

O gigante regional no contexto mundial: Brasil e sua política neo-desenvolvimentista

Lorena Granja e Carlos Eduardo Pinho (*)¹

RESUMO

O trabalho tem como objetivo o aprofundamento da discussão sobre o papel do Brasil na agenda internacional. Em primeiro lugar, tenta ver qual é a postura desse país perante as mudanças que vêm acontecendo na esfera das relações internacionais. Em segundo, salienta-se que o governo dos últimos anos tem desenvolvido uma política exterior funcional a um projeto de país neo-desenvolvimentista. Esse novo papel desdobra-se tanto como formulador e executor da política doméstica, quanto como fomentador da política exterior como instrumento de ação no plano internacional e no doméstico. Por fim, propõe-se uma tentativa de explicação do papel do Brasil como líder regional.

Palavras chaves: *Política externa, neo-desenvolvimentismo, Brasil.*

ABSTRACT

This paper aims to further the discussion on Brazil's role on the international agenda. First, try to see the attitude of that country before the changes happening in the international relations. Second, it is stressed that the government of these country in recent years has developed a functional foreign policy according to a national project of neo-development. This new role unfolds, both in formulating and implementing domestic policy, and as developer of foreign policy as an instrument of action in the international and domestic fields. Finally, it proposes an attempt to explain the role of Brazil as a regional leader.

Introdução

No começo do século XXI o sistema internacional tem passado por algumas mudanças estratégicas que transformaram sua estrutura dando margem a uma nova configuração

(*) Doutorandos em Ciência Política, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

da geopolítica mundial. Fatos como o questionamento à hegemonia dos Estados Unidos ou a ascensão da China como grande potência no mercado mundial levam a que alguns acadêmicos considerem que estão dadas as condições para uma transformação do sistema (Fiori, 2001; 2008; Arrighi, 1982; entre outros).²Diante desse novo paradigma, potências médias regionais são hoje atraídas para o papel *gendarme* de *pivotal states*. Trata-se de uma política que concebe países como o Brasil, a China, a Índia e a Rússia como parceiros potenciais em um *novo concerto das grandes potências* (Guimarães, 2008: 242-246).

Assim, a passagem de uma visão pluralista tradicional da sociedade internacional rumo a uma visão caracterizada por maior solidarismo tem inexoravelmente constituído um desafio relevante a países como Brasil, Rússia, Índia e China. Tal redirecionamento põe à prova as antigas normas pluralistas de soberania e não-intervenção; interagindo de forma problemática com os complexos processos de liberalização política e econômica e contestando os limites e o caráter dessa liberalização. Outrossim, privilegia novas formas de poder brando - *soft power* - e recompõe novas formas de diplomacia (Hurrell, 2009: 13-14) ao desafiar formas tradicionais de condução política assentadas na organização unipolar e unilateral típicas do Estado-imperial (Gowan, 2004).

Perante tais transformações é importante atentar para o papel do Brasil nesse contexto de mudanças sistêmicas. Em primeiro lugar, é necessária a definição das opções de política que tal país tem com relação aos novos desafios enquanto *país emergente*, para tentar dar conta dos problemas domésticos que o Brasil ainda não resolveu. Tal questão nos focaliza na inserção externa do Brasil e na priorização da região como âmbito natural onde esse país estaria convocado a desenvolver um papel proeminente.

De fato, está em curso um processo de reordenamento do tabuleiro geopolítico mundial. Nesse jogo complexo de poder, o Brasil vem manipulando as suas peças estrategicamente e gozando de expressiva influência e notoriedade. Como elementos constituintes dessa inovadora estratégia nacional, podemos salientar (1) a saída da órbita

² Esses questionamentos tiveram sua origem no fim da guerra de Vietnam, embora durante a década de 1990 tenhamos assistido a uma suposta afirmação da tese da *estabilidade hegemônica*. Assim, depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos, começaram novamente as indagações tendo em vista a constatação da vulnerabilidade do *império*.

de influência dos Estados Unidos³ mediante o enfraquecimento das negociações com a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), (2) a adoção de uma postura mais pragmática com relação a este país; (3) o incremento de relações diplomáticas, culturais e comerciais com os países da África, Ásia e Oriente Médio; (4) o aprofundamento da integração sul-americana por meio de projetos *infra-estruturais*; (5) as iniciativas de relações bilaterais e (6) a expansão do capitalismo brasileiro pela região, sobretudo a partir de uma diplomacia presidencial cada vez mais assertiva (Lima e Coutinho, 2007; Lima, 2010b; Batista Jr., 2005 e Hirst, 2009).

Em suma, trata-se de características que diferenciam o Brasil no que se refere à sua projeção internacional, abrindo caminho para que se torne um ator global de considerável relevância e para a condução de um modelo de desenvolvimento que seja capaz de aglutinar a esfera doméstica e internacional a fim de promover o crescimento com inclusão social no bojo de uma ordem capitalista orquestrada pelo Estado. Em suma, um modelo que promova uma sinergia entre a *expansão* tanto *interna* como *externa*.

Como esse novo modelo de desenvolvimento vem se conformando no âmbito da inserção internacional? De fato, há um protagonismo do Brasil? Como ele vem sendo construído e conduzido? Quais os principais elementos norteadores da política externa brasileira? O Brasil vem contrariando a tese de que no cenário da globalização neoliberal não há espaço para as potências emergentes? Como a articulação exitosa entre o mercado interno e a inserção internacional vem contribuindo para a consecução desse *Novo-Desenvolvimentismo*? Tais questões norteiam as motivações deste trabalho e tentaremos respondê-las no transcurso do mesmo. Dessa maneira, o principal objetivo

³ Deve-se salientar que o Barão de Rio Branco (Ministro das Relações Exteriores entre 1902 e 1912) construiu uma tradição na política externa brasileira baseada em uma *relação especial* com os Estados Unidos, mudando o foco desta modalidade de política da Europa (especialmente da Inglaterra) para àquele país. Por outro lado, a *Política Externa Independente*, levada a cabo por Jânio Quadros (1961-1961) e João Goulart (1961-64) foi singular na medida em que deu origem ao *paradigma globalista*, incorporando uma crítica ao *americanismo*, bem como ao legado da política externa pautada naquela *relação especial* com os Estados Unidos. Ademais, depois da crítica desenvolvida pela CEPAL (segundo o qual as práticas econômicas internacionais predominantes eram prejudiciais às economias latino-americanas) essa vertente da década de 1960 continuou a ser desenvolvida a partir de 1967, no governo Costa e Silva (Castro e Carvalho, 2003: 475).

é explorar a inserção internacional do Brasil como aspecto peculiar do novo modelo de desenvolvimento levado a cabo pelo governo do Presidente Lula da Silva (2003-10).

Primeiramente, enfatizar-se-á um debate teórico acerca da globalização, do embate entre os *globalistas* e os *céticos* acerca deste fenômeno; as características peculiares dos *grandes países da periferia*; a busca por estratégias nacionais soberanas de desenvolvimento alternativas ao paradigma neoliberal, que reservem um papel de vanguarda ao Estado numa ordem internacional, ainda que em transformação, marcada pela retração do *unilateralismo* e pela afirmação do *multilateralismo*.

Num segundo momento, levar-se-á em consideração as estruturas basilares da política externa brasileira como a estabilidade institucional, as *conjunturas críticas* enquanto combinação simultânea de transformações sistêmicas e domésticas, o potencial econômico, além das vantagens peculiares como território, população e diversificação industrial; realçando a permanência de legados institucionais, interesses e idéias (*path dependence*) que influenciam nas escolhas presentes em matéria de mudança institucional.

Em terceiro lugar, numa perspectiva da economia política, abordaremos as especificidades existentes entre o *regionalismo aberto* dos anos 1990 (num contexto de competição econômica global) e a proposta alternativa do *regionalismo estrutural* – que emerge no cenário pós-reformas orientadas para o mercado mediante a ascensão dos governos de centro-esquerda nos anos 2000. Esse regionalismo estrutural reflete um modelo de integração pautado na *internacionalização do capitalismo brasileiro*, na convergência física, energética, infra-estrutural e social da América do Sul.

Por fim, de um ponto de vista estritamente político, destaca-se a forte tendência à politização da política externa brasileira no contexto do *Novo-Desenvolvimentismo*, em virtude da *presidencialização* e *pluralização* de atores em seu processo decisório. Esse fenômeno teve início em governos anteriores, todavia foi aprofundado e consolidado na gestão Lula da Silva. Enquanto a *presidencialização* marca a consecução de uma política externa mais centrada na figura do chefe do Executivo, a pluralização abarca a incorporação de segmentos intelectuais e demais atores da sociedade civil tais como o empresariado. Essas mudanças, entretanto, vêm suscitando uma perda do monopólio do Itamaraty na concepção, formulação e execução das iniciativas orientadas para inserção

internacional do Brasil. Essa discussão, por seu turno, também se relaciona ao antagonismo que se verifica entre os *institucionalistas pragmáticos* e os *autonomistas* no que diz respeito às estratégias de inserção internacional do Brasil.

O lugar das *potências emergentes* no contexto da globalização

O conceito de *potência emergente* é útil para nossa tentativa de definição do novo contexto mundial. Essa discussão é sumariada por alguns teóricos que consideram que as potências emergentes não são desafiantes do sistema internacional. Neste sentido, Fiori (2007) considera que países como Brasil, Índia e África do Sul não são chamados a ter um papel relevante como potências mundiais; pelo contrário, entende que continuarão desenvolvendo seu papel principal estritamente no âmbito geopolítico das suas respectivas regiões. Por conseguinte, o conceito de região obtém maior relevância já que, segundo o autor, estamos experimentando um retorno à *geopolítica das nações*, marcada, fundamentalmente, pela competição entre as economias mundiais lideradas por diferentes países em cada região do planeta e pela incapacidade de ação unilateral por parte dos Estados Unidos (Fiori, 2007:89-90).

Por outra parte, Zakaria (2008) tem uma visão diferente do papel dos países emergentes na constituição de uma nova ordem mundial. O autor vê à China como potência desafiante, embora considere que não substituirá os Estados Unidos como primeira potência mundial; e à Índia como a principal aliada deste último para contrabalançar o peso da China. Tal discussão está em consonância com a que pretendemos desenvolver neste trabalho, embora consideremos que o Brasil está aumentando sua importância no contexto mundial, este papel não seria principal sem uma consolidação da sua liderança e supremacia no nível regional.

Cabe-nos aqui empreender uma interlocução teórica com Jaffrelot (2009), já que este autor ressalta que as potências emergentes têm em comum uma relativa estabilidade institucional, possuindo agências de regulação do mercado relativamente eficazes. Embora sejam produtos da globalização, foram capazes de construir administrações estatais sem as quais o crescimento por elas desfrutado por vários anos não seria sustentável. As potências emergentes refletem uma grande diversidade de processos históricos e combinações de fatores e recursos.

Em suma, a globalização é claramente um poderoso acelerador do crescimento, mas ela também implica o estabelecimento de restrições institucionais previamente desconhecidas que redefinem as relações dos agentes econômicos com os governos e, ultimamente, com as instituições públicas. A fim de complementar a discussão sobre o papel das potências emergentes no cenário da globalização, o autor supracitado realiza uma entrevista com Robert Boyer, um dos mais importantes teóricos da recente literatura sobre as *Variedades de capitalismo* (VOC). Segundo Boyer, o sucesso dos países emergentes está localizado na junção de estratégias políticas nacionais, freqüentemente resultado de um novo despertar que emerge após crises sérias, e de uma configuração favorável da economia mundial.

Nesta configuração, na avaliação de Haass (2008: 1-7) a característica principal das relações internacionais do século XXI é o surgimento da *não-polaridade*: um mundo dominado não por uma ou duas ou mesmo vários Estados, mas sim por dezenas de atores possuindo e exercendo vários tipos de poder. Isto representa uma mudança tectônica com respeito ao passado. Há uma tendência para a flexibilização da ordem global e das estruturas de poder, na medida em que se delineia um processo de difusão de poder por conta da emergência de novos atores no âmbito da governança global. Em contraste à *multipolaridade* - que envolve vários pólos distintos ou concentrações de poder - um sistema internacional *não-polar* é caracterizado por numerosos centros dotados de poder significativo. Em um sistema *multipolar* nenhum poder domina ou o sistema se tornará *unipolar*. Tampouco concentrações de poder giram em torno de duas posições ou o sistema se tornará *bipolar*. Sistemas multipolares podem se tornar cooperativos mesmo assumindo a forma de um *concerto de potências*, em que um pequeno número de grandes potências deliberam juntas na definição das regras do jogo e disciplinando aquelas que as violarem. Elas também podem ser mais competitivas, girando em torno de um *equilíbrio de poder*, ou conflituosas, quando o equilíbrio cessa. Nestas condições, nas palavras do autor, os Estados Unidos não terão mais a empáfia de orquestrar uma política externa baseada na premissa: “Ou vocês estão conosco ou contra nós”. Portanto, a não-polaridade será difícil e perigosa. Todavia, ao incentivar um grau maior de integração global, ajudará na promoção da estabilidade das instituições internacionais.

Neste contexto, Cruz (2007: 137) ressalta que os grandes países da periferia possuem as seguintes características similares: (1) por mais que tecnologicamente dependentes, possuem tradição industrial, já que seu aparato industrial é diversificado e tem peso significativo no Produto Interno Bruto (PIB); (2) ainda que periféricos, usufruem de peso econômico e político bastante para desempenhar papel de destaque no plano regional; (3) são dotados de populações numerosas; (4) possuem Estados suficientemente sólidos para garantir o sentido de continuidade com o passado e para servir como quadro de referência a projetos coerentes de futuro.

Diante desse debate acerca da globalização e do papel cada vez mais complexo do Estado nacional na cena contemporânea, é plausível abordar dois posicionamentos antitéticos – embora em alguns aspectos, similares - consubstanciados nos discursos *globalista* e *cético* presentes na obra *Prós e contras da globalização* de David Held e Anthony McGrew. Metodologicamente, tais visões orientam-se para a construção de tipos ideais enquanto recursos heurísticos que ordenam um campo de investigação, identificando as áreas primárias de consenso e dissensão. Em suma, eles ajudam a esclarecer as linhas mestras de argumentação bem como a estabelecer pontos de discordância fundamentais. Em síntese, para os *céticos*, o discurso a respeito da globalização é concebido como uma construção eminentemente ideológica – um mito conveniente que ajuda, em parte, a justificar o projeto global neoliberal, ou seja, a criação de um livre mercado bem como a consolidação do capitalismo norte-americano nas principais regiões econômicas do mundo. Trata-se de um *mito necessário*, em que os políticos e governos disciplinam seus cidadãos a fim de que preencham os requisitos do mercado global.

Num patamar diametralmente oposto, a visão *globalista* rejeita a concepção de que o conceito de globalização limita-se a um constructo genuinamente ideológico, ou como sinônimo do imperialismo ocidental, por mais que não negue que o discurso da globalização possa efetivamente servir aos interesses de poderosas forças sociais do Ocidente. A explicação *globalista* enfatiza também que ela reflete mudanças estruturais reais na escala da organização social moderna. Isso se evidencia pelo crescimento das empresas multinacionais, pelos mercados financeiros mundiais, pela difusão da cultura popular e pelo destaque dado à degradação ambiental do planeta. Em síntese, esse apego a uma concepção distinta ou *multidimensional* da globalização reflete uma concepção

fundamentalmente weberiana e/ou pós-marxista e pós-estruturalista da realidade social, que a considera composta de diversas ordens institucionais ou redes de poder distintas: as de natureza econômica, tecnológica, política, cultural e natural (Held e McGrew, 2001: 1-30).

Todavia, diferentemente da interpretação daqueles que consideram que o Estado perdeu centralidade por conta das transformações supracitadas, o Estado a que nos referimos procura afirmar-se cada vez mais no cenário global a partir de dois pressupostos: (1) a elevada capacidade de gestão; e (2) a diplomacia presidencial ativa, respeitando a soberania dos demais Estados, contudo sem prescindir do interesse nacional. Além disso, é importante ressaltar que no contexto da integração regional, a maior parte dos processos de integração (Mercosul e Unasul, por exemplo) têm centralizado a tomada de decisões em instituições de índole inter-governamental; onde o Estado - ainda com a emergência de outros atores no cenário global que tentam disputar sua supremacia - continua sendo o principal sujeito do direito internacional.

Por último, embora ainda exista um debate sobre a suposta perda de hegemonia norte-americana, o que é um fato indiscutível são as mudanças acontecidas no sistema mundial. O fato de que a maior parte dos fluxos comerciais e das relações econômicas entre as regiões do mundo tenham mudado radicalmente é interessante dado que os fluxos comerciais crescentes provêm das regiões subdesenvolvidas do mundo; por exemplo, a África e a América Latina têm uma percentagem de comércio considerável com Índia e China. Tais transformações evidenciam *oportunidades* para os países emergentes, se estes lograrem administrar as mudanças a seu favor; coisa que o Brasil parece estar alcançando.

As bases institucionais da política externa brasileira e as *conjunturas críticas* do século XX

Em primeiro lugar, cabe salientar que o elemento crucial a moldar a política externa brasileira é sua localização no hemisfério ocidental; a região tem sido subordinada, historicamente, ao poder dos Estados Unidos e ao seu alto grau de influência econômica e cultural. Simultaneamente, o cenário regional constituiu fonte de estabilidade para o Brasil. Além disso, o cenário de Guerra Fria convergiu para a consolidação da

dominação econômica e da subordinação política da região latino-americana à potência norte-americana;

Neste sentido, foram três os grandes períodos da política externa brasileira: (1) *Momento de construção do Estado*: abarca o Império e a República, sendo caracterizado pelo processo de demarcação territorial, pela inserção na economia mundial como país agroexportador e por um regime político de viés oligárquico. Bem assim, a política externa é concebida como uma esfera circunscrita ao Estado e insulada da política partidária, cabendo a ela a promoção da defesa dos interesses nacionais, sendo a sua formulação e execução atribuídas à burocracia do Estado; (2) *Período da industrialização protegida*: politicamente, contempla o contexto constitucional de 1946 e o regime militar de 1964, marcando o início e a consolidação do modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Neste cenário, a política econômica externa está orientada para a defesa deste modelo, cujos beneficiários são o empresariado industrial nacional, as corporações multinacionais, os sindicatos urbanos e o Estado. E, por fim, a (3) *Fase da integração competitiva*: que diz respeito à vigência da República Constitucional de 1988.

Quanto ao espectro mundial, essa fase é marcada pelos seguintes acontecimentos: o fim da Guerra Fria, a emergência da globalização financeira, as pressões dos Estados Unidos pela harmonização internacional de políticas internas, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica (Lima, 2000: 290-295).

Destaca-se que o cerne da agenda da política externa brasileira sempre foi condicionado pelo modelo econômico vigente, e a evolução de tal política foi vinculada às *conjunturas críticas* do desenvolvimento de tal modelo. Tais conjunturas críticas são geradas por uma combinação simultânea de transformações sistêmicas e domésticas: são momentos nos quais os padrões dominantes de desenvolvimento econômico interno e a inserção internacional se esgotam e uma coalizão sociopolítica emerge, transformando a política econômica externa e a própria política externa.

Portanto, são duas as *conjunturas críticas* identificadas no século XX: (1) nos anos 1930, com a crise do modelo agro-exportador e a posterior adoção do modelo ISI ; e (2) nos anos 1990, mediante o esgotamento do regime de *industrialização protegida* e a sua substituição por um modelo de *integração competitiva à economia global*.

Desta maneira, as condições internacionais que contribuíram para a emergência de uma trajetória específica podem evoluir ou até mesmo desaparecer, sem que ocorram mudanças de instituições, interesses e idéias associadas a tal trajetória. Portanto, padrões de desenvolvimento constituem dependência de trajetória (*path dependence*)⁴. No caso do Brasil, isto nos ajuda a explicar a estabilidade e continuidade da política externa brasileira durante todo o período ISI (Lima e Hirst, 2009: 47-48; Lima, 2005).

Por último, ao longo da transição democrática e das múltiplas reformas estruturais instituídas pelo *Consenso de Washington*⁵, e a despeito das crises políticas e institucionais enfrentados por muitos países da região, a democracia continuou resistindo como opção política. Diante desse contexto que mina a capacidade de atuação de muitos países sul-americanos, o Brasil vem conseguindo compatibilizar *estabilidade institucional, capacidade econômica e vantagens comparativas* (território, população, diversificação do parque industrial) com um desejo de liderança acompanhado pela disponibilidade em arcar com os custos que esta implica.

No que diz respeito a isto, cabe ressaltar algumas questões: o Brasil é marcado por um papel protagonista na América Latina e tem sido historicamente identificado com *todo* o continente. A despeito dessas características singulares, as elites brasileiras não foram sempre cientes de tal papel, já que durante boa parte do século XX estiveram *de costas* à América Latina olhando para o Atlântico. Recentemente, o denominado *regionalismo estrutural* tem se mostrado como uma alternativa eficaz para o desenvolvimento das indústrias de modo a tornar mais robusta a presença do capitalismo brasileiro na região. É por tal motivo, que as expectativas que o Brasil tenha sobre o cenário mundial não

⁴ *Path dependence* constitui um termo que denomina a dependência, em tempo presente, de uma trajetória (estratégica, tecnológica ou institucional) decorrente de escolhas passadas. Tal dependência é reforçada pela tendência autorreprodutiva de tais instituições (Lima e Hirst, 2009: 47). Por sua vez, Deeg (2005) considera que a dependência de trajetória é uma fonte de estabilidade institucional. Trata-se de um processo caracterizado por uma seqüência de *eventos auto-reforçados*: cada evento passado influencia nas tomadas de decisões futuras; os primeiros eventos ocorridos na seqüência têm maior influência nos períodos subseqüentes.

⁵ Nessa transição democrática foram implementados, na maior parte dos países da América Latina, programas de ajuste estrutural e liberalização, pois com eles pretendia-se mudar o padrão de acumulação existente para um paradigma orientado para o mercado. Essas reformas, denominadas de *primeira geração*, foram promovidas a partir da década de 1970 e fracassaram. Entretanto, na segunda metade da década de 1990, tentaram reverter suas conseqüências não desejadas por meio da instituição de uma *segunda geração* de reformas.

devem perder de vista à região. Neste sentido, devem-se levar em conta as relações históricas que esse país manteve com o resto da América Latina. Todavia, existem teses que apontam que o Brasil apenas está ocupando o lugar que os Estados Unidos *lhe deixara*, antes protagonizado pela Espanha e pela Inglaterra, na América Latina (Coutinho, 2009). Por sua vez, Hirst (2009) assinala que essa perda de liderança dos Estados Unidos na região se dá em razão da sua queda de interesse relativo em lidar com as *turbulências periféricas*. Tal fato, por seu turno, abre precedentes à consolidação do Brasil como potência regional.⁶

Entretanto, historicamente as relações entre vizinhos têm sido marcadas por desconfianças, já que os demais países latino-americanos têm olhado o Brasil como uma ameaça imperialista no continente. Se bem que essa trajetória de *país imperialista* não tem muitos fundamentos, já que desde 1870 o Brasil tem mantido relações pacíficas com o resto dos países. Ademais, há visões que consideram o Brasil como *sócio auxiliar* da hegemonia americana na região (Fiori, 2007:104).

O caráter infra-estrutural das políticas de integração regional e a projeção do capitalismo brasileiro

Que alternativas tem o Brasil para acompanhar essa transformação na ordem mundial e sua ascensão como potência emergente? Nesta seção pretendemos adentrar-nos no debate sobre o *neo-desenvolvimentismo* como opção válida para denominar os governos brasileiros dos últimos anos que retomaram as capacidades estratégicas do Estado; além de delinear quais têm sido suas escolhas em termos de política regional.

No início do século XXI, diversos países da América Latina empreenderam uma verdadeira guinada à esquerda. Ainda que seja discutível, por causa das muitas diferenças entre esses governos no que tange ao grau de intervenção estatal na economia e as concepções ideológico-programáticas, poderíamos resumir que tal inflexão tem em

⁶ Segundo Hirst, Lima e Pinheiro (2010), encabeçar o lugar de uma potência regional tem suscitado desafios de grandes proporções para o Brasil, que demandam novas *capacidades diplomáticas* e *habilidades políticas*. Assim, a presença brasileira na América Latina tem sido associada ao papel de árbitro em contextos de crises locais, como elucidaram os casos da Venezuela (2003), Bolívia (2003 e 2006), Equador (2004), Honduras (2009) e Haiti (2003).

comum o repúdio ao receituário neoliberal implantado na década de 1990, propondo um redirecionamento nas relações com os Estados Unidos.

Classificar os governos de Lula como *neo-desenvolvimentistas* traz consigo uma tomada de posição no debate sobre o *neo-desenvolvimentismo*, os *governos progressistas* ou simplesmente de *esquerda*. Esse debate retrata o surgimento de um paradigma regionalista assentado na integração política, social, física, infra-estrutural e energética entre os países da América do Sul, que pretende superar a dimensão comercial, buscando retomar o papel protagonista do Estado, reavaliar as políticas neoliberais e valorizar a identidade sul-americana. O Brasil, nos anos recentes, vem ocupando um papel de destaque nesta modalidade de integração (Lima e Coutinho, 2007).

É peculiar da tradição teórica que certo *revisonismo periférico* seja próprio de partidos e movimentos de esquerda, o que envolvia, no passado, a versão nacional-popular do desenvolvimentismo. Destituído de qualquer viés popular, o nacionalismo econômico, foi adotado por alguns governos militares (sobretudo no Brasil), mas sua versão *nacional-popular* renasce hoje, atualizada, no cenário da regionalização e da integração, como concepção programática forte dos governos de esquerda da Argentina, da Bolívia, do Equador, da Venezuela, com presença marcante do Brasil (Guimarães, 2008).

Neste mesmo sentido, Boschi e Gaitán (2008:181) assinalam que o recente desenvolvimentismo difere do desenvolvimentismo clássico estrutural cepalino, já que consideram que o atual discurso *neo-desenvolvimentista*, apesar de ter continuidades com o modelo tradicional está marcado por diferenças importantíssimas que o singularizam daquele modelo anterior. A mais importante dessas diferenças é a combinação da intervenção estatal com a valorização e o respeito pela estabilidade monetária; outra é a aposta pela integração aos circuitos financeiros e comerciais globais – mesmo que resguardando a soberania. Assim, estes autores propõem um novo método para indicar a existência de políticas desenvolvimentistas nos governos de esquerda da América Latina: a combinação da análise de indicadores macroeconômicos, como crescimento do PBI, com indicadores que priorizem as capacidades institucionais do Estado.

Os pesquisadores analisam, então, três indicadores que dão conta do viés para o desenvolvimentismo dos governos de esquerda, e que formam parte de uma agenda

política pós-neoliberal: (1) a capacidade do país de gerar e expandir o uso da tecnologia; (2) o padrão de seu sistema produtivo (fundamentalmente, o comércio exterior); e, por último, (3) a capacidade de estender os frutos do crescimento à sociedade (idem, 2008:189).

Neste sentido, a *questão social* tem preponderância na agenda dos governos de esquerda da América Latina, sobretudo no Brasil. Embora a temática neo-desenvolvimentista seja só uma característica a mais destes governos, como bem explicitaram Boschi e Gaitán (2008:200), há certas *continuidades e rupturas* com o desenvolvimentismo clássico. Isto tem a ver com transformação da esquerda latino-americana, que apresentamos anteriormente, que propõe um modelo neo-desenvolvimentista *híbrido*, que pode ser resumido como de *coordenação macro-econômica centralizada no mercado* ou *capitalismo social*.

Empreendendo uma interlocução teórica com o já exposto, Sicsú (2005) considera que não existe um único *neo-desenvolvimentismo*, senão que podem se escolher diferentes tipos de estratégias desenvolvimentistas. O autor propõe quatro condições para apontar tais estratégias sem as quais não existiria uma verdadeira proposta *neo-desenvolvimentista*:

(1) Não haverá mercado forte sem um Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico sustentado com equidade social; e (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (Sicsú, 2005:XXXV).

Embora algumas destas condições possam ser questionáveis, principalmente a última⁷, é interessante notar como o *neo-desenvolvimentismo* é concebido academicamente como promotor do crescimento econômico com distribuição social da riqueza e, conseqüentemente, da diminuição da desigualdade. Estas características se diferenciam do *desenvolvimentismo* clássico, já que aquele procurava o desenvolvimento pela via da industrialização e não tinha, ao menos não tão marcadamente, o discurso de diminuição

⁷ Já que alguns representantes das correntes desenvolvimentistas consideram que não é preciso esperar *engrandecer o bolo* para depois reparti-lo.

da desigualdade a partir da distribuição da renda. Em suma, o modelo anterior primou pelo crescimento econômico à custa da exacerbada concentração social da renda.

Então, o projeto de inserção internacional do Brasil tem a ver diretamente com sua política de desenvolvimento enquanto estratégia de ação deliberada do Estado.⁸ Neste sentido, o pensamento globalizante é anti-nacionalista, no entanto, o *neo-desenvolvimentismo* se configura como uma alternativa capaz de conjugar ambas as coisas; esse é o caminho que o Brasil começou a trilhar. Primeiramente, combinando os seus mercados locais com os mundiais por meio de uma inserção soberana. E, em segundo lugar, mediante a aposta na capitalização da região. Um exemplo neste sentido é a crescente *internacionalização das empresas brasileiras*, que será contemplada mais abaixo. Por tal motivo, as relações internacionais brasileiras têm se expandido com o objetivo de projetar o país como uma potência política e econômica global (*global player*). A diplomacia presidencial tem sido vinculada a uma política externa ativa, preocupada, simultaneamente, com a expansão dos laços com as economias industrializadas e com Sul emergente.⁹

Em primeiro lugar, o novo regionalismo dos anos 1990, respaldado pelos acordos de livre-comércio, emergiu como uma reação à globalização produtiva e financeira, bem como uma resposta à necessidade de demonstrar a credibilidade dos programas de estabilização macroeconômica e das reformas de mercado adotadas pelos países

⁸ Distintamente do passado recente, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha a atribuição de assegurar a credibilidade internacional, na atualidade, a política exterior, pró-ativa, contudo, pragmática, constitui um dos alicerces da estratégia de governo ancorada em mais três pilares: preservação da estabilidade econômica; recondução do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; inclusão social e criação de um mercado de massas robusto (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010).

⁹ Nestas condições, a relação entre o Brasil e a Índia enquanto iniciativa bilateral é ilustrativa desse novo paradigma de desenvolvimento no bojo das relações internacionais, acentuando o viés de cooperação Sul-Sul. Ademais, deve-se elucidar que os investimentos indianos no Brasil têm aumentado nos anos recentes, particularmente nos setores da tecnologia da informação, da biotecnologia e dos produtos farmacêuticos. Destaca-se o fato de que uma das áreas mais promissoras consideradas para o aprofundamento dos laços de comércio e investimento entre os dois países é a produção de etanol. Outro ponto de convergência entre a Índia e o Brasil reside na importância do *mercado chinês*. Já os EUA e a União Européia absorvem parcela similar das exportações brasileiras e indianas. Por outro lado, os mercados regionais são muito mais relevantes para o Brasil do que para a Índia. Enquanto o Brasil tem concentrado sua atenção no desenvolvimento do mercado doméstico, a Índia tem sido especialmente ativa na exportação de *softwares*. Por consequência, tanto o Brasil como a Índia estão percebendo o *bilateralismo* como um processo de aprendizagem útil e estimulante (Hirst, 2008: 143-164).

periféricos. Diante disso, na América Latina, esse movimento assinalou uma guinada no modelo de desenvolvimento prévio, voltado para dentro e a adoção de uma estratégia de *inserção competitiva* na economia globalizada. O caso brasileiro é elucidativo dessa engrenagem, na medida em que o país obteve um crescimento exponencial das suas exportações e do saldo comercial, índices inflacionários consideravelmente reduzidos; e baixo crescimento do PIB. Esse, contudo, foi o produto do experimento neoliberal em que o regionalismo aberto e os acordos de livre-comércio constituíram peças essenciais.

Por conseguinte, a estratégia regionalista como alternativa aos desafios impostos pela globalização constitui uma mudança no modelo de desenvolvimento no qual os países abandonam práticas intervencionistas e estatizantes orientadas para a expansão do mercado interno e do capital nacional, típicas entre os anos 1930-80, adotando, entretanto, políticas neoliberais que transferem para o mercado, sobretudo aos exportadores, a incumbência de liderar o desenvolvimento (Lima e Coutinho, 2007: 129-130).

Portanto, a construção de um espaço regional sul-americano representa uma novidade na política externa brasileira. Usufruindo de uma vasta extensão territorial e limites fronteiriços com praticamente todos os países sul-americanos, a localização geográfica do país viabiliza que possa atuar em diversos tabuleiros regionais, possibilitando que se desenvolva uma perspectiva regional. Destaca-se o fato de que os projetos de integração regional nas áreas de infra-estrutura e de energia, que recém se iniciam, criam vinculações e interdependências dos diferentes países sul-americanos, aproximando vizinhos ainda distantes entre si. Nesse sentido, cabe ao Brasil a atribuição maior de *coordenar a ação coletiva* regional pelo diferencial de recursos e por ter mais a ganhar com a integração (idem: 136-137).

Nos primeiros anos de 2000, contudo, deram-se os primeiros passos no sentido de promover a integração física e estrutural da América do Sul. Sendo assim, no que tange às diferenças entre as duas visões de regionalismo, o aberto requer menor capacidade operacional do Estado, dependendo mais dos agentes econômicos do mercado, por esta razão é mais identificado com o cenário da globalização e da redução das capacidades e da autonomia do Estado. Entretanto, a integração física necessita não apenas de maior capacidade de coordenação dos Estados, como da existência de suficiente *poder infra-estrutural* dos mesmos, uma vez que supõe uma visão estratégica da região e, portanto,

atores com capacidade estratégica como são os Estados, distintamente dos atores do mercado. Trata-se de um paradoxo ou fator limitador desse tipo de regionalismo, já que ele surge com mais força após um período de ajuste estrutural e reformas liberais que visam diminuir o alcance, a profundidade e os instrumentos de intervenção do Estado.

Na esfera regional, um efeito importante é a superação da *síndrome colonial*,¹⁰ já que um dos legados mais perversos do colonialismo foi à preponderância, mesmo após a independência formal, dos vínculos verticais com as ex-metrópoles, em detrimento dos laços horizontais entre países de uma mesma região. Na órbita global, uma região integrada tem muito mais peso na política mundial do que isoladamente cada um dos países que a constituem.

Diante disso, o critério de representatividade regional presente no arcabouço institucional das organizações internacionais valoriza ainda mais a coesão da América do Sul. Por outro lado, qualquer pretensão individual de cada um dos países por reconhecimento internacional passa pela aceitação e legitimidade dos demais. Tão logo, a idéia de integração física aponta para um conceito alternativo de região daquele que foi dominante nos anos 1990. O investimento humano e material inicial são consideráveis, entretanto suas potencialidades são significativas exatamente por ser um projeto estratégico que focaliza o médio e o longo prazos, aproximando-se da idéia análoga de construção do Estado Nacional. A especificidade, portanto, é que isso se dá em âmbito regional (idem: 138-140).

Num veio analítico similar, o estudo de Ribeiro e Kfuri (2010: 1-26), salienta uma tendência de *revalorização do capital nacional*, enfatizando o processo de *internacionalização das empresas brasileiras* num processo de atuação independente do setor privado que passa a integrar as estratégias políticas de desenvolvimento doméstico, configurando um viés abrangente da integração regional.

¹⁰ No que diz respeito à *síndrome colonial*, cabe salientar que a *teoria da dependência* constitui um importante acervo teórico que faz uma abordagem específica do sistema capitalista mundial e suas desigualdades estruturais, dependentes e polarizadas. Na década de 1970, junto a algumas releituras marxistas, surge o conceito de *desenvolvimento dependente-associado* (Cardoso e Faletto, 1970) que dá base ao novo- desenvolvimentismo. Neste sentido, a abordagem assinala que é de suma importância o desenho institucional de cada país, já que deste dependem tanto o êxito das políticas escolhidas, quanto o crescimento econômico propriamente dito.

Deste modo, dentre as empresas privadas e estatais com atuação no mercado internacional destacam-se: Companhia Vale do Rio Doce, Banco do Brasil, JBS Petrobrás, Gerdau, Embraer, Votorantin, Companhia Siderúrgica Nacional, Camargo Corrêa e Odebrecht. É importante ressaltar o papel estratégico do BNDES que, através da linha de financiamento às exportações vem incentivando os investimentos diretos em países da América do Sul realizados por empresas brasileiras. O referido Banco fora responsável pela liberação de US\$ 4,9 bilhões em créditos para a América Latina entre 1997 e 2009, atingindo o recorde de US\$ 726 milhões de desembolsos em 2009.

A pluralização de atores e a presidencialização da política externa no Novo-Desenvolvimentismo

Nas últimas duas décadas, a concepção, formulação e planejamento da política externa brasileira tanto em relação à América do Sul quanto no que se refere aos países centrais do capitalismo vêm sendo permeada por uma heterogeneidade e pluralidade de atores. Ademais, quanto à sua execução, acrescenta-se o fato de que esta modalidade de política pública está cada vez mais centrada na figura do chefe do Executivo. Em suma, trata-se de um fenômeno que não é novo, ainda que tenha sido substancialmente aprofundado durante o governo Lula.

Em primeiro lugar, o fim da Guerra-Fria estimulou às lideranças políticas a rever o lugar do Brasil no contexto global. Ao longo das últimas duas décadas, a supremacia tradicional do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na formulação da política externa tem declinado. Desde então, a articulação da política externa tem priorizado duas tendências: (1) a participação de um número crescente de atores no processo que subjaz a sua formulação - *pluralização*; e (2) a ênfase sobre o *presidencialismo*, centrada no chefe do Executivo; que liderou a diplomacia durante as administrações de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorrendo o mesmo durante o governo Lula (Cason e Power, 2009).

A formulação da política externa nas duas gestões tem sido marcada por duas principais tendências: a *pluralização de atores* e o advento da diplomacia liderada pelo Presidente (*personalização da política externa*). Estas duas tendências, portanto, constituem uma ruptura com o modelo histórico de formulação da política externa brasileira.

Entretanto, em seu primeiro mandato, Lula realmente surpreendeu em relação à gestão de FHC, ausentando-se da presidência mais do que 60 vezes em somente quatro anos. Assim, a postura brasileira nas negociações globais de comércio e nas temáticas político-institucionais tomou um rumo mais afirmativo a partir da chegada do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder em Janeiro de 2003. Desta forma, Lula entrou no cargo prometendo uma política externa muito mais solidária, refletindo posições de longa duração do PT sobre a forma como o Brasil deveria se relacionar com o resto do mundo e defendendo a maior participação da sociedade civil na gestão governamental.

A tendência à *presidencialização* teve vários efeitos palpáveis sobre a condução da política externa brasileira. Primeiramente, ela tem tornado esta política mais sujeita aos caprichos e ditames dos presidentes, à proporção que, no passado, a mesma poderia ser conduzida consistentemente e atrás das portas fechadas do Itamaraty – insulado em sua cúpula burocrática. Em segundo lugar, a *presidencialização* significou que a política externa está muito mais assertiva. Ainda nas palavras do Chanceler da época a boa imagem que o Brasil tem no exterior resulta da tradição pacífica da política externa e da qualidade do corpo diplomático – considerado um dos mais profissionais e reconhecidos do mundo. Reiteram-se as recentes potencialidades adquiridas pelo país como as credenciais democráticas, o fortalecimento da integração regional¹¹, a ajuda no sentido de ampliar a discussão global sobre a necessidade de democratizar as instituições internacionais, a retomada do crescimento econômico, a redistribuição de renda, o avanço dos indicadores sociais e o carisma do presidente Lula tanto no plano doméstico como na dimensão internacional.

Quanto às relações Brasil-África a aproximação com este país constituiu uma prioridade da política externa do governo Lula e tem seus fundamentos nos laços sócio-históricos, culturais e demográficos que unem os dois países, ressaltando que o Brasil é o maior país negro fora da África. O presidente Lula já visitou dez vezes o continente africano, tendo estado em mais de 20 países. O governo abriu dois consulados e 16 embaixadas,

¹¹ Nas palavras de Amorim (Chanceler no período 2003-2010): “A prosperidade do Brasil depende, em certa medida, da prosperidade dos nossos vizinhos. Precisamos entender que vivemos em um conjunto e que não podemos ser indiferentes aos problemas que afligem os países que nos cercam, mesmo que essa atitude represente um custo” (IPEA, 2010: 18).

contando com representações permanentes em 35 dos 53 países do continente, além de estabelecer relações principalmente com os seguintes países: Nigéria, Angola, Argélia e África do Sul. Retoma-se o argumento de que a política externa brasileira atual não é somente *ativa e altiva*, mas também criativa, na medida em que capitaneou uma série de iniciativas como o G-20 da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), a Cúpula África-América do Sul, os BRICs e a UNASUL. Em suma, a diplomacia proativa do Brasil tem permitido ao país ser eleito como membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas por quatro vezes no período Pós-Guerra Fria: em 1989-1990, 1993-94; 1998-99 e em 2003-04 (Hirst, 2007: 148; IPEA, 2010: 15).

A inserção internacional do Brasil gera antagonismos? O debate entre autonomistas *versus* institucionalistas pragmáticos

No que tange às diferentes correntes que norteiam os paradigmas ideológicos de inserção externa do Brasil, o governo Lula foi distinto dos seus predecessores na medida em que privilegiou a construção da liderança brasileira na região, sobretudo por meio do reforço das instituições multilaterais sul-americanas. Nesse cenário, cabe-nos aqui esmiuçar as duas visões constitutivas da formulação e implementação da política externa enquanto política pública.

A partir de uma interlocução com os estudos de Saraiva (2010ab), ressalta-se que os *institucionalistas pragmáticos* constituem uma corrente de pensamento e ação no Itamaraty que se fortaleceu e se afirmou no governo de FHC, na gestão do Chanceler Luiz Felipe Lampreia. Na esfera econômica, advogam por um processo de *liberalização condicionada* e no espectro partidário/ ideológico encontram identidade, sobretudo, no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e no Democratas (DEM). Acrescenta-se o fato de que priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência a partir de uma estratégia pragmática. Tal postura, contudo, não significa uma aliança *à priori* com os países industrializados, mas a identificação da regulamentação das relações internacionais como um cenário conducente ao desenvolvimento econômico brasileiro, tendo em vista que as regras do jogo devem ser seguidas por todos os países incluindo os mais ricos.

Os representantes desta corrente identificaram aos países da América do Sul como parceiros importantes para o fortalecimento da atuação brasileira como *global player* e em sua posição de negociador em foros multilaterais. O *institucionalismo pragmático* defende também a idéia de uma inserção internacional do país a partir de uma nova visão dos conceitos de soberania e autonomia, em que os valores globais devem ser defendidos por todos. Por fim, são partidários da construção de uma liderança brasileira na América do Sul, todavia com moderação e com base nas idéias de *estabilidade democrática* e de *desenvolvimento da infra-estrutura*. Segundo esta corrente, e durante o governo Cardoso, as crenças na autonomia, no universalismo e no destino de grandeza foram tratadas com menos vigor, e maior relevância foi dada ao pragmatismo.

A emergência do governo do presidente Lula marca a constituição da corrente *autonomista* (ou *nacionalista*) na condução da política externa brasileira, configurando uma projeção mais independente e proativa do Brasil na arena internacional. Em aspectos econômicos, os autonomistas são mais vinculados à perspectiva desenvolvimentista e, no tocante à dimensão política, são ligados a grupos nacionalistas que estabelecem uma interlocução com o governo Lula.

Por conseguinte, os autonomistas têm preocupações de *viés político-estratégico* no que se refere à relação Norte/Sul, buscando uma aproximação com outros países considerados emergentes que teriam características peculiares ao Brasil como as *dimensões continentais, importância regional, população, PIB e recursos naturais*. A construção da liderança regional e a ascensão para uma posição de potência global são suas metas principais. Ademais, o processo de integração regional vincula-se à crença na existência de uma *identidade* própria da região, que deve ser aprofundada em termos tanto políticos quanto sociais e culturais; valorizando-se o comportamento mais proativo na cooperação com os países vizinhos.

Distintamente dos *institucionalistas pragmáticos*, os *autonomistas* conferem maior destaque para as crenças sobre a *autonomia*, o *universalismo* e, sobretudo, para o fortalecimento da presença brasileira na política internacional. Nesta perspectiva, defendem uma reforma institucional das Nações Unidas no sentido de que o país ocupe um assento permanente no Conselho de Segurança (idem, 2010ab).

Esta questão é importante não só para uma inserção mais assertiva do Brasil no contexto internacional, como também para a sua afirmação como líder regional. Neste sentido, é de suma importância para a concretização dessas metas brasileiras, o respaldo dos seus parceiros regionais, tendo em vista que a aceitação do país como *ator mundial* depende indubitavelmente da capacidade que este tenha de lidar com seus sócios do Mercosul, sobretudo a Argentina. A este respeito, trata-se de um passo de suma importância o fato de a Argentina ter aceito a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança da ONU. Para o Brasil é importantíssimo contar com a aquiescência dos sócios do bloco regional para consolidar esta meta.

Neste contexto de mudança de paradigmas quanto à inserção externa do país, um fator singular foi à *reconfiguração da política externa como meio e complemento na órbita internacional da estratégia de desenvolvimento no plano doméstico*. De fato, o novo-desenvolvimentismo retomou a vinculação tradicional entre política externa e a estratégia de desenvolvimento na esfera doméstica, na medida em que a aproximação do Brasil com os pólos emergentes de poder foi uma construção política da diplomacia brasileira. Todavia, a diplomacia no Terceiro Mundo não está restrita à solidariedade Sul-Sul, pois tem sido difícil para o Brasil compatibilizar a diplomacia *sulina* com sua política de interesses regionais. De fato, a posição do Brasil como líder regional não tem sido facilmente aceita por seus vizinhos sul-americanos. Ademais, as relações externas do Brasil se tornaram uma questão controversa na política doméstica, e as divergências intra-burocráticas sobre as prioridades de política externa também ficaram mais frequentes (Lima, 2010ab, 2005: 69).

Bem assim, o fato de que o resto da América Latina considere que o Brasil tenha se beneficiado das mudanças no nível político-estratégico gera algumas reticências, principalmente por parte da Argentina e da Venezuela. A liderança brasileira na região não está livre de questionamentos. A este respeito, Coutinho (2008, 2009:275) explica que não existe uma *liderança natural*, pelo contrário, a liderança deve ser *construída*, já que a existência de um líder supõe a de *liderados* que exigem certas vantagens e responsabilidades.

No mesmo sentido, Hirst (2009) considera que existem quatro fatores que estão atualmente condicionando as relações brasileiras com seus vizinhos: 1) a projeção sobre a estabilidade democrática brasileira; 2) a relação direta da região com os interesses

econômicos brasileiros; 3) a afirmação do Brasil como um poder regional em escala mundial e, 4) as especificidades de cada relação bilateral com os países da região. A interação destes quatro fatores sumariados pela autora determina, em certa medida, o caráter da política exterior brasileira. Ademais, Hirst identifica duas estratégias da política regional brasileira; a primeira tem a ver com as *variáveis brandas* de poder, contemplando uma política de agenda múltipla marcada pela predominância do Executivo no diálogo político. Enquanto a segunda diz respeito à adoção de assuntos mais *duros*, por exemplo, a questão da segurança continental.

Ao fim e ao cabo, as dificuldades para concretizar as metas econômicas, políticas, sociais e estruturais de integração abrem um novo desafio, sobretudo no que concerne à necessidade de se instituir acordos que contemplem a América Latina como um todo. Neste sentido, a constituição da União Sul-americana de Nações (UNASUL) sintetiza uma tentativa de imprimir uma nova dimensão política à integração regional, fundamentalmente a partir da abertura de novos processos de institucionalização.

Conclusões

O presente trabalho procurou elucidar, no cenário da *globalização* e de uma ordem internacional em transformação, as recentes inovações na inserção internacional do Brasil, enquanto *potência emergente*, durante a gestão Lula da Silva (2003-10). Parte-se do pressuposto de que tal inserção está em consonância com a proposta de um *Novo-Desenvolvimentismo*, que retoma as capacidades estratégicas de planejamento do Estado no âmbito interno, privilegia a *dimensão social* como cerne das políticas de desenvolvimento e busca superar a disjuntiva público/privado e Estado/mercado.

De fato, pela primeira vez na história do sistema econômico mundial, as relações entre países em desenvolvimento e subdesenvolvidos adquirem uma densidade material importante e expansiva, com capacidade de gerar interesses concretos, no mundo do capital e do poder (Fiori, 2007). Salienta-se também a existência de um processo de difusão de poder por conta da emergência de novos atores no âmbito da governança global (Haass, 2008).

Neste sentido, no caso brasileiro, a idéia de integração física aponta para um conceito alternativo de região daquele que foi dominante nos anos 1990, marcados pela supremacia da globalização neoliberal dos mercados e pela erosão da Guerra Fria, que

reduziram substancialmente as possibilidades de uma presença mais pujante dos países do Terceiro Mundo na ordem internacional. Embora nessa concepção ampliada de integração os investimentos humanos e materiais iniciais sejam consideráveis, suas virtudes são relevantes precisamente por se tratar de um projeto estratégico que focaliza o médio e o longo prazos, aproximando-se da idéia análoga de construção do *Estado Nacional*. A especificidade, portanto, é que isso opera em âmbito regional.

Ademais, em patamar diametralmente oposto à década precedente, os anos 2000 assinalam a inércia do modelo neoliberal e a intensificação da contestação política que se consubstanciou na expansão da democratização social e política na periferia e no realinhamento político-eleitoral, sobretudo na América do Sul com o início de um ciclo eleitoral de governos de centro-esquerda. Esse cenário – em que o Brasil destaca-se pela estabilidade das suas instituições democráticas – também converge para a ascensão de um regionalismo peculiar, pois assentado na integração física, energética, social e infra-estrutural dos países da América do Sul.

Como um dos desdobramentos eminentemente políticos deste estudo, identificamos a tendência à *presidencialização* da política externa aliada à *pluralização* de atores no processo de execução desta modalidade de política pública. Vale ressaltar que a vertente da presidencialização – pautada na *persona* do chefe do Executivo, que leva a cabo a política externa - remonta aos governos militares, adquirindo significativa importância no governo FHC. Entretanto, ela se reveste de um caráter mais exponencial e assertivo no governo Lula, tendo em vista as suas iniciativas de fortalecimento da integração regional na América Latina e de incremento das relações diplomáticas com a África (especialmente a África do Sul), a Rússia, a China, a Índia e o Oriente Médio.

Já a recente pluralização se dá por conta da perda gradual do monopólio do Itamaraty na concepção, formulação e condução da agenda internacional. Isso se consubstancia em virtude do surgimento de novos atores tais como intelectuais progressistas, além do próprio empresariado enquanto grupo de interesse, haja vista um processo cada vez mais crescente de expansão internacional do capitalismo brasileiro, tanto das empresas privadas quanto das estatais.

Da mesma forma que em outros países emergentes, a expansão do capitalismo brasileiro no Sul vem acompanhada por diversos planos de cooperação nas áreas de saúde, agricultura, educação e programas sociais em que participam diferentes setores da administração estatal, além da presença diplomática tradicional. A América Latina e a África são duas das regiões onde a cooperação e a presença econômica têm sido mais visíveis (Lima, 2010b).

Por seu turno, a politização doméstica das relações internacionais fica evidente por meio do embate entre os partidários das concepções neoliberais e aqueles defensores da visão neo-desenvolvimentista (Hirst, 2007). Isso pode ser reiterado mediante o antagonismo entre os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas, respectivamente; quanto à forma de concepção e implementação da agenda externa brasileira.

Do ponto de vista empírico, pode-se dizer que esta década foi a mais exitosa para o Brasil em termos de concepção, formulação e execução de um paradigma alternativo de desenvolvimento que conjugasse a inserção internacional soberana aliada a uma política fortemente redistributiva, orientada para o mercado interno e redutora das desigualdades históricas e estruturais. Esses são sinais claros de que no espaço de uma ordem multilateral marcada pela inexorabilidade da globalização da economia, da sociedade e da política não se pode prescindir da importância do protagonismo estatal para alicerçar e resguardar a soberania.

Portanto, o fato é que o Brasil, nos anos recentes vem contrariando a tese segundo a qual não há espaço para as potências emergentes no cenário da globalização. Além disso, pode-se dizer que a posição subalterna do país na divisão internacional do trabalho por conta das assimetrias estruturais no âmbito doméstico vem sendo superadas por esse novo-desenvolvimentismo. O desejo de que o Brasil supere o subdesenvolvimento a partir de suas próprias potencialidades e peculiaridades vem se materializando. De certo modo, isso aponta para a afirmação do Brasil enquanto nação e enquanto portadora de uma *estratégia nacional de desenvolvimento* no atual cenário da globalização, em que a idéia de negação do Estado é mormente inconcebível e insensata.

Referências bibliográficas

ARRIGHI, G. (1982), “The crisis of hegemony” em S. Amin, G. Arrighi, A.G. Frank e I. Wallerstein: *Dynamics of Global Crisis*, Mac Millan Press, Londres.

BATISTA Jr, Paulo N. (2005), “As Negociações da Alca no Governo Lula” em João SICSÚ, Luiz F. de PAULA e Renaut MICHEL (orgs.): *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro.

BOSCHI, R. e GAITAN, F. (2008), “Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile” Em M. R. Lima (org.), *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*, Ed. IUPERJ, Rio de Janeiro.

CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. (1970), *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Zahar, Rio de Janeiro.

CASON, J. W. e POWER, T. J. (2009), “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era” em *International Political Science Review*, v.30, n.2, 117-140.

CASTRO, M. F. e CARVALHO, M. I.V. (2003), “Globalization and Recent Political Transitions in Brazil” em *International Political Science Review*, v.24, n.4, 465-490.

COUTINHO, M. (2008), “Novos Ventos do Sul: Um Breve Ensaio de Economia Política Contemporânea” em M.R. Lima (org.): *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*, Ed. IUPERJ, Rio de Janeiro.

_____ (2009), “América do Sul na política externa brasileira”, Artigo publicado no *Valor Econômico*, 17/08/09. Disponível em:

http://observatorio.iuperj.br/pdfs/125_artigos_2009_08_17_Coutinho_peb.pdf

CRUZ, S.C.V. (2007). *Trajetórias: Capitalismo Neoliberal e Reformas Econômicas nos Países da Periferia*, Editora Unesp, São Paulo.

DEEG, R. (2005): “Path Dependency, Institutional Complementarity, and Change in National Business Systems”, em G. Morgan, R. Whitley y E. Moen (eds.): *Changing Capitalisms? Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. Cap. 2. Oxford University Press, Oxford.

ERTHAL, J. e MAGALHÃES, B. (2007), “Brasil: As Dificuldades Internas da Liderança Regional” em M. R. S. de Lima e M. V. Coutinho (Orgs). *Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília.

FIORI, J. L. e MEDEIROS, C. (orgs.) (2001), *Polarização mundial e crescimento*. Vozes/Zero a esquerda, Petrópolis.

_____ (2007), “A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul” em *Oikos: Revista de Economia Heterodoxa*, nº 8, ano VI.

_____ (2008): “O sistema interestatal Capitalista no início do século XXI” em J.L. Fiori, C. Medeiros e F. Serrano: *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Editora Record, Rio de Janeiro, São Paulo.

GOWAN, P. (2004), “Contemporary Intra-Core Relations and World Systems Theory” em *Journal of World-Systems Research*, nº 2, 471-500. Disponível em: <http://jwsr.ucr.edu/>

GUIMARÃES, C. (2008): “Integração Hemisférica ou Integração Autônoma” em M.R. S. de Lima (Org): *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Edições IUPERJ, Rio de Janeiro.

HAASS, R. N. (2008), “The Age of Nonpolarity” em *Foreign Affairs*, May/Jun, v.87, 3, 44-56.

HELD, D. e MCGREW, A. (2001), *Prós e contras da globalização*. Jorge Zahar Editora, Rio de Janeiro.

HIRST, M. (2008), “Brazil-India Relations: A Reciprocal Learning Process” em *South Asia Survey*, vol.15, nº 1, 143-164.

_____ (2009), “A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana” em *Análise de Conjuntura*, OPSA n.5, maio. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/62_analises_AC_n_05_mai_09.pdf

HIRST, M., LIMA, M.R.S. de e PINHEIRO, L. (2010), “A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios” em *Análise de Conjuntura*, OPSA, n.12, dezembro. Disponível em: http://www.opsa.com.br/pdfs/81_analises_AC_n_12_dez_2010.pdf

HURRELL, A. (2009), “Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes?” em A. HURRELL, *Os Brics e a Ordem Global*. Editora FGV, Rio de Janeiro.

IPEA (2010). Entrevista a Celso Amorim. Em *Revista Desafios do Desenvolvimento*, maio/junho, ano 7, nº 61. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=14709

JAFFRELOT, C. (2009), *Emerging States: The Wellspring of a New World Order*. Columbia University Press, New York.

LIMA, M. R. S. de (2000), “Instituições Democráticas e Política Exterior” em *Contexto Internacional* v.22, n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez, pp.265-303. Disponível em: http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Lima_vol22n2.pdf

_____ (2005), “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul” em *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 48. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>

_____ (2010a), “Brasil e pólos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul” em R. Baumann (org.), *O Brasil e os demais BRICs: comércio e Política*. CEPAL/IPEA, Brasília.

_____ (2010b), “El legado de la política exterior de Lula.” em *OPSA/IESP-UERJ*, 30/09/10. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/128_artigos_2010_09_30_Lima.pdf

LIMA, M. R. S. de e COUTINHO, M. V. (2007), “Uma versão estrutural do regionalismo” em E. Diniz (org). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. FGV, Rio de Janeiro.

LIMA, M. R. S. e HIRST, M. (2009), “Brasil como país intermediário e poder regional” em A. Hurrell (org.), *Os Brics e a Ordem Global*. Editora FGV, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, D. F. e KFURI, R. (2010), “A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul”, *Observador On-Line*, v.5, n. 4, Abr. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/66_observador_topico_Observador_v_5_n_4.pdf

SARAIVA, M.G. (2010a), “Política Externa Brasileira para os países sulamericanos durante o governo Lula: entre a América do Sul e o Mercosul.” Trabalho apresentado no *VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, ABCP, agosto.

_____ (2010b), “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático X autonomistas” em *Real Instituto Elcano*, 12/03/2010. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56/ARI46-2010_gomes_saraiva_diplomacia_brasileira_institucionalismo_pragmatico_autonomista.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56

SICSÚ, J., DE PAULA, L.F. e MICHEL, R. (2005), “Por que Novo-desenvolvimentismo?” em J. Sicsú, L. F. de Paula e R. Michel (Orgs.), *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Introdução. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro.

ZAKARIA, F. (2008), *O mundo pós-americano*. Companhia das Letras, São Paulo.