim da década de 1970 e início da década de 1980, as empresas estatais, que antes eram quase sempre lucrativas, passaram a não conseguir se pagar. Tal fato, causado pela lei de indexação da inflação, que previa correção menor que a inflação real, e pela elevação do endividamento das estatais, decorrente do seu uso como fonte de crédito internacional, levou a maior descontrole fiscal (Musacchio e Lazzarini, 2015). Essa realidade, juntamente com a nova conjuntura política e a necessidade de estabilização econômica e de geração de divisas para dar suporte ao Plano Real, resultou, na década de 1990, em uma onda de privatizações, que visava reduzir a ingerência estatal na economia, especialmente em setores de menor importância estratégica (Musacchio e Lazzarini, 2015). Foi a era do liberalismo no Brasil.

2. A década de 1990: ruptura neoliberal?

A partir da década de 1990, com as reformas liberais e o programa de privatizações, há uma transformação do modelo de atuação estatal. O colapso do Plano Cruzado e o descontrole inflacionário vigente na década de 1980 abriram espaço para a defesa do neoliberalismo como alternativa de política econômica no Brasil. As reformas implementadas a partir do governo de Fernando Collor e, especialmente, pelo governo de FHC, tencionavam o rompimento definitivo com o nacional-desenvolvimentismo, modelo que prevalecera

[2] O termo terceiro mundo é usado a partir da década de 1950, em referência ao grupo de países subdesenvolvidos, refletindo a ideia de neutralidade frente aos dois blocos da Guerra Fria – o primeiro mundo formado pelos países capitalistas ricos e o segundo mundo, pelos países socialistas (Wolkmer, 1989; Vigevani, 1994; Hobsbawm, 1995). O termo "Sul global" tem progressivamente substituído e atualizado progressivamente a qualificação de "terceiro mundo" (Ayllón, 2014, p. 58).

desde a década de 1930, mas dava sinais de esgotamento desde a década de 1980 (Nobre, 2013).

A política econômica do governo FHC apoiava-se em um discurso fortemente neoliberal, com a adoção de medidas amargas, que causaram desemprego em massa, arrocho salarial e baixo crescimento. A abertura econômica expôs as empresas brasileiras à competição internacional, causando inúmeras falências e provocando a mobilização de empresários, que tentaram, sem sucesso, chamar a atenção do governo para suas dificuldades (Nobre, 2013). O Estado colocou em ação seu aparato repressivo contra as manifestações de trabalhadores, deixando pouco espaço para contestação fora do ambiente controlado do Congresso Nacional (Nobre, 2013).

Essas transformações, no entanto, não significaram uma ruptura completa com o modelo de desenvolvimento em que o Estado detinha papel central na direção da economia. Os efeitos das políticas liberais foram, em muitos aspectos, contrários à tentativa de limitação da interferência política na economia. O próprio processo de estabilização só foi viabilizado por conta de uma política de irresponsabilidade fiscal, que resultou no superendividamento do Estado, mesmo com a geração extra de receitas, proveniente das privatizações de companhias estatais (Nobre, 2013). As privatizações fortaleceram a tendência à concentração em setores industriais ligados à produção e processamento de commodities e, embora a continuidade do apoio estatal tenha resultado no desenvolvimento de alguns setores de ponta, como o de exploração de petróleo em águas profundas, com a Petrobras, e de aviação civil, com a Embraer (Schneider, 2015), propiciou o aumento da participação de multinacionais em empresas brasileiras, o que acentuou o processo de desindustrialização (Diniz e Boschi, 2007; Bresser-Pereira, 2015). Além disso, forçaram a implementação de uma política de salvação de determinados grupos econômicos, por meio do financiamento da reestruturação de empresas e bancos (Nobre, 2013).

Ainda mais importante, o Estado manteve seu papel como formulador e executor das políticas econômicas do país (Diniz e Boschi, 2007, pp. 53-54) e preservou diversos mecanismos de promoção de objetivos de desenvolvimento. Especialmente por meio do BNDES, mas também de fundos de pensão e outras empresas estatais, o Estado passa a atuar como investidor majoritário, por meio do controle acionário em empresas de setores considerados estratégicos ("Leviatã como investidor majoritário"), ou, mais frequentemente, como investidor minoritário ("Leviatã como investidor minoritário"), via participação acionária e concessão de empréstimos a empresas brasileiras (Musacchio e Lazzarini, 2015).

Em resumo, embora tenha havido mudança da estratégia de industrialização por substituição de importações em direção a uma maior abertura comercial, não houve uma grande transformação do modelo de desenvolvimento prevalente no país desde 1930. Modelo este que continuou marcado pelo alto grau de estatização da economia, pela tendência à formação de oligopólios nos setores mais competitivos, pelo foco em setores de baixa inovação tecnológica e pela geração de empregos de baixa remuneração e qualificação (Schneider, 2013).

No âmbito externo, mais uma vez, a PEB serviu de apoio à política interna. A reorientação do paradigma de inserção internacional do Brasil, para o que Gelson Fonseca Júnior (1998) chamou "autonomia pela participação", contribuiu, ao promover a adesão do país aos regimes internacionais, para a retomada da credibilidade do país no plano internacional, essencial para o sucesso do programa de estabilização econômica em andamento. Ao mesmo tempo, a seletividade com que foram implementadas as reformas de mercado durante o governo FHC, se refletiu na forma com que o Estado se manteve, apesar de toda a retórica e as reformas liberais, na defesa dos interesses de grupos que sempre estiveram no comando das decisões políticas e econômicas.

O exemplo da agenda comercial mostra bem essa dinâmica. A adesão às regras internacionais de comércio e a abertura comercial colocavam, como dito, forte peso sobre as empresas nacionais. As negociações não se faziam, no entanto, sem levar em conta um cálculo pragmático das oportunidades abertas por cada acordo a ser firmado. Embora no discurso se privilegiasse a lógica neoliberal, de abertura comercial e redução tarifária, houve cautela na decisão acerca dos acordos considerados benéficos para a inserção brasileira. As negociações da ALCA enfrentaram dificuldades e tiveram, como contraponto, para aumentar o poder de barganha brasileiro, a possibilidade de um acordo entre o Mercosul e a União Europeia (Bresser-Pereira, 2015). Quando o México decidiu aderir ao NAFTA, a ideia de integração latino-americana a partir de uma posição autônoma pareceu fazer menos sentido e passou a haver a priorização e o fortalecimento do projeto de integração focado na América do Sul. Tratava-se, assim, de garantir mercado para a indústria nacional e de promover melhores condições de inserção competitiva para o país por meio da atuação em bloco. Mesmo as negociações com Mercosul, no entanto, foram marcadas por tensões entre o ideário liberal de abertura comercial e mecanismos de proteção de mercado, como se pode ver pelo exemplo do setor automotivo, que contava com mecanismos de proteção à indústria nacional (Velasco Júnior, 2013).

Assim, de maneira geral, pode-se notar algum grau de pragmatismo nas estratégias de política externa mesmo dos governos mais liberais, reflexo do fato de que a manutenção da centralidade estatal na promoção do desenvolvimento é uma constante, embora reinventada ao longo da história brasileira. A política externa, a despeito de mudanças mais ou menos profundas, seja em resposta de mudanças no sistema internacional, seja em consequência da mudança do grupo no poder domesticamente, reproduz a dinâmica interna de atuação do Estado na defesa da expansão internacional do capitalismo brasileiro.

Essa continuidade da PEB costuma ser explicada pela prevalência de uma mesma burocracia profissionalizada - o Itamaraty – no processo de formulação da PEB (Saraiva, 2013), ou, no contexto de proliferação de atores internos nesse processo, pela ideia de primazia da política doméstica (Hill, 2003, p. 221), em uma análise sobre a influência de fatores domésticos na formulação da política externa dos países. Ainda que não se queira contrapor as explicações oferecidas por essas análises, o que se pretende ressaltar, de maneira complementar, neste artigo, é que essa lógica de continuidade do desenvolvimento como objetivo central da PEB tem, antes, relação com a estrutura institucional que influencia o funcionamento de todo o sistema político-econômico nacional. Tal estrutura é resultante de escolhas políticas e econômicas reiteradas que levam à reprodução de uma dinâmica que se retroalimenta a partir das interações entre agentes políticos e econômicos e de complementaridades institucionais prevalentes em cada país (Hall e Soskice, 2001). Essas complementaridades institucionais, uma vez existentes, passam a moldar as preferências, interesses e comportamento da burocracia e dos demais atores interessados na implementação de políticas públicas, tendo efeitos, portanto, também sobre a política externa (Schneider, 2013).

3. O governo de Lula: modelo pós-neoliberal e reformismo conservador

No segundo mandato do governo FHC, com os efeitos recessivos das medidas liberais, têm início demandas por mudanças na direção econômica. Por muito tempo, o controle da inflação fora prioridade dos governos no país e a sociedade esteve disposta a conviver com as consequências de uma política recessiva em nome do retorno à normalidade. Com o fim do consenso liberal, entretanto, abre-se espaço para uma agenda desenvolvimentista, fundada em novas modalidades de intervencionismo e coordenação estatal (Diniz e Boschi, 2007, p. 34). Ainda que muitas das reformas liberais se tenham consolidado de maneira irreversível, Boschi (2011, p. 8) argumenta que a tendência foi de retorno a

práticas de intervencionismo estatal, que passaram a estar voltadas para a correção das graves distorções sociais e estruturais acumuladas ao longo de décadas, em conjunto com a adoção de políticas de estímulo à demanda, de investimento estatal e, em alguns casos, até de renacionalização de recursos estratégicos.

Nos regimes produtivos na América Latina, o Estado sempre mantivera importância fundamental como propulsor do desenvolvimento e como ator capaz de operar mudanças importantes do ponto de vista da economia política regional. O Estado seria crucial, ainda, na adoção de políticas sociais de inclusão e de redução da desigualdade, que se aprofundou em diversos países da região com as políticas neoliberais na década de 1990 (Boschi, 2011, p. 9).

No Brasil, a própria estabilização econômica, resultante em parte das reformas da década de 1990, possibilitou trazer a questão das desigualdades sociais para o centro da agenda política. O pacto político para manutenção do status quo, no entanto, inviabilizava a adoção de medidas para a sua superação efetiva. A lógica do Real, com o engessamento dos gastos públicos e as altas taxas de juros, significava que qualquer tentativa distributiva seria apenas incremental, e não aderir a essa lógica significaria, para o Partido dos Trabalhadores (PT), manter-se permanentemente na oposição (Nobre, 2013, p. 54).

Nas eleições de 2002, a nova conjuntura política e econômica no país pedia que o partido abrisse mão do caráter mais radical que havia marcado sua atuação desde a sua criação. Antes mesmo de tomar posse, uma das principais preocupações de Lula referia-se à manutenção da estabilidade alcançada pelo governo anterior. As desconfianças dos mercados e a possibilidade de fuga de capitais, com a eleição de um candidato cujas propostas eram vistas como demasiadamente radicais, ameaçavam a manutenção da estabilidade econômica alcançada e deram origem a uma aproximação entre Lula e FHC, que trabalharam juntos para garantir o apoio de George W. Bush, presidente dos EUA, à transição presidencial e evitar uma nova crise no Brasil (Spektor, 2014).

Assim, durante os dois primeiros anos do primeiro mandato de Lula, o que se testemunhou foi a continuidade de grande parte das políticas econômicas do governo FHC. No âmbito político, a estrutura do sistema político, que já antes da eleição se mostra incontornável, faz com que o PT adote, especialmente a partir do escândalo do Mensalão, que ocorreu entre 2005 e 2006, a dinâmica de blindagem em relação a demandas de transformação social consolidada no governo FHC (Nobre, 2013). Para manter o baixo perfil das propostas de transformações e o caráter pouco democrático e fechado da política, parece instrumental a figura de um Estado forte, que acomoda as demandas dos diversos grupos de interesse da sociedade civil e acaba por impor uma lógica quase autônoma de atuação estatal. A manutenção do controle sobre os processos políticos e sociais domesticamente parece exigir a adoção de mecanismos de acomodação de demandas por reformas e por superação da lógica desigual que prevalece na sociedade brasileira.

A partir de 2005, a conjuntura econômica favorável, de grande disponibilidade de capitais e de aumento do preço das commodities, principal setor de exportação brasileira, contribuiu para o aumento do crescimento no país e possibilitou a adoção de uma política de aumento do salário mínimo, com foco na redução da pobreza, sem que isso acarretasse custos elevados às concessões feitas ao capital financeiro (Singer, 2012). No entanto, ainda que os esforços de redução da pobreza tenham conseguido resultados positivos, eles obedeceram a um ritmo mais lento do que o esperado de um governo que por anos levantou a bandeira da luta contra desigualdades. Singer (2012) coloca que, a fim de conquistar a confiança dos eleitores, Lula teria assumido um programa de governo capaz de gerar as transformações sociais, mas sem que houvesse uma ruptura com a ordem estabelecida, por meio da adoção de uma postura que o autor qualifica como reformismo conservador. Há um abandono do discurso mais radical tradicional do PT de defesa de maior

abertura política e de reformas sociais, para redução das históricas desigualdades, em nome da manutenção das políticas econômicas de seu predecessor (Singer, 2012; Nobre, 2013).

Na PEB, entretanto, as transformações pareciam mais marcantes. Lula foi capaz de articular a progressiva agenda Sul-Sul defendida por Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia com os interesses do setor empresarial representados pelos ministros Henrique Meirelles, Luiz Fernando Furlan e Roberto Rodrigues (Malamud, 2016, p. 506-507). Havia promessas de mudanças, com a ideia de uma política externa mais assertiva, visando maior projeção internacional e inaugurando uma postura brasileira mais demandante, para garantir o avanço dos interesses desenvolvimentistas nacionais (Lima e Hirst, 2009, p. 49). No governo Lula, a PEB, direcionada pela ideia de cooperação Sul-Sul, privilegiou as relações com países em desenvolvimento e potências emergentes. Tradicionalmente, o discurso do Partido dos Trabalhadores, sobre temas de política internacional, enfatizava alianças preferenciais com parceiros do Sul, sob o argumento de que essa aproximação ajudaria a reduzir assimetrias globais (Vigevani e Cepaluni, 2011; Pickup, 2016).

Mas até que ponto essa não foi apenas uma nova roupagem para um comportamento que o país adotava desde sempre? Atuando dentro das estruturas de poder existentes no sistema internacional, o Brasil, quase sempre, se apresentou como representante dos países em desenvolvimento, mas sem propor uma efetiva ruptura com os padrões de relacionamento e as assimetrias vigentes na ordem internacional, mantendo assim abertas as oportunidades de negociação com os parceiros do Norte. O que o governo Lula fez, em que pesem todas as inovações e a proatividade da PEB em seu governo, foi imprimir estilo novo ao que o Brasil já vinha fazendo há tempos: a defesa, pelo Estado, dos interesses e de oportunidades de inserção para o capitalismo brasileiro no cenário internacional.

A lógica de desenvolvimento desigual e excludente acaba sendo determinante também da estratégia de inserção internacional do país. O caráter elitista da definição dos objetivos da PEB e do interesse nacional, cuja definição parece mesclar-se à própria definição do interesse das elites econômicas e políticas (Garcia, 2012), é possibilitado justamente pelo modelo doméstico de desenvolvimento.

O que se vê, na prática, é uma combinação entre medidas que apontam para o caráter contraditório do próprio sistema político, econômico e social doméstico. O melhor exemplo seja, talvez, a exportação de políticas públicas domésticas que, em seu conjunto, dão, por um lado, sinais de reversão das tendências de exclusão e, por outro, corroboram para a manutenção do padrão de assimetrias sociais. A promoção internacional de políticas públicas, via projetos de cooperação para o desenvolvimento, configura uma forma tanto de angariar legitimidade para as políticas domésticas, a partir da aprovação internacional da atuação estatal, quanto de oferecer recompensas a parceiros externos que enfrentam dificuldades similares e se encontram em patamar mais atrasado de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, essa política assegura maior possibilidade de expansão para o capitalismo nacional, ao promover, nos países parceiros, ambiente de maior boa vontade à presença de empresas brasileiras, que contam com a atuação incisiva do Estado enquanto investidor em iniciativas de internacionalização dessas empresas, por meio do apoio às exportações e financiamento para abertura de novos mercados, por meio do BNDES.

Para Spektor (2015), o potencial redistributivo da política externa é pouco aproveitado, fazendo com que a inserção internacional do país não contribuísse para a superação das enormes desigualdades internas. Também nesse aspecto, a PEB pode ser explicada a partir da ótica estrutural do modelo de desenvolvimento brasileiro. O governo Lula, apesar da retórica de reformas sociais, adere à dinâmica interna política tendente à manutenção das relações de poder vigentes no sistema político, contribuindo para a

redução da pobreza em um ritmo muito mais lento que o tradicionalmente defendido pelo Partido dos Trabalhadores. A grande visibilidade que o Brasil recebe, resultante do grande esforço de política externa, com geração de importantes oportunidades políticas e econômicas externamente, esbarram nas contradições internas do sistema político e econômico brasileiro, que dificultam o aproveitamento dessas oportunidades para o efetivo desenvolvimento econômico e social do país.

Considerações finais

O que se conclui pelas análises realizadas, é que o Estado brasileiro, desde pelo menos o governo Vargas, atua, quase sempre, para maximizar as possibilidades de expansão do capitalismo brasileiro. As mudanças na PEB seguem as transformações na conjuntura econômica e política no país e no sistema internacional, mas, em última análise, prevalece uma lógica tendente a manter uma dinâmica de relações que garante um grau de continuidade para a estratégica de inserção internacional do Brasil, calcada na defesa de oportunidades de desenvolvimento e crescimento econômico.

Essa recorrência, ao longo do tempo, à instrumentalização da PEB enquanto vetor de desenvolvimento do país tem relação com a continuidade da própria estrutura institucional econômica, política e social do Brasil. Assim, a análise a partir perspectiva do modelo de desenvolvimento nacional é interessante porque ajuda a mostrar como o Estado, independentemente do governo no poder, de sua visão de mundo e das diferenças na estratégia de inserção internacional, atua para potencializar oportunidades de desenvolvimento em um cenário de escolhas limitadas, tanto por constrangimentos institucionais internos, quanto pela conjuntura internacional. A instrumentalização política da PEB não muda o fato de que sua formulação está condicionada pelo que a estrutura institucional interna possibilita.

Mesmo com transformações entre os diferentes governos, a PEB contribui para a manutenção da dinâmica institucional político-econômica interna, servindo de instrumento para a promoção e defesa dos interesses de desenvolvimento do país. No governo Lula, a PEB teria corroborado para reforçar as políticas internas de desenvolvimento, seja diretamente, criando um ambiente mais receptível aos negócios brasileiros nos países parceiros, seja indiretamente, ajudando a legitimar políticas públicas nacionais e a ampliar a influência do Brasil na formulação de normas de governança global que têm consequências para o desenvolvimento do país.

BIBLIOGRAFIA

Ayllón, B. (2014). Evolução histórica da cooperação Sul-Sul. In:: Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, p. 277.

Boschi, R. R. (org.) (2011). Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Bresser-Pereira, L. C. (2015). A construção política do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora 34.

Ayllón, B. (2014). Evolução histórica da cooperação Sul-Sul. In:: Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, p. 277.

Boschi, R. R. (org.) (2011). Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Bresser-Pereira, L. C. (2015). A construção política do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora 34.

Cervo, A. L. & Bueno, C. (2008). História da política exterior do Brasil. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Diniz, E. & Boschi, R. R. (2007). A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: Editora UFMG;: Rio de Janeiro: IUPERJ.

Fonseca Júnior, G. (1998). A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra.

Garcia, A. E. S. (2012). A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. 413p. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Hall, P. A. & Soskice, D. (eds.) (2001). Varieties of Capitalism: The institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press.

Hermann, C. F. (1990). Changing coures: when governments chose to redirect foreign policy. International Studies Quaterly, março, 34(1), pp. 3-21.

Hill, C. (2003). The changing politics of foreign policy. New York: Palgrave Macmillan.

Hobsbawm, E. (1995). Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.

Lima, M. R. S. & Hirst, M. (2009). Basil como país intermediário e poder regional. In:: Os Brics e a ordem global. Rio de Janeiro: FGV, pp. 43-73.

Malamud, A. (2016). A few non-conclusive thoughts about Foreign Policy and Social Demands. Contexto Internacional, jan-april, 38(1), pp. 503-516.

Moura, G. (1990). O alinhamento sem recompensa: a política externa do Governo Dutra. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

Musacchio, A. & Lazzarini, S. (2015). Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países. São Paulo: Portfolio-Penguin.

Nobre, M (2013). Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras.

Pickup, M. (2016). Foreign policy of the New Left: explaining Brazil's Southern partnerships. Contexto Internacional, jan-april.

Pinheiro, L. (2004). Política externa brasileira 1889-2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Saraiva, M. G. (2013). Continuidade e mudanças na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. Relações Internacionais, março, Volume 37, pp. 63-78.

Schneider, B. R. (2013). Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development. New York: Cambridge University Press.

Schneider, B. R. (2015). The developmental state in Brazil: comparative and historical perspectives. Revista de Economia Política, jan-mar, 35(1), pp. 114-132.

Singer, A. (2012). Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras.

Spektor, M. (2014). 18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush. Rio de Janeiro: Objetiva.

_____. (2015). Ilustríssima: A política externa de tucanos e petistas. [Online] Available at: http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/10/1697612-a-politica-externa-de-tucanos-e-petistas.shtml [Acesso em 4 outubro 2016].

Velasco Júnior, P. A. M. (2013). O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional. 152p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IESP UERJ, Rio de Janeiro.

Vigevani, T. (1994). Terceiro Mundo: conceito e história. São Paulo: Ática.

Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2011). A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: UNESP.

Wolkmer, A. C. (1989). O Terceiro Mundo e a nova ordem internacional. São Paulo: Editora Ática.