

INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL CONTEMPORÂNEO: O PÊNDULO DAS MUDANÇAS

Meire Mathias¹

RESUMO: O ensaio se reporta a inserção internacional do Brasil a partir dos anos 90, período em que foram definidas novas estratégias econômicas de desenvolvimento para o país, que incidiram mudanças na política exterior. Do governo Collor ao governo Lula (1990-2010), a trajetória de mudanças não foi retilínea, considerando que as alterações no papel do Estado corresponderam à definição de estratégias para o desenvolvimento nacional, bem como intervieram nos rumos da inserção internacional do Brasil. Se nos anos 90 os governos brasileiros decidiram pela implementação de reformas voltadas para o mercado, a partir de 2003, se recoloca uma visão que busca contemplar determinados aspectos de política industrial e, por isso, faz alusão a um tipo de desenvolvimento cauto à atividade produtiva nacional. O estudo não abandona a consideração de variáveis sistêmicas para uma melhor apreensão dos limites e possibilidades de atuação internacional do país, não obstante, rejeita a concepção de cisão entre política interna e política externa.

PALAVRAS-CHAVE: política externa brasileira, desenvolvimento, inserção internacional, diretriz política.

SUMMARY: The essay reports to international insertion of Brazil from the 90's, a period in which new strategies were defined economic development for the country, which related changes in the foreign policy. From the Collor government until Lula (1990-2010), the trajectory of change was not straight, whereas the changes in the role of the state corresponded to the definition of strategies for national development, as well as intervening in the course of international insertion of Brazil. Since the early nineties Brazilian governments have decided to implement market-oriented reforms, but, from 2003, puts back certain aspects of industrial policy and therefore alludes to a kind of cautious development of national productive activity. The study does not abandon the consideration of systemic variables for a fuller understanding of the limits and possibilities of international operations of the country, however, rejects the conception of scission between domestic politics and foreign policy.

KEYWORDS: Brazilian foreign policy, development, international insertion, policy directive.

INTRODUÇÃO

Este ensaio se reporta a inserção internacional do Brasil no mundo contemporâneo, tendo por premissa que o poder das nações permanece como condição necessária para equilibrar, neutralizar ou evitar a subordinação política e a exploração econômica no âmbito das relações internacionais. Considerando que a riqueza das nações é transitória e sua natureza é passageira, apreende-se que o poder é condição fundamental para garantir a segurança e a soberania nacional; não obstante, para melhor abarcar o sistema internacional, se concebe as mudanças enquanto um processo cadenciado, de longa duração e inconcluso historicamente.

¹Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Docente no Departamento de Ciências Sociais (DCS) da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: política externa brasileira, integração regional, América Latina, política internacional.

Neste sentido, ainda que se admita por hipótese que o exercício da coação e o emprego da força estão entre os últimos dos recursos das relações entre Estados, é inegável que este uso persiste. Do mesmo modo, o poder econômico permanece enquanto hábil recurso de mobilidade, bem como de pressão entre dois ou mais sobre os países, sejam eles periféricos ou potências. O pressuposto adotado considera o poder enquanto um elemento essencial da política, pois, segundo Edward Carr, na esfera internacional, pode-se dividir o poder político em três categorias, para fins de discussão: a) poder militar, b) poder econômico, c) poder sobre a opinião. Descobriremos, entretanto, que estas três categorias são bastante interdependentes; e embora sejam separáveis teoricamente, é difícil, na prática, imaginar um país que, por algum período de tempo, possua algum tipo de poder isolado dos outros. Em sua essência, o poder é um todo indivisível (CARR, 1981; p. 143).

Além disso, em termos de analíticos não se pode desprezar o fato de hoje, não raramente, o direito público internacional perde espaço para que o direito privado internacional se sobreponha em determinadas esferas das relações internacionais, o que significa interesses específicos de grupos privados e empresas transnacionais ficarem acima dos interesses nacionais, públicos, da sociedade enquanto um todo. Do ponto de vista do poder na política internacional, altera-se não somente a noção de soberania, mas também o domínio dos recursos de poder do Estado resultando, inclusive, no aumento da vulnerabilidade externa do país.

A partir destas considerações, nos propusemos à reflexão sobre a política externa brasileira dos anos 90, Por essa razão, estabelecermos como recorte histórico as últimas duas décadas, visto que, temos como indicativo do período, a intensificação da interdependência econômica em termos de aumento do volume de capital, rapidez e complexificação de arranjos financeiros, que pressionaram por alterações no papel e configuração institucional do Estado. Cabe ressaltar, os interesses do Estado se tornaram mais amplos e complexos, inclusive porque os países periféricos, não hegemônicos, coexistem e, ao mesmo tempo, são atingidos pela competição entre países potências, hegemônicos, notadamente naquilo que se refere ao controle dos recursos energéticos, monopólio de tecnologia e internacionalização da produção.

Para se compreender as relações internacionais no pós-Guerra Fria, existe um relativo consenso na literatura quanto a conceber os *interesses nacionais* interligados à orientação geral da *política externa*; todavia, questionamos que a investigação dos determinantes sistêmicos por si só seja suficiente para compreender o conteúdo da política externa levada a cabo. Sendo esta a razão de apreciamos a análise da política exterior a partir de determinantes internos, opção que não exclui a consideração de variáveis sistêmicas quanto aos limites e possibilidades para a atuação internacional do

país, mas, recusa trabalhar com a concepção de cisão entre política interna e política externa.

Entende-se, portanto, que a análise relações internacionais, bem como a especificidade da política exterior, advém das teorias e práticas de desenvolvimento que influenciam a busca de inserção internacional de um país. No caso do Brasil, verifica-se que a trajetória de mudanças do governo Collor ao governo Lula (1990-2010) não foi retilínea, considerando que as alterações no papel do Estado corresponderam à definição de novas estratégias econômicas para o desenvolvimento nacional, assim como intervieram nos rumos da inserção internacional do Brasil.

Sob essa perspectiva, toma-se por hipótese que a opção por um determinado modelo econômico e, por conseguinte, a implementação de um projeto político-econômico no âmbito interno, confere significados as diretrizes de política internacional. Ora, estamos assinalando que, se por um lado, o objetivo da política externa seja o de criar oportunidades no exterior para todos os setores que trabalham em favor do desenvolvimento do país; de outro, a burocracia estatal é o segmento que atua tendo como horizonte o reconhecimento e a maximização do poder do Estado no sistema internacional.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 90.

Uma vez abdicada a análise de conjuntura nacional ou mundial, a problematização dos modelos de desenvolvimento remete ao papel desempenhado pela burocracia estatal, empresários, grupos políticos, frações de classe, entre outros, quanto às decisões de adoção de um determinado modelo e os rumos da inserção internacional do país. Sob esta perspectiva, temos que o problema básico na interpretação do desenvolvimento diz respeito à forma pela qual se relacionam a estrutura econômica e a estrutura de poder (IANNI, 1989; p. 163).

Pondere-se também que nada garante que a industrialização ou políticas econômicas nacionais implique em melhoria das condições de vida das massas urbanas, nem que afete positivamente as condições sócio-econômicas dos trabalhadores rurais². E por quê? O desenvolvimento não é um acontecimento espontâneo, é sim um processo histórico-social. A análise política do desenvolvimento da nação implica na observação das questões sociais e históricas dos processos econômicos. Do mesmo modo, a crítica das condições de desenvolvimento, inclui o exame da política exterior do país, já que os temas, acordos e tratados desenvolvidos na ação externa provocam desdobramentos

² A *industrialização substitutiva de importações* (ISI) se mostrou insuficiente na superação da dependência econômica nacional face ao capitalismo mundial. Do mesmo modo, a industrialização não promoveu a emancipação econômica dos países latino-americanos no capitalismo mundial.

no encaminhamento da política nacional e, em alguma medida, alteram as condições de vida da sociedade enquanto um todo.

Assim sendo, segundo o discurso que marca o governo Fernando Collor de Mello, a partir da abertura econômica e pelo processo de privatização de empresas públicas, o Brasil iniciava um ciclo de modernização. A época, as diretrizes da política econômica passaram por alterações substanciais e, em virtude das reformas propostas, encerramos o período de políticas destinadas a estimular a produção e os negócios voltados para o mercado interno. O país sofreu o impacto dos planos de estabilidade econômica, que tinham por objetivo reduzir os altos índices inflacionários e modernizar a economia, numa tentativa de ajuste aos moldes da globalização. Para Marcílio Marques Moreira, a eleição de Fernando Collor de Mello à presidência da República tinha por significado que “o povo, havia votado por um programa de Governo, ou de sociedade, que se propunha a eliminar a inflação, extirpar a corrupção, a redefinir o Estado, a inserir o Brasil no mundo moderno” (MOREIRA, 1996; p. 25).

Inicialmente, o impacto da gestão Collor refletiu na mudança da moeda nacional, confisco da poupança, entrada de uma avalanche de produtos importados - sobretudo no setor de informática -, atingiu não só o mercado consumidor interno, mas também a indústria brasileira, que imediatamente apresentou retração de suas atividades. Por conseguinte, houve o recuo da atividade industrial, que antecedeu o processo de insolvências e quebra de muitas das nossas pequenas e médias empresas. Determinados setores produtivos - tal como, têxtil e de brinquedos - quase foram sucateados e o índice de desemprego na atividade industrial iniciou trajetória ascendente, até atingir patamares estruturais. Além disso, os sindicatos se mostraram despreparados para constituir e atuar em uma nova arena de negociações, sendo que, não conseguiram mobilizar de maneira significativa os diferentes segmentos da classe trabalhadora atingidos negativamente pela dinâmica da economia liberalizada.

O governo Collor programou as *market-oriented-reforms*, numa ação confluyente aos propósitos indicados pelo *Consenso de Washington*. A liberalização da economia e a criação de mecanismos que favoreceram o aumento de operações com capitais financeiros, ganharam relevância na agenda de crescimento estabelecida para o país. Por meio da chancelaria³, o Governo anunciava a decisão de acomodar as diretrizes da política externa ao modelo liberalizante. A partir de então, visando firmar o papel de *global trader* do Brasil, os membros representantes do Ministério das Relações Exteriores, passaram a divulgar nos foros internacionais o posicionamento favorável do governo brasileiro quanto ao fortalecimento do multilateralismo,. Nas palavras do ex-Ministro do governo Collor, temos a seguinte avaliação: “*a inserção pretendida requeria um esforço*

³ Durante esta gestão de Governo estiveram no cargo de Ministro das Relações Exteriores; primeiro o embaixador Francisco Rezek e em segundo, o embaixador Celso Lafer.

perseverante para liberalizar o comércio externo, para manter uma taxa de câmbio realista e para normalizar as relações financeiras do país com o FMI, o Clube de Paris e os bancos credores comerciais” (MOREIRA, 1996; p. 27).

Antecede a “onda neoliberal” no Brasil, mudanças nas relações com os países vizinhos. Contudo, logo no início dos anos 90, ocorre o distanciamento da experiência de integração inaugurada pelo Brasil e Argentina orientada por um andamento cauteloso e firme, com diretrizes que almejavam o crescimento econômico do conjunto de países do Cone Sul - e fora gestada entre 1985 e 1988. Por decisão conjunta do governo brasileiro, representado pelo Presidente Fernando Collor de Mello e do governo argentino, representado pelo Presidente Carlos Saul Menen, adveio o aceleração do processo de integração regional, que alterou substancialmente os objetivos do projeto Mercosul que, a princípio, indicava o prazo de estabelecimento em 10 anos. O *Acordo* estabelecido entre o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, intensificou o ritmo do processo de integração, modificou as tarifas comerciais, os preços e os padrões de produção e de consumo na região.

Destarte, ao assinar o *Tratado de Assunção*⁴, o governo brasileiro esperava que mercado nacional fosse beneficiado pela unificação dos mercados dos quatro países, criando um território econômico comum. Em discurso, Fernando Collor de Mello, enfatizava o potencial de negócios em um mercado de 200 milhões de pessoas. De maneira apoteótica, o presidente do Brasil, afirmava na cerimônia em Assunção que *“a transnacionalização das relações econômicas e financeiras, fortalecidas pelo impulso de megablocos e pelos influentes centros pós-industriais, não havia opção à modernidade”* (COLLOR DE MELLO, 1991).

O fim do mandato do presidente Fernando Collor de Mello - marcado pelo *impeachment* -, tanto no âmbito nacional, quanto internacional, gerou expectativas e incertezas quanto aos rumos que o país seguiria a partir da posse do seu vice-presidente da República. Em meio a controvérsias, Itamar Franco⁵ assumiu a Presidência do Brasil e, prontamente, buscou destacar não só o rompimento político com o seu antecessor, mas também, um novo governo para o Brasil. Naquele momento, o país vivenciou um período de alterações de quadros no poder Executivo que modificaram as estratégias da política externa. Como bem pontuou Amado Luiz Cervo, com a posse do presidente Itamar Franco, voltou a público no âmbito da política externa brasileira, o pensamento precursor do processo de integração do Cone Sul, aquele que o subordinava não em primeiro lugar à criação de um mercado ampliado mais ao apoio logístico aos sistemas produtivos nacionais num esforço de desenvolvimento sustentado (CERVO, 1997; p. 21).

⁴ Assinado em 26 de março de 1991.

⁵ Estiveram no cargo de Ministro das Relações Exteriores: Fernando Henrique Cardoso, sucedido por Celso Amorim.

Cabe apontar, no entanto, que o processo de liberalização econômica não foi suspenso durante o governo Itamar Franco, mas a atenção quanto ao comércio multilateral tornou-se importante para a política externa brasileira. A discussão sobre os rumos do Mercosul convergiu na mesma direção, sendo que, a concepção do Itamaraty sobre o bloco referia-se a um grupo econômico voltado para a competitividade externa. A característica de *global trader* do país, somada ao aquecimento do comércio no âmbito regional, estimularam o presidente Itamar Franco a apresentar em reunião do *Grupo do Rio*⁶ a proposta de formação da Área de Livre Comércio Sul-Americano (ALCSA), tendo por núcleo o Mercosul. A ALCSA visava congregar em um prazo de 10 anos os países de Iniciativa Amazônica, do Grupo Andino e o Chile. O primeiro passo nessa direção ocorreu com a negociação que culminou no *Acordo* de inclusão da Bolívia⁷, e posteriormente do Chile⁸ ao Mercosul, estratégia que aumentou o grau de mobilidade latino-americana frente no cenário econômico hemisférico. Outro destaque na estratégia formulada pelo Brasil na intensificação do processo de integração, foi o estreitamento de relações entre o Mercosul e a União Econômica Européia (UEE)⁹.

Paralelamente, a proposta americana de criação da Área de Livre Comércio Hemisférica (ALCA) foi recebida pela diplomacia brasileira com prudência, por fomentar dependência econômica aos Estados Unidos e restringir autonomias da política nacional de desenvolvimento junto ao Mercosul e ao projeto ALCSA. Os EUA adotaram a estratégia de ignorar o Mercosul e negociar separadamente com cada país a formação da Alca, compondo maior poder de pressão. Do ponto de vista da política regional, para além do caráter comercial da coalizão, a negociação em bloco – igualmente liderada pela diplomacia brasileira – fortaleceu não só a unidade nacional, mas também o conjunto de Estados-parte.

Vale ressaltar, o ex-ministro de Relações Exteriores do Brasil no governo Itamar Franco, embaixador Celso Amorim, mais de uma vez afirmou que, tendo por núcleo o Mercosul, as propostas brasileiras visavam criar mecanismos regionais que favorecessem o desenvolvimento sul-americano. Assim, é notável que durante esse Governo, a política externa brasileira estabelecesse prioridades diferentes na condução dos temas da Agenda externa, naquilo que se referia à integração regional e a atuação multilateral. Do ponto de vista da estrutura de poder no sistema mundial, o Brasil não alterou sua posição periférica, mas do ponto de vista do desenvolvimento, no tocante a política externa, buscou ampliar e melhorar a sua participação no cenário

⁶ Realizada no mês de outubro de 1993.

⁷ A área de livre comércio entre Mercosul e Bolívia teve início em 10/06/1996.

⁸ A área de livre comércio entre Mercosul e Chile teve início em 01/10/1996.

⁹ Por iniciativa e liderança da diplomacia brasileira, em 1994, foi assinado o Acordo Inter-regional entre os blocos.

de multipolaridade econômica. Em termos estratégicos, pode-se afirmar que, neste período o Brasil procurou melhorar a força política do seu braço econômico.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciou sua gestão de governo com uma significativa representatividade popular, forte apoio calcado em alianças políticas conquistadas pela positividade dos resultados do Plano Real, que assegurou estabilidade econômica ao país. À época, o recém empossado Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, anunciava que os objetivos definidos para a projeção internacional do Brasil buscariam a ampliação da base externa econômica¹⁰. Segundo Lampreia, que avaliou a globalização como um mecanismo ordenador das relações internacionais, o país deveria mover-se para abrir acesso aos mercados internacionais, alargar o leque de parcerias operacionais e atrair investimentos externos. Ou seja, a decisão do Governo FHC¹¹ foi de aprofundar o processo de liberalização da economia, assim como desnacionalizar a atividade produtiva nacional, haja vista a intensificação do processo de privatizações, de concessões e incentivos fiscais às empresas transnacionais.

Nos dois períodos de governo FHC, entre 1998 a 2002, o modelo liberalizante foi aprofundado e, de maneira congruente, a política externa brasileira manteve sintonia fina com a diretriz econômica adotada pelo país e, por isso, apresentou uma estratégia de inserção internacional voltada para a abertura de novas frentes de comércio internacional e maior liberalização aos fluxos de capital financeiro. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), a gestão FHC relacionou-se em um ambiente internacional que se dizia cooperativo e deu “crédito” a idéia de relativa democratização das instituições internacionais, especialmente na área comercial. O crescimento econômico internacional durante a década de 1990, particularmente o desempenho norte-americano na administração Clinton, parecia dar fundamento a essa percepção. Segundo os autores, o Governo “apostou” na boa relação pessoal com o Presidente Clinton e, embora tenha criticado o unilateralismo norte-americano após o “11 de setembro”, havia uma posição mais favorável em relação à Alca. A Agenda externa de FHC privilegiou as relações com os Estados Unidos e, por vezes, com a União Econômica Européia, em detrimento das relações sul-sul. De certo modo, o Mercosul foi utilizado como espaço de disputa política e econômica, tanto que as negociações do Brasil no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) receberam maior atenção do Governo. A seguir, veremos esse período mais detidamente.

A renegociação da dívida externa e um novo e intenso fluxo de capital de curto prazo retiraram a aspiração de grandes superávits comerciais da agenda externa,

¹⁰ A Política Externa do Governo Fernando Henrique. Luiz Felipe Lampreia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 08/01/1995.

¹¹ Com a saída do Ministro Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer volta a assumir o MRE.

contrariando a projeção dos formuladores da política econômica nos anos 90. A partir de 1994, a âncora cambial instituída pelo *Plano Real*, que cumpriu importante papel na política de combate à inflação, pressionou para baixo os preços dos produtos. Todavia, a crise no México no final de 1994 e o estouro nas importações brasileiras em 1995, suscitaram críticas a política cambial e comercial do governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar disso, o Governo manteve em alta a taxa de juros com o objetivo de manter economia estável e as importações em baixa; porém, além de facilitar a entrada de capital externo, acabou por provocar o aumento da dívida pública. No final de 1998, a dívida interna líquida totalizava R\$ 360 bilhões, sendo que, a despesa com o pagamento dos juros, comprometeu itens do orçamento da previdência, saúde e infra-estrutura¹². Dada às pressões do mercado financeiro em virtude do *Risco Brasil*¹³ em alta; a crise financeira asiática em 1997; seguida da moratória russa em meados de 1998, o Governo apressou a mudança de regime cambial com a introdução de bandas cambiais.

No âmbito da integração regional, cabe lembrar, após o período de transição (90-94), e apesar de todo seu êxito na área comercial, o Mercosul iniciou um período de complexidade nas negociações e de definições quanto a suas prioridades. As decisões e entendimentos no interior do Bloco, frequentemente tiveram suas tensões aumentadas e confluíram para a chamada *crise do Mercosul* (1989). Para o então embaixador do Brasil em Londres e ex-coordenador da seção brasileira na integração, Rubens Barbosa (1988), a seleção de prioridades na tomada de decisões deveria levar em conta a sobreposição das agendas de negociação com a Alca, e ainda a necessidade de que o avanço dos temas mais importantes refletisse um equilíbrio de interesses entre os quatro países membros. Segundo Rubens Barbosa, conforme ficou decidido na *Declaração Ministerial de San José*, referendada pela *Cúpula Presidencial de Santiago*, enquanto União Aduaneira, o Mercosul foi além da Alca e, deste modo, continuaria a existir de forma independente. Mesmo assim, acreditava que do ponto de vista econômico-comercial, poderia se indagar sobre o impacto da criação da Alca no Mercosul.

De acordo com Moniz Bandeira, tanto Celso Lafer, quanto Fernando Henrique Cardoso, tinham consciência de que a Alca não oferecia maiores vantagens ao Brasil. Em visita ao Presidente George W Bush, em Washington, FHC afirmou que para o estabelecimento da integração hemisférica seria preciso considerar os interesses brasileiros e ver como resolver o que poderia torna-se um conflito. Para Moniz Bandeira, mesmo que os Estados Unidos atendessem às condições apresentadas por Fernando Henrique Cardoso, não se propiciaria maior ganho em termos de mercado, visto que,

¹² No final do governo Fernando Henrique Cardoso, em virtude da crise energética, o país sofreu mais de um “apagão” de energia elétrica teve que adotar práticas de racionamento. Segundo os dados do Tribunal de Contas da União (TCU), a crise significou um prejuízo de R\$ 45,2 bilhões.

¹³ Risco financeiro de países de economia aberta. O risco é medido por várias instituições internacionais, que levam em conta indicadores como o tamanho da dívida pública (externa e interna), a sua capacidade de pagamento e o tamanho do déficit público.

quase metade do comércio exterior brasileiro já se realizava no âmbito dos países da Alca. Como segue:

“O problema não consistia, portanto, em saber se o Brasil exportaria mais ou menos para os Estados Unidos, se haveria ou não desequilíbrio no comércio entre os dois países. Consistia nas consequências econômicas e políticas, na incompatibilidade entre os interesses estratégicos do Brasil e as normas da ALCA, que lhe restringiriam a autonomia e a capacidade de decidir sobre as políticas a adotar, de conformidade com as suas necessidades” (MONIZ BANDEIRA, 2004; p. 212).

A partir da ativação dos mecanismos de liberalização econômica, tendo em vista o interesse do país em se firmar como *global trader* no cenário internacional, a atuação diplomática brasileira firmou posição favorável ao comércio multilateral, com especial interesse no processo de integração regional. Em relação a nossa posição e mobilidade no plano internacional, as diretrizes da política externa brasileira foram orientadas para as negociações de acordos internacionais que buscaram aumentar a participação do país no livre comércio mundial. Ainda que se possa compreender essa diretriz como uma estratégia para minimizar os efeitos negativos produzidos pela atuação dos países potência e empresas transnacionais na economia política internacional, é preciso reconhecer que, substancialmente, foi modificado o conteúdo daquilo que se denomina por desenvolvimento nacional.

Nessa linha de argumentação, o embaixador Rubens Ricupero, no desempenho do papel de Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), lamentava que os latino-americanos liberalizaram seu comércio de modo radical, enquanto os países desenvolvidos relutavam em abrir seus mercados nas áreas em que são menos competitivos. O maior problema do Brasil, dizia ele, não é acesso aos mercados, mas oferta pequena em diversidade e qualidade (RICUPERO, 1998).

Pontua-se que o comércio exterior brasileiro é resultado da conversão de uma série de políticas, destacadamente a política externa, que evoluiu de modo diferenciado por regiões da economia internacional. Desse modo, o padrão de comércio com Estados Unidos, além do suco de laranja, passou a ser o de calçados, já concorrendo com fornecedores asiáticos. Por exemplo, a União Européia ampliou suas compras de produtos básicos; a Europa e a Ásia representam mercados crescentes para óleo de soja, açúcar cristal, couros e peles, além dos semi-manufaturados de ferro e aço. Para o Mercosul, predominou as vendas brasileiras de veículos, autopeças e motores.

O desenho do nosso comércio exterior revela uma inserção do país aos circuitos mundiais de comércio que, por um lado, oferecem oportunidades de ampliação das escalas de produção para bens exportáveis, bem como possibilidades

de aquisição de equipamentos e tecnologias que estejam acompanhando a renovação tecnológica no exterior; por outro, apresenta fortes desafios concorrencias e, em vários casos, desestimuladores da produção nacional. Estamos afirmando que, nos anos 90, em virtude do padrão de desenvolvimento industrial brasileiro, conexo ao modelo liberalizante, o contraponto do aumento de exportações de setores mais desenvolvidos, reporta à inibição de investimentos para expansão e complementação produtiva e tecnológica nacional. Aspecto este que ocasionou um período de desindustrialização, aumento das importações de bens de consumo e manufaturados, bem como favoreceu a desnacionalização de determinados setores tidos como menos produtivos – em termos de escala e tecnologia - ou “sensíveis” como também são conhecidos.

De fato, em termos de desenvolvimento, para melhorar a competitividade do Brasil seria preciso que os responsáveis pelo superávit da balança comercial brasileira fossem os produtos eletrônicos, de telecomunicação e petroquímica. Se for verdade que a abertura impulsionou a especialização em linhas de produto ou em segmentos da produção, isso não impediu o aumento de importação de produtos, componentes ou insumos com maior conteúdo tecnológico. Quando questionado sobre a fórmula para o equilíbrio econômico do Brasil, o embaixador Rubens Ricupero respondeu:

“É preciso não só remover obstáculos, mas diversificar a oferta, muito voltada a produtos intermediários. Precisamos de juros mais baixos, uma estrutura tributária mais racional, que não castigue a exportação, e um esforço sistemático para diminuir os custos da infra-estrutura. Mas isso depende de nós, não adianta culpar os outros. Não há nenhum país estrangeiro que nos impeça de fazer a reforma tributária. Se nós não fizermos, a culpa é nossa. Enquanto se tem déficits comerciais grandes, não se diminui a dependência em relação ao exterior. Você está sempre precisando trazer capitais de fora para cobrir o buraco. Esses capitais são nervosos. Em qualquer momento de crise, passam a fugir” (RICUPERO, 2001).

Isso posto, confere-se que a avaliação sobre as contribuições do comércio exterior para o desenvolvimento mais autônomo, ou menos dependente, esta sujeita às ações de investimento nacional pelos agentes públicos e privados na especialização da produção nacional; em política de promoção da complementaridade produtiva regional; pelo aumento de investimento e financiamento de pesquisas em ciência e tecnologia; assim como, da capacidade de implementação de políticas fiscais, cambiais e monetárias convergentes com uma política industrial.

A observação da trajetória de inserção internacional do Brasil através da gestão dos Governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, nos permite compreender que as estratégias definidas para a política externa têm correspondência com as matrizes do desenvolvimento liberalizante, embora se avalie que no curto período do Governo Itamar Franco, diferenças ocorreram não só

em termos de inversão de prioridades na Agenda, mas também de idéias. O então Ministro Celso Amorim (1994) chegou a criticar a maneira unilateral e abrupta, que o governo Collor realizou a liberalização comercial e os prejuízos ao desenvolvimento do país. Não obstante, a queda do Presidente Fernando Collor de Mello não ocasionou uma crise político-social ou econômico-financeira no país.

Ao assumir a Presidência, segundo analisou Moniz Bandeira, Itamar Franco que não era entusiasmado pelo neoliberalismo, também não reverteu o programa de reformas econômicas que Collor de Mello, atabalhoadamente, começara e nem modificou as diretrizes da política exterior (MONIZ BANDEIRA, 2003; p. 487). Do mesmo modo, a gestão FHC manteve e aprofundou as reformas liberalizantes, deu prosseguimento à participação brasileira no Mercosul nos moldes do *Tratado de Assunção*, apesar das tensões constantes com a Argentina. Ao final do mandato presidencial, devido ao racionamento de energia, juros altos e o déficit de balança comercial do Brasil, o Governo reconhecia a necessidade de incremento às exportações.

A partir 2003, primeiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, a promessa contida no discurso de posse feito no Congresso Nacional apontava para a *mudança*¹⁴. Vimos surgir um governo distinto ao antecessor, não afinado diretamente com as reformas neoliberais, que passou a estruturar uma concepção (neo)desenvolvimentista, de caráter heterodoxo, e pretendeu estabelecer uma política industrial orientada para a (re)estruturação, melhor dizer, expansão do parque industrial nacional, incluídas as experiências de complementação produtiva.

De acordo com alguns estudos¹⁵, o governo de Lula refletiu a coexistência das correntes autonomista e pró-desenvolvimentismo e a dos progressistas. De uma parte, esta combinação articula a visão autonomista formulada no Itamaraty, que enxerga a integração sul-americana sob a liderança brasileira/ mas também almeja a ampliação do Mercosul através da entrada de novos Estados, por ex. Venezuela; e na formação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), visto que, a prioridade não é intensificar o comércio na América Sul, mas sim o desenvolvimento da região. De outra parte, os progressistas defendem o aprofundamento da integração em termos político-social. Na visão destes, o processo de integração deve ter uma perspectiva de longo prazo, de caráter estratégico *vis a vis* com terceiros Estados, sendo que a integração fortaleceria a posição da América do Sul no concerto de nações e, por isso, a importância de uma identidade comum no qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional. Os progressistas, por sua vez, entendem a institucionalização

¹⁴ Discurso proferido pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília, 02/01/2003.

¹⁵ Consulte, Mónica Hirst, "A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana", *Análise de Conjuntura* n.5, maio/2009.

como um incentivo à integração, concepção com origem entre acadêmicos e lideranças políticas ligadas a partidos progressistas com um histórico de atuação internacionalista.

Seja como for, é inegável que nas gestões do governo Lula (2003-2010), o Brasil ganhou destaque na cena política internacional e passou a ocupar uma posição de relativo destaque em diferentes fóruns e organismos internacionais. Diferenciando-se dos inúmeros procedimentos internacional liberal cosmopolita, praticados pelos governos brasileiros nos anos 90, a política externa do governo Lula¹⁶, de natureza nacionalista, considerava que a lógica das relações internacionais continua sendo político-estratégica (GONÇALVES, 2011; p. 16). Sob essa perspectiva, numa posição diametralmente oposta às concepções de cunho liberal, a dinâmica das relações internacionais na visão nacionalista é estabelecida pela correlação de forças entre os atores estatais, que se diferenciam entre países potências e periféricos. De acordo com Gonçalves, considerando os argumentos do pensamento nacionalista, a luta em favor do desenvolvimento deve incluir ações políticas com vistas a alterar a ordem internacional. Como nenhum país em desenvolvimento

reúne condições para, individualmente, alterar a ordem internacional, essa orientação política exige a participação em coalizões com países com objetivos convergentes (GONÇALVES, 2011; p. 18).

Assim sendo, a linha nacionalista não só valoriza os foros multilaterais, mas também atribui importância destacada à dimensão cultural e à geopolítica. Bem por isso, é compreensível que o *Mercosul* ganhe prioridade na agenda externa brasileira, assim como a América do Sul seja considerada nossa região estratégica. O protagonismo do Brasil na criação do *G-20*, na Organização Mundial do Comércio (OMC), no estabelecimento do *Grupo IBSA*, que congrega Brasil, Índia e África do Sul, na consolidação do *BRICS* (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), entre outros, proporciona a participação do país não somente nos grandes temas da agenda internacional, mas também corrobora na configuração de uma nova multipolaridade do sistema contemporâneo.

Podemos, então, conferir positividade às considerações de E. Carr ao escrever que “as forças econômicas são, de fato, forças políticas. Não se pode tratar a economia nem como um acessório menor da história, nem como uma ciência independente à luz da qual a história pode ser interpretada.” (CARR, 1981; p. 152-153)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a mudança do modelo de desenvolvimento endógeno de padrão industrial para o modelo de desenvolvimento com formato liberalizante, implicou

¹⁶ O diplomata Celso Amorim esteve no cargo de Ministro das Relações Exteriores durante os dois mandatos do Presidente Lula.

a adoção de medidas específicas que tiveram o objetivo de criar condições para implantação do novo tipo de desenvolvimento econômico. Nos anos 90, a nova estratégia de desenvolvimento teve o propósito de alcançar o crescimento econômico através do aumento das exportações e pela atração e captação de recursos financeiros no mercado externo, aspectos que conferem à ação exterior a necessidade de obter certo desempenho combinado com a racionalidade do desenvolvimento. A partir de 2003, sem promover uma ruptura com o modelo econômico, com a linha nacionalista alteram-se as estratégias para o desenvolvimento e, de certo modo, os princípios da política externa independente (anos 60) voltam a influenciar os rumos da política exterior do Brasil. De Collor a Lula o pêndulo das mudanças aponta para a alteração do eixo norte-sul para as relações sul-sul no estabelecimento de prioridades na agenda internacional do Brasil.

Não obstante, reitera-se que a formulação da política externa é um processo político. De acordo com Karl Deutsch, “a política externa levada a cabo contemplará uma ou mais referências em termos de interesses, a preservação da independência e segurança do Estado, bem como a conquista e proteção dos interesses econômicos nacionais, notadamente aqueles que correspondem aos grupos mais influentes” (DEUTSCH, 1970; p. 136). Além disso, se observada da perspectiva político-social, ver-se-á que em sua formulação, as preferências são dadas por determinantes internos, ou seja, transcorre na arena decisória de política exterior um conjunto de tradições, ideologias e de interesses específicos dos diferentes grupos e Atores envolvidos - estatais e não estatais.

REFERÊNCIAS

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919 – 1939**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

DEUTSCH, Karl W. **El análisis de las Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: Paidós, 1970.

GOLÇALVES, Williams. *Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva*. pp. 11-31. In **A Política Externa Brasileira na era Lula: um balanço**. (organizadores) Adriano de Freixo ... [et al.] 1ª. ed. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Inserção Internacional do Brasil. Economia e Sociedade*. pp. 1-31. Caderno. Nº.17. Campinas: 2001.

HERZ, Mônica. **Teoria das Relações Internacionais no pós-Guerra Fria**. Dados [online]. 1997, vol.40, n.2 ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52581997000200006.

_____. *A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana. Análise de Conjuntura*, Nº.5, maio/2009.

IANNI, Octavio **Sociologia da Sociologia: o pensamento sociológico brasileiro**. São Paulo: Ática, 1989.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **As Relações Perigosas: Brasil - Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MOREIRA, Marcílio Marques. *O Brasil e o novo contexto econômico internacional*. pp.13-46. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org). **SESSENTA ANOS DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1930-1990): Diplomacia para o Desenvolvimento**. Volume II. São Paulo: NUPRI/IPRI/FAPESP, 1996.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. **Contexto Internacional**. [online]. 2007, vol.29, n.2, pp. 273-335. ISSN 0102-8529. doi: 10.1590/S0102-85292007000200002

OUTRAS REFERÊNCIAS

Diplomacia e Desenvolvimento. Celso Amorim. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 09/04/1994.

A Política Externa do Governo Fernando Henrique. Luiz Felipe Lampreia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 08/01/1995.

Caminhos cruzados: o Mercosul e a Alca. Rubens A. Barbosa. *Jornal Gazeta Mercantil*, 23/04/1998.

RICUPERO, Rubens. *O Estado de São Paulo*, em 28/08/1998. Entrevista concedida ao jornal Estado de São Paulo.

_____. *Revista Amanhã*, edição Nº. 168, julho de 2001. Entrevista concedida à Revista Amanhã.

Discurso proferido pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília, 02/01/2003.